

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

Orival Junior dos Santos

**DESATANDO E REATANDO NÓS
O rompimento de acordos em negociação coletiva de trabalho no setor
público federal**

Porto Alegre
2010

Orival Junior dos Santos

DESATANDO E REATANDO NÓS
O rompimento de acordos em negociação coletiva de trabalho no setor
público federal

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

Orientadora: Profa. Dra. Maria Ceci Araújo Misoczky

Porto Alegre

2010

Orival Junior dos Santos

DESATANDO E REATANDO NÓS
O rompimento de acordos em negociação coletiva de trabalho no setor
público federal

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

Aprovado em: _____ de _____ de 2010.

BANCA EXAMINADORA

Para Rosane, pelo amor e generosa paciência.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao governo federal, pela oportunidade de aprendizagem.

À equipe de professores, tutores e técnicos, que tornou possível a realização do curso, com o êxito já reconhecido.

E especial agradecimento à orientadora, professora Dra. Maria Ceci A. Misoczky, e ao professor tutor, e doutorando, Guilherme Dornelas Camara, pelas inteligentes e provocadoras observações.

RESUMO

A negociação coletiva de trabalho no setor público brasileiro, em particular no nível federal, apresentou um quadro de avanços significativos na presente década. A institucionalização do mecanismo negociador, por intermédio da Mesa Nacional de Negociação Permanente, em 2003, representou importante capítulo da democratização das relações de trabalho dentro do Estado. Para o funcionalismo federal, a Mesa significou a conquista de um espaço de interlocução historicamente negado. Para o governo, foi um instrumento de gestão dos conflitos de trabalho. Como desdobramento dessa experiência, muitos acordos entre governo e servidores foram celebrados. Alguns, todavia, foram unilateralmente descumpridos. O presente estudo propõe-se a analisar o cenário formado por rompimentos negociais, colocados na perspectiva da tutela da confiança, da boa-fé e da consolidação da cultura do entendimento voluntário. Valendo-se dos aportes do direito público e privado acerca da matéria, e integrando-os ao instrumental analítico que concebe as relações de trabalho como relações normativas e de poder, o argumento se endereçou no sentido de apresentar, em face da negociação social do trabalho no setor público, elementos a serem considerados em eventual regulamentação jurídica do descompromisso.

Palavras-chave: negociação coletiva de trabalho, setor público, confiança, acordo, rompimento.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	RELAÇÕES DE TRABALHO E CONFIANÇA NEGOCIAL	10
2.1	DELIMITANDO O PROBLEMA	10
2.2	TRABALHO, PODER E REGULAÇÃO	14
2.3	NEGOCIAÇÃO COLETIVA DE TRABALHO	21
2.3.1	Fundamentos, Vocação Normativa e o Tripé Democrático	21
2.3.2	Princípios da Barganha Coletiva	28
2.4	REGULAÇÃO PELO SIMBÓLICO: CULTURA E CONFIANÇA	32
2.4.1	Processos de Significação e Cultura Negocial	33
2.4.2	Confiança como Elemento Regulador das Relações de Trabalho	38
2.4.3	Confiança nas Relações de Trabalho	49
3	NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SETOR PÚBLICO FEDERAL	55
3.1	RELAÇÕES DE TRABALHO NO SETOR PÚBLICO	55
3.1.1	Burocracia, Patrimonialismo e a Profissionalização da Função Pública	55
3.1.2	Reformas Administrativas dos Governos FHC e Lula	59
3.1.3	Continuidade na Descontinuidade	65
3.2	CARACTERÍSTICAS DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SETOR PÚBLICO ..	68
3.2.1	Aspectos Particulares	69
3.2.2	Cultura Negocial, Confiança e Politização das Relações	75
3.2.2.1	Cultura Negocial no Setor Público	75
3.2.2.2	Confiança, Política e Negociação no Estado Democrático	81
3.3	INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONFLITO	89
3.3.1	Mesa Nacional de Negociação e o “Tratamento do Conflito”	89
3.3.2	A Disciplina da Confiança e do Rompimento dos Acordos	100
4	VEREDAS REGULATÓRIAS DO DESCOMPROMISSO	105
4.1	BOA-FÉ E CONFIANÇA: O DIREITO ATUAL	105
4.1.1	Aportes do Direito Privado	105
4.1.1.1	Código Civil de 2002	105
4.1.1.2	Reflexos da Codificação no Direito do Trabalho	110
4.1.2	Aportes do Direito Público	116
4.2	POLÍTICAS LEGISLATIVAS E ESTRATÉGIAS DE (DES)COMPROMISSO	122
4.2.1	Desatando os Nós	122
4.2.2	Reatando os Nós	131
4.3	ROMPIMENTO NEGOCIAL: PROPOSIÇÕES NORMATIVAS	136
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	143
	REFERÊNCIAS	145

1 INTRODUÇÃO

Um posto de observação privilegiado. É assim como o autor deste estudo qualifica seu vínculo com a administração pública federal, desde 1995. O exercício das funções e prerrogativas do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho, do quadro de carreira permanente do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), concretamente possibilita a visualização do conflito trabalhista onde ele é mais quente e significativo: nos locais de trabalho, diretamente. A intervenção de ofício nesses ambientes, em regra organizações privadas, também atribui àquele posto uma segunda qualidade, tão significativa quanto: a de influir, ainda que momentaneamente, na correlação de forças subjacente ao contrato de trabalho.

É também como observador e participante implicado que o autor, desde 1997, atua como mediador público de conflitos coletivos de trabalho, nas denominadas mesas redondas do MTE. A negociação coletiva entre particulares ali chega sob todas as formas de violência, explícitas ou não. A esse funcionário público cabe-lhe, então, mobilizar arte e técnica em benefício dos conflitantes e da sociedade, a fim de, com o seu empenho profissional, conservar a via da negociação como meio civilizado de enfrentamento do conflito.

Portanto, fiscal e mediador. Duas condições antitéticas, na mesma pessoa.

Daí este estudo e o tema que ele abraça. A observação de mais de dez anos de exercício profissional firmou a profunda convicção sobre dois aspectos centrais das relações de trabalho: como agente da lei, ficou nítida a percepção de como o quadro normativo impacta nessas relações, definindo e limitando liberdades; como agente do diálogo, ficou patente como o perímetro de forças orienta o conflito entre patrões e empregados.

Foi com base nessa cognição de vida que o rompimento de acordos em negociação coletiva no setor público ganhou singularidade, como tema de apreciação acadêmica. E aqui está o resultado. Modesto, como deve ser.

O itinerário do entendimento em negociação é cheio de nuances. Ele normalmente se sucede por infinitos micro-acordos que tendem a desaguar no acordo final. E quando menos se espera, aquilo que se reputou o acerto derradeiro, com promessas seladas e palavras empenhadas, desaparece num sopro. É quando a confiança, elemento fluido que predispõe os agentes à cooperação, sofre abalo. E de abalo em abalo, perde-se e morre.

Romper com aquilo que se negociou é um dado inerente da negociação. Se ela é feita por atores auto-determinados, com liberdade para contratar e dispor, não se pode enxergar na conduta a anomalia que ela não carrega. O regime de liberdades permite isso. Permite o

distrato, a qualquer tempo, mesmo feito de forma unilateral. Portanto, a questão de real interesse, ao menos aqui, não é procurar soluções que eternizem os acordos em todo o seu ciclo existencial, mas analisar em que medida os descompromissos podem ser suportados, em vista da valoração de algo maior: o direito ao direito da negociação.

A temática se coloca com contundência no setor público brasileiro. Em oito anos de vigência da Mesa Nacional de Negociação Permanente, experimentou-se a tentativa de estabelecer um campo ético e democrático na conversação trabalhista entre governo federal e servidores. Desse campo surgiram acordos e rupturas supervenientes. Passou-se então a conviver com a possibilidade de rompimento em situação de diálogo institucionalizado, pré-avencado em suas regras. Novidade, entre nós. E como toda novidade, a tendência parece ser a de fazer a leitura do fenômeno com as velhas lentes, impingindo-lhe o ligeiro anátema da má-fé.

A dinâmica política das relações de trabalho no setor público não admite esse tipo de análise. O rompimento é, antes de tudo, um processo. É também decisão tomada sob circunstâncias concretas, informada por um cálculo, acerca dos riscos e das conseqüências. A eventual transgressão ético-negocial da confiança nada diz quando essa confiança não está estabelecida ou quando os agentes, perante ela, pouca afeição nutrem. Então é o caso de analisar essa dinâmica e tentar prover um quadro de referências para institucionalizar a tutela da confiança, como medida de incentivo e sustento da negociação. É o que será proposto, ao fim.

O presente trabalho é composto, além dessa introdução, de três capítulos e uma conclusão. No primeiro capítulo, mais teórico, delimita-se o problema de pesquisa e se explicita o instrumental analítico que servirá de base para os seguintes. No segundo, a negociação coletiva de trabalho é abordada segundo as suas especificidades no setor público, procurando nela identificar a boa-fé, bem como a experiência da Mesa Nacional de Negociação Permanente. No último capítulo é feita a sistematização de elementos analíticos que o autor considera relevantes para a regulamentação jurídica do rompimento de acordos em negociação.

Não se trata de estudo de direito, mas de pesquisa interdisciplinar. Caracteriza-se como ensaio teórico, em que se procura, por meio da literatura sobre o tema, construir e defender um argumento. Utilizou-se de consultas em fontes primárias e secundárias, inclusive por meio de pesquisas na rede mundial de computadores (internet).

2 RELAÇÕES DE TRABALHO E CONFIANÇA NEGOCIAL

No presente capítulo, primeiramente o leitor será apresentado ao problema de pesquisa, com referências a alguns dos temas que serão tratados ao longo do estudo. Na seqüência serão feitas considerações teóricas acerca das relações de trabalho, categoria analítica duplamente perspectivada sob o ponto de vista do poder e da regulação. Por fim, negociação coletiva de trabalho, cultura negocial e confiança serão enfrentadas sob a visão dúplice das relações de trabalho, procurando demarcar onde tais fenômenos ali se situam e quais papéis desempenham.

2.1 DELIMITANDO O PROBLEMA

A negociação coletiva de trabalho no setor público tem por fim estabelecer e explorar espaços de consenso, com vistas à fixação de condições específicas de trabalho. É por meio dela que governos e representações coletivas de servidores procuram regular diversas questões de natureza trabalhista, sob a égide dos princípios que norteiam a administração pública (TEIXEIRA, 2007).

Dentro do aparelho de Estado brasileiro, a negociação coletiva constitui via nova e relativamente pouco explorada de condução dos conflitos. Dois fatores de peso atuam na constrição dos processos negociais: um, o entendimento jurídico arraigado entre nós, segundo o qual o vínculo que une Estado e servidores segue sendo de natureza estatutária, calcado na lei, insuscetível de negociação direta das partes e passível de revisão unilateral (ANASTASIA, 2002), mesmo em condições de emprego público; outro, a persistência de elementos autoritários em nossa cultura sócio-política, que tendem a favorecer decisões monocráticas na condução dos negócios públicos. No primeiro caso, a questão envolve a permanente suspeição de legalidade do mecanismo e de seus instrumentos (DI PIETRO, 2006); no segundo, atine com a credibilidade de barganhas contingentes, sujeitas à livre discricionariedade do administrador, que, frente ao cardápio do burocratismo e do clientelismo (BRAGA e BRAGA JUNIOR, 1998), pode ou não utilizá-la como meio de condução aberta das controvérsias.

Por outro lado, é possível identificar tendências contemporâneas que paulatinamente redefinem a tradicional relação estatutária. O movimento de institucionalização do tratamento do conflito coletivo no setor público, iniciado com a Constituição de 1988, constitui uma dessas tendências. Ao garantir o direito de greve e de livre associação sindical dos servidores, a Carta vigente abriu a possibilidade de organização e atuação coletiva das representações nos marcos da legalidade, passando a autorizá-las em diversas instâncias do debate público, inclusive nos assuntos afetos às condições de trabalho. A própria judicialização dos conflitos encontrou no ativismo judiciário importante agente político de institucionalização, maiormente ao determinar, ante a inércia legislativa, a aplicação da lei privada de greve na esfera das relações de trabalho do Estado. No plano federal, esse movimento atingiu seu ponto culminante com a instalação da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP), ainda no primeiro Governo Lula, e mais recentemente com a ratificação da Convenção nº 151, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que cuida das relações de trabalho no setor público.

A proliferação de processos participativos e de *accountability* no âmbito estatal constitui outra tendência que tende a incrementar a via negociadora (MATIAS-PEREIRA, 2009). O diálogo dos governos com os servidores, feito com graus variados de abertura e propositividade desde a redemocratização, não só está inserido em contextos mais amplos que incorporam agendas temáticas complexas, como reformas administrativas e delineamentos de políticas públicas, como obedece a um rearranjo interno do próprio aparelho. Essa reordenação político-administrativa, fruto das pressões sociais, sindicais e de governos inclinados à permeabilidade do diálogo organizado, cristaliza o alastramento de espaços governamentais de decisão mais representativos, com participação e vigilância da sociedade. Daí a identificação de novos requerimentos e competências do gestor público, voltadas, agora, para a flexibilidade e capacidade de composição dialógica de interesses conflitantes (GUIMARÃES, 2000), apreensíveis sob o ângulo da governança democrática e responsável.

Esse panorama aos poucos delineia os contornos gerais de um processo, cheio de contradições como todo processo social, mas cujo desdobramento poderá resultar em padrões mais democráticos de relações de trabalho no setor público brasileiro. As respostas aos desafios históricos, notadamente aqueles derivados de opções legislativas moduladoras da soberania decisória dos governos ou, ainda, os desafios quanto à superação de comportamentos patrimonialistas na cultura política, passam também pela avaliação do teste social do diálogo e da negociação dos últimos anos. Nesse quadrante, a eficiência dos mecanismos participativos para administrar conflitos envolve aspectos de particular relevo,

nos quais a confiança recíproca dos atores, conquistada ao longo do tempo, possui centralidade própria.

Quando se pensa na construção de relações de trabalho sistemicamente abertas e evoluídas, parte-se da premissa de que o conflito institucionalizado, regrado por normas gerais e previsíveis de encaminhamento, possui especial vocação para minimizar os custos políticos do confronto, estreitando o raio da instabilidade (CHEIBUB, 2004). Em certa medida, é a institucionalização que confere coloridos de estabilidade à natureza em si provisória dos processos de regulação, modificados em razão das relações de poder que se alteram no tempo e no espaço (MELO, 1984).

Todavia, a formatação institucional de canais organizados de captura do conflito constitui apenas uma de diversas dimensões da regulação social. Ao lado de leis e atos normativos editados por autoridades, as práticas, as vinculações informais e os valores partilhados perfazem aspectos institucionais de regulação aderida voluntariamente, porque co-construída pelos sujeitos que se movimentam e delineiam uma cultura. Nesse sentido, a confiança, quer na qualidade de dado cultural historicamente datado e circunscrito, quer na condição de peça informadora da racionalidade do diálogo, comparece no esquema como pressuposto estabilizador e criativo das relações.

Quanto a isso, é possível desdobrar a confiança em dois níveis analíticos: individual e coletivo. No plano de pessoas que entre si negociam, prepondera o primeiro, consistente na segurança íntima de se estar no interior de procedimento legítimo, com indivíduos creditados. Já no plano das instituições e da sociedade, prevalece o segundo nível, como expressão da segurança supra-individual de regularidade no funcionamento dos mecanismos de controle dos abusos e promoção dos direitos. A mediação entre as duas instâncias se dá na condução convergente de atitudes de cada qual (pessoas e organizações), segundo valores socialmente compartilhados. E, em ambos os casos, o descumprimento de pactos negociados, de início celebrados a partir da convergência unificadora de vontades, fragiliza a crença no sistema e nos seus dispositivos de ordenação, redefine a economia interna da confiança e expõe sinais de desatendimento da boa-fé (ODERO, 2002).

Essas questões assumem singular importância no atual contexto em que vivemos. Muitas greves de servidores públicos civis em nível federal, ainda agora em curso, decorrem justamente de alegados descumprimentos de acordos obtidos junto às mesas do governo, o que em certa medida introduz questões novas e desafiadoras no plano da negociação. Uma delas se traduz no alastramento de *greves por descompromisso*. Outra se relaciona com a *credibilidade de barganhas organizadas*, sob ataque de comportamentos que desidratam a

vinculação dos pactos e a consolidação da cultura negocial no setor público. Com isso, além de socializar o sofrimento pela paralisia dos serviços (greves prolongadas), onera-se a retomada das conversações ou simplesmente as remete para outros centros decisórios, como os parlamentos, em que as administrações perdem a titularidade exclusiva do entendimento direto com os trabalhadores.

Frente a essa realidade, é de interesse pesquisar em que medida a confiança constitui aspecto de apreciação pelos atores em ambientes nos quais o cumprimento dos acordos carece de contundentes meios de exigibilidade, especialmente legais. Importa investigar com que amplitude o fenômeno do descumprimento constitui infração ética suscetível de tratamento jurídico inibidor, ainda mais no estágio contemporâneo de construção de relações de trabalho que, segundo os discursos correntes, pretendem dignificar e valorar a negociação como um de seus eixos lógicos. E, no mesmo diapasão, convém analisar se os processos históricos que desembocaram na institucionalização do conflito de trabalho no aparelho federal deixam entrever condições que autorizem regulamentos de fidedignidade na negociação coletiva, cobertos com graus mais severos de exigência e universalização de comportamentos de boa-fé.

Pergunta-se, então: quais elementos devem ser considerados em eventual regulamentação do rompimento de acordos em negociação coletiva no setor público brasileiro, em particular no nível federal?

Desse modo, a questão-problema atine com o interesse social envolvido no cumprimento dos contratos e obrigações contraídas (RODRIGUES, 1997), tanto quanto com a defesa da expansão dos campos de entendimento participativo nos serviços estatais, informados simultaneamente pela responsabilidade pública de governantes e servidores (DINIZ, 2001). Para isso, faz-se necessário abrir o processo de negociação coletiva do setor público e pinçar um fato intercorrente (rompimento de acordos negociados) que introduza a discussão acerca da confiança na dinâmica interna das negociações, dos relacionamentos dos agentes e dos deveres de gestão competente do conflito.

O presente trabalho em certa medida nada contra a corrente. Barbosa (2005) assinala o relativo esvaziamento da instância *relações de trabalho* nos estudos administrativos de recursos humanos das últimas décadas. Em lugar de acentuar categorias como poder, conflitos, negociação coletiva e subjetividades no trabalho, as modernas abordagens e linhas de pesquisa centram-se em novas temáticas, como capital humano, gestão do conhecimento, gestão de competências, aprendizagem, dentre outras. Para esse autor, trata-se de mudança de foco, na medida em que as ações de natureza coletiva perdem fôlego e o centro de análise cada vez mais se adstringe ao indivíduo (BARBOSA, 2005). A proposta deste ensaio, como

se verá, é retomar a tradição reflexiva das relações de trabalho, procurando analisar tema novo (confiança negocial) a partir do quadro teórico do conflito.

O argumento central aqui defendido é o de que, primeiro, a confiança negocial, como elemento regulador das relações entre sujeitos contratantes e como valor socialmente estimado, é passível de tutela jurídica no setor público brasileiro; segundo, essa tutela hodiernamente de fato existe, a despeito dos que não a enxergam, e o seu perfil expressa a arena de poderes e o histórico recente das relações no segmento; e terceiro, a proteção jurídica pode ser melhorada, a depender da correlação de forças que a pressione. Para tanto, antes de apresentar um sumário de elementos a serem considerados em eventual regulamentação do descompromisso, previamente será feita a análise do plano mais amplo das relações de trabalho, as especificidades da negociação coletiva no Estado, as questões postas pelas experiências recentes, o impacto dessas experiências na formação da cultura negocial e apontar, sem prejuízo de outras considerações pertinentes, alguns dos determinantes da confiança envolvidos na consolidação democrática do diálogo entre governo e servidores.

2.2 TRABALHO, PODER E REGULAÇÃO

O trabalho em sociedade se constitui de relações, notadamente de relações de trabalho. Tais relações derivam das relações sociais de produção, fazendo interagir sujeitos situados em posições opostas e, ao mesmo tempo, complementares no processo produtivo (FLEURY e FISCHER, 1992).

Essa condição antagônica desde já revela que o conflito de interesses caracteriza-se como traço inerente e constitutivo das relações de trabalho, na medida em que subsistem hierarquias, papéis diferenciados e repartição desigual do poder entre os atores (MELO, 1984). Nesse sentido, a história das relações de trabalho, quer seja no campo privado, quer na esfera dos serviços estatais, pode ser contada a partir das narrativas, científicas ou não, que procuram ocultar ou explicitar os conflitos, a depender das ênfases e objetivos que se pretendam com elas atingir. Desse ponto de vista, as concepções unitaristas da sociedade que percebem seus componentes ligados por relações de interdependência, voltadas para a manutenção da coesão e do equilíbrio sociais, em regra concebem os conflitos como disfuncionalidades e anomalias. Em sentido contrário, as concepções pluralistas, que reconhecem a dispersão e a oposição dos interesses como dados inelutáveis dos processos

sociais do trabalho, entendem o conflito como mote para a busca de regulações conjuntas e pontuais e, ao mesmo tempo, como mola propulsora das mudanças (DAHRENDORF, 1972 *apud* MELO, 1984)¹.

Para os propósitos deste estudo, a perspectiva teórica adotada compreende as relações de trabalho como *relações de poder*, pelas quais os sujeitos pretendem comunicar, influenciar, impor ou determinar seus interesses em face do outro, por meio dos mais diversos instrumentos e mecanismos de interação. Concebe-as também, e concomitantemente, como *relações normativas*, pelas quais a complementaridade no processo sócio-produtivo exige dos sujeitos a construção permanente de liames de regulação da convivência, dado o caráter relacional que os impede de simplesmente aniquilar o outro, sob pena de aniquilamento correlato da relação. É dessa tensão entre as medidas de poder e os gradientes regulatórios, historicamente conformados pelas condições concretas da interação, que se nutrem as relações de trabalho no capitalismo.

Assim, grosso modo, onde mais o poder é assimétrico em favor de um dos lados, mais coercitivos tendem a ser os mecanismos de normalização do relacionamento a fim de aplacar as resistências do subjugado, sem todavia nulificá-lo. Já onde o desequilíbrio é menos acentuado, maiores as chances de adoção de instrumentos reguladores presentes em instâncias distintas da força física ou legal, como os domínios simbólicos da cooptação e da composição consentida. No primeiro caso, em geral formado por relações verticalizadas e fortemente baseadas no mando, a pressão autoritária exerce papel de relevo, juntamente com outros fatores ambientais de constrição, como desemprego ameaçador, governos fechados ao diálogo social e crises econômicas cíclicas. No segundo caso, as formas dialógicas calcadas no convencimento e na persuasão encontram espaço coerente de exercício, informando os sujeitos acerca dos caminhos aceitáveis de legitimação. Entre os dois extremos se apresentam tonalidades intermediárias e amplo espectro de processos regulatórios. Ao mesclar instrumentos coercitivos e persuasivos, eles vão desde o simples constrangimento e sufocamento do conflito (relação autoritária), até a ponta em que ele é pressuposto e positivamente valorado (relação aberta e democrática).

Como fenômeno social, o poder está posto em relação entre os homens. Define-se a partir de uma *relação triádica* (BOBBIO, 1998), em que não basta especificar apenas as pessoas, grupos ou organizações que o detêm e os que a ele se sujeitam, mas também importa determinar a esfera de atividade à qual o poder se refere (esferas de poder). Tais esferas

¹ DAHRENDORF, R. *Classes et conflit de classes dans la société industrielle*. Paris: Mouton, 1972.

poderão ser mais ou menos delimitadas, mais ou menos conhecidas e explicitadas, como o poder do empregador sobre o empregado nos assuntos estritos do trabalho, ou, mais impreciso, o campo do poder de um chefe político carismático, cujo círculo de influência é maior e menos aparente.

Como ato em relação, o poder se encontra exercido e, por ele, definem-se comportamentos de lado a lado. Como potência, constitui simples possibilidade de acionamento, mas nele já reside a capacidade de determinar as ações dos outros. Em outras palavras, “enquanto poder atual é uma relação entre comportamentos, o potencial é uma relação entre atitudes para agir” (BOBBIO, 1998, p. 936). Em ambas as situações, as expectativas exercem papel destacado, tanto quanto exercem, em determinada arena de poder, as percepções sobre os recursos alheios, as ações futuras da contraparte e as conjecturas sobre a evolução conjunta dos fatos, tudo de modo a influenciar cálculos e preferências:

(...) o Poder não deriva simplesmente da posse ou do uso de certos recursos, mas também da existência de determinadas atitudes dos sujeitos implicados na relação. Essas atitudes dizem respeito aos recursos e ao seu emprego e, de maneira geral, ao Poder. Entre tais atitudes, devem ser colocadas as percepções e as expectativas que dizem respeito ao Poder. As percepções ou *imagens sociais do Poder* exercem uma influência sobre fenômenos do Poder real. A imagem que um indivíduo ou grupo faz da distribuição do Poder, no âmbito social a que pertence, contribui para determinar o seu comportamento, em relação ao Poder. Neste sentido, a reputação do Poder constitui um possível recurso do Poder efetivo. (BOBBIO, 1998, p. 937-938) (grifos do original)

Os modos de exercício do poder intencional (ou voluntário) são múltiplos, abarcando aí fenômenos variados, como coação, manipulação, persuasão, cooptação, aliciamentos, ameaças de punição e promessas de recompensas etc. E, em todos os casos, o poder invoca bases de legitimação para se sustentar, entendidas genericamente como crenças sobre valores relativamente consensuados, capazes, por sua vez, de assegurar a obediência sem a necessidade de se recorrer ao uso da força (lei, autoridade, carisma, costumes/tradição etc.). Por conseqüência, quando os consensos são rompidos, entra em crise a legitimidade sobre a qual ele até então subsistiu.

Sendo, pois, as relações de trabalho nítidas relações sociais de poder, não se pode ocultar o conflito, que lhes é próprio. Da mesma forma não se deve perder de vista o caráter normativo dessas mesmas relações, pelo qual se procura assegurar o funcionamento de sistemas complexos, formados por agentes e interesses contraditórios e antagônicos. Nesse sentido, colocados no quadro dos jogos de forças políticas e econômicas, os processos de regulação assumem características peculiares, como a efemeridade, derivada das condições

provisórias de poder que se alteram no tempo, e a aptidão para se concretizarem em processos internos e externos às organizações, bem como em regulamentos de maior ou menor formalidade, mais ou menos explícitos (MELO, 1984).

Segundo Melo (1984, p. 13), as formas institucionalizadas e não institucionalizadas de regulação dos conflitos nas relações de trabalho guardam diferenças sensíveis:

Se se entende institucionalização como sendo um conjunto de formas ou estruturas sociais estabelecidas pela lei e pelo costume, a institucionalização do conflito será, ao nível da instituição, a concepção e o reconhecimento do conflito como sendo inerentes às relações de trabalho. Ela se manifesta através de ações cujos objetivos vão ser explicitamente a regulação do conflito, como o acordo, o reconhecimento, a legitimação e a participação dos agentes sociais nas relações de trabalho. As regulações não-institucionalizadas de conflitos (ou os processos informais de regulação) relacionam-se aos procedimentos e ações cujos objetivos não são explícitos e/ou as possibilidades de recorrer a eles são restritas, explicitamente, a um só dos agentes ou atores sociais. Sem ter o objetivo formal de tratar o conflito e sem dar o direito explícito ao empregado, estas práticas buscam conservar uma certa fluidez para as possibilidades de expressão dos empregados e são concebidas para serem utilizadas pelos agentes de pessoal (área de recursos humanos) e pelos agentes de comando (área de produção) na gerência da força de trabalho. (...) O sucesso desta estratégia está na transformação de procedimentos ou ações organizacionais, legitimadas pelo objetivo, de alcançar outros objetivos, em formas de controle e domínio do conflito, como, por exemplo, o exercício da participação.

Melo e Carvalho Neto (1998, p. 29) resumem, com nitidez, o que se entende por processo institucionalizado de regulação:

O processo institucionalizado de regulação relaciona-se a um conjunto de formas ou estruturas sociais estabelecidas pela legislação e/ou pelo costume, indicando a concepção e o reconhecimento do conflito como sendo inerente às relações de trabalho. A institucionalização manifesta-se por intermédio de ações cujos objetivos vão ser superar o conflito a partir de acordos, o que pressupõe o reconhecimento, a legitimação, a participação dos atores sociais nas relações de trabalho e a definição precisa dos interlocutores.

Desse modo, enquanto a institucionalização convalida o status de legitimidade e autonomia das partes que entre si se reconhecem como legítimas e autônomas, o que favorece a emergência e a reprodução de comportamentos de implicação política, a não-institucionalização dos processos tende a ocultar ou negar esse status, tornando as relações de poder mais complexas e com fortes doses de ambigüidade, já que a dimensão do controle não se revela. É o que se dá, por exemplo, nas estratégias de condução participativa dos processos produtivos, em que as organizações empresariais procuram patrocinar o envolvimento dos trabalhadores visando monitorar os conflitos e incrementar a produtividade (círculos de controle de qualidade, atuação cipeira etc.), sem entretanto com eles compartilhar o co-poder

diretivo dos empreendimentos, nem tampouco lhes reconhecer a condição de interlocutores válidos na defesa de seus interesses (MELO, 1994).

Se no campo privado os processos informais tendem a alargar o poder discricionário dos empregadores segundo os imperativos do mercado, tornando opacos os controles patronais – mas nem por isso menos eficientes em seus propósitos –, no setor público a falta de institucionalização submete o conflito trabalhista a uma cena de vetores múltiplos. Nesse caso, a negação ou a permissão do diálogo coletivo orientam-se por conveniências governamentais, que ou seguem a sorte deixada por *modelos tecnoburocráticos de eficiência*, que autarquizam o diálogo em círculos menores, ou de mero *clientelismo excludente*, que veta a participação democrática na zona decisória dos negócios públicos. Exemplo ilustrativo aparece nos canais de negociação não formalizados, destacados por Cheibub (2004) ao analisar as experiências internacionais de negociação coletiva no setor público. Para esse autor, a falta de institucionalização do conflito envolvendo Estado e seus servidores precariza e torna incerta a utilização eficiente do mecanismo negociador, aumentando os custos políticos do confronto. Diferentemente de Melo (1994), que aponta a dimensão oculta do controle nos processos informalizados, Cheibub (2004), no âmbito da estatalidade, conexiona o problema com a estabilização política das relações de trabalho, apurável nos casos em que o conflito está institucionalmente regrado, seja pela previsão de uso mandatório do canal, seja pelo regramento de sua dinâmica e explicitação de seus propósitos.

Note-se, desde logo, que os processos de regulação de conflitos nas relações de trabalho objetivam controlá-los. Esse controle envolve disciplinas específicas, como o ocultamento, a prevenção e a antecipação do conflito (MELO, 1984). Tais disciplinas se materializam em diversos métodos de regulação e na maneira como são entre si combinados. E todas as dimensões de controle são territórios de florescência dos poderes, da distribuição e das percepções que em torno dele gravitam. Daí a íntima associação entre esses territórios e as formas de regulação nas relações de trabalho, tanto individuais quanto coletivas.

Em nível coletivo, os métodos de regulação institucional são normalmente associados com a lei e a negociação coletiva, disso derivando padrões específicos de macro-regulação, como os *estatutários*, em que a norma legal majoritariamente define as condições de trabalho em face das quais os sujeitos se adaptam, ou os *negociais*, onde a autonomia coletiva dos atores trabalhistas movimenta-se com maior protagonismo na liberdade de contratação (NASCIMENTO, 1997). Enquanto no primeiro modelo o conflito escoia prevalentemente para dentro do mecanismo estatal (estrutura judiciária), no segundo a negociação cristaliza o eixo lógico da produção normativa e do arbitramento das controvérsias. Mas os diplomas legais e a

negociação autônoma não esgotam os processos. Os costumes, a cultura organizacional, os valores sociais compartilhados, os instrumentos participativos de gestão da mão de obra, formais ou informais, afora outros, não só atuam nos contextos regulatórios desenhando-os, mas constituem expressão dos mesmos, ainda que parcial, e servem para detectar as esferas de influência dos poderes das partes que se relacionam .

Sublinhe-se, a propósito, que trabalhadores e patrões se regulam de forma direta, tanto quanto se deixam regular pelas ordens do contexto. Mesmo quando as aparências deixam entrever o contrário, como no momento contratual de admissão e execução dos serviços, aquela relação segue mediada por instâncias definidoras de como a admissão e a execução laborais devem se desdobrar, para além da vontade imediata dos sujeitos. Logo, enquanto categoria analítica, as relações de trabalho não se resumem a meras relações interpessoais, de ordem psicossocial, tampouco se circunscrevem às relações formalizadas. Na verdade, transcendem a situação do trabalho em si, abarcando arranjos institucionais e entendimentos informais que modelam as relações sociais de produção nos locais de trabalho (LIEDKE, 1997 *apud* BALDI, 2009)².

Fisher e Fleury (1992) propõem que os padrões de relações de trabalho se determinam a partir de fatores que se agrupam em três instâncias: a *instância do político*, que não se resume apenas ao aparato jurídico-legal do Estado ou ao espaço institucional em que ele é protagonista, mas compreende todas as ações e práticas cotidianas que modelam os mecanismos de dominação e resistência dos sujeitos; a *instância de administração de recursos humanos*, em que as políticas de RH constituem a interface entre os jogos de forças sociais e o cotidiano interno das organizações – o que suprime qualquer neutralidade atribuída aos gestores; e a *instância de organização do processo de trabalho*, despojada de seu caráter simplesmente tecnicista, pois se nela ocorre a incorporação do progresso técnico, volta-se para a acumulação do capital com conseqüente redução da força de trabalho (desemprego), o que expõe a sua natureza social. Além dessas três, a *instância do simbólico* se acresce ao repositório analítico das relações de trabalho: em sua capacidade de ordenar, atribuir significações e construir a identidade organizacional, “age como elemento de comunicação e consenso, assim como oculta e instrumentaliza as relações de dominação entre os agentes.” (FLEURY e FISCHER, 1992, p. 6). Com isso, a avaliação multidimensional das relações de trabalho inclui a percepção simultânea de instâncias macro-políticas, intra-organizacionais e simbólicas, de cujas combinações defluem os fenômenos concretos de poder.

² LIEDKE, E. R. Relações de trabalho. In: CATTANI, A. D. (Org.). **Trabalho e tecnologia: dicionário crítico**. Porto Alegre: Editora Vozes e Editora da UFRS, 1997, p. 205-207.

Além de considerar as relações de trabalho como relações simultaneamente normativas e de poder, este estudo parte do pressuposto de que subsiste uma *ordem circular de determinação dialética*, em que as configurações de poder determinam e são determinadas pelos métodos de regulação atuantes, os quais se mesclam segundo as condições concretas dos processos produtivos e dos arranjos relacionais deliberadamente acionados. A idéia é enfatizar, de um lado, a capacidade transformadora das relações de poder, propensas a instaurar composições regulatórias mais adequadas com os novos níveis de aspiração e interesses dos sujeitos; de outro lado, sinalizar a capacidade reativa que as normas de relação pretéritas exercem sobre as realidades de força em alteração, atrasando as mudanças ou impondo condições de passagem. Além disso, a noção dialética da determinação recíproca também admite, agora sob sinais invertidos, a capacidade transformadora das regulações assentes. É quando tais regulações influenciam a mudança de conjuntos de forças que, por si sós, sem tais mecanismos de relação postos, não conseguiriam circunstancialmente alterar o *status quo*. Logo, em vista dessa concepção, as relações de poder tanto podem modificar o caráter regulatório dos arranjos de forças, quanto pelos processos de regulação podem ser precipitadas mudanças naqueles arranjos, apontando que o elemento normativo atua feito *força viva*, e não como elemento *coisificado* ou meramente derivado.

Como exemplo de forças transformadoras e processos de regulação resistentes, cite-se, no setor público brasileiro, a ampliação da força política do sindicalismo dos servidores públicos federais, que nos últimos anos continuamente pressiona pela institucionalização da negociação coletiva entre nós (força transformadora); como força resistente, a posição jurisprudencial dos tribunais do país, que insistem em negar o direito, com base em interpretações conservadoras e formalistas do ordenamento jurídico. Em sentido oposto, como exemplo de normatividades que, formadas sob propósitos de controle patronal, podem no entanto estimular rearranjos de forças dentro das organizações e no seu entorno, mencionem-se os processos participativos tratados por Melo (1984). A depender de como concretamente a participação dos trabalhadores se processe nos canais disponibilizados pela organização (esquemas participativos implantados sob retóricas de humanização dos locais de trabalho), poder-se-á modificar as relações de trabalho através da apropriação daqueles espaços e de suas pautas, com vistas à institucionalização superveniente do conflito. Com isso se registra, em tom enfático, que os processos regulatórios não são neutros, mas impregnados das intencionalidades, veemências e sujeições típicas do fenômeno social do poder.

Portanto, as relações de poder e os processos de regulação se enfrontam em mecanismos de causação circular. Somente o estudo detalhado dos casos concretos poderá

identificar como um (regime de poderes) e outro (processo regulatório) interagem, ou como a circularidade entre ambos historicamente se apresenta e se rompe. Com isso, conclui-se que a análise da evolução dos padrões de relações de trabalho envolve a pesquisa dos determinantes que envolvem simultaneamente os poderes e os mecanismos de regulação, recortados no tempo e no espaço. E não apenas as regulações, como quer Pichler (2007), em cuja perspectiva funcional-normativista, de fundo dunlopiano, assenta-se a noção de que a natureza de um sistema de relações de trabalho encontra-se no modo como se regulam as interações entre padrões e empregados – e que o sentido de evolução desse sistema deve ser buscado na evolução das características de seu modo de regulação, tão-apenas.

No mais, a falta de sintonia entre o regime de poderes e os arranjos normativos dele decorrentes prenuncia a quebra de padrões de estruturação das relações de trabalho, que poderá de fato ocorrer ou não – a depender da musculatura das forças transformadoras, da clareza de seus objetivos e das resistências antepostas. É o que se dá, por hipótese, quando a parte antes enfraquecida autonomamente altera sua condição de força, ou é alterada por condições e eventos externos, cujos impactos realinham a economia dos recursos de que dispõem os sujeitos e a forma como os mobiliza em relação ao outro. No novo cenário, antigos padrões de regulação se descolam de suas bases materiais de sustentação, fazendo emergir outras modalidades de normatização e encaminhamento dos conflitos, doravante sintonizados com os poderes redistribuídos. É o que, quanto a isso, de certa forma aconteceu na esfera das relações de trabalho do Estado, nas últimas três décadas.

2.3 NEGOCIAÇÃO COLETIVA DE TRABALHO

2.3.1 Fundamentos da Negociação, Vocação Normativa e o Tripé Democrático

Por negociação se entende a ação de discutir para se chegar a um acordo. Zajdsznajder (1988, p. 4-5) assim coloca o tema:

Se o que distingue fundamentalmente o ser humano dos animais é a linguagem, que permite a apresentação de razões, propostas e promessas, há certamente algo de intrinsecamente humano na negociação. (...) A negociação apresenta-se como uma interação verbal, em que as partes propõem, contrapõem e argumentam. Certamente, não se resumem a fazer isto. Podem também protestar, ameaçar,

prometer etc. A realização de todas estas interações tem por objetivo a obtenção de um resultado que é o acordo: uma determinada proposição prática que recebe o assentimento de todas as partes envolvidas.

Para o autor, divergências e convergências são características inerentes das relações humanas. Enquanto as primeiras indicam diferenças entre idéias e interesses, as segundas implicam áreas de aproximação ou de identidade. Disso decorre que se de um lado as divergências colocam as partes em movimento, de outro as convergências aproximam. Essa combinação é o que está na base da interação humana, pois se só existissem convergências, a interação não se viabilizaria; por outro lado, se só existissem divergências, a indiferença seria seu corolário lógico. No entanto, a vida social supõe acertos diários, de modo que a resolução sobre aquilo que se diverge se dá através da aceitação de um resultado, imposto pela força ou negociado pelos sujeitos. “O acordo da negociação”, assinala o autor, “é a convergência atingida através da conversação” (ZAJDSZNAJDER, 1988, p. 11).

Ainda segundo Zajdsznajder (1988), a realidade complexa da negociação pode ser percebida por nove faces diversas. Na face *lógico-linguística*, ela se caracteriza por trocas verbais orientadas por objetivos e regras (campo da linguagem) e por filiação ao jogo dialético dos argumentos, provas e refutações (campo da lógica); na *face psicológica*, ela comunica percepções e expectativas, testadas e reapreciadas a cada novo lance da dinâmica negocial, podendo daí gerar afeições, desafeições e sentimentos de hostilidade oriundos do atendimento ou desatendimento das expectativas iniciais; na *face política*, a negociação expressa as correlações de força presentes, o poder de barganha, a realidade circundante dos recursos mobilizados que para ela pode ser trazida, tanto para auxiliar o desfecho do processo negociador, como simplesmente para destruí-lo; na *face social*, ela se apresenta como fato integrado historicamente à sociedade em que tem lugar, segundos papéis e regras nela definidos; na *face econômica*, a negociação consolida trocas e partilhas de recursos (bens, valores, custos e preços), mesmo quando tem por objeto questões não-econômicas, já que essas também são envolvidas por cálculos típicos do comportamento econômico dos agentes; na *face antropológica*, as negociações podem ser aproximadas dos rituais, com estilos e aspectos cerimoniais construídos diretamente pelos participantes, ou por eles aderidos (normatividade social); na *face administrativa*, compreende-se que o planejamento, a organização, a coordenação e a decisão, aspectos básicos da função administrativa, atuam na realidade das negociações, subministrando-lhes maior racionalidade e efetividade; na *face tático-estratégica*, o poder e a utilização de simulações, blefes, apostas, artimanhas e demais manobras visam conduzir a contraparte para determinadas decisões no quadro da disputa

cooperativa, firmada em torno de uma atmosfera de engajamento – e não de mera vitória ou submissão; por fim, na *face lúdica* vislumbra-se o elemento de jogo, em que os movimentos dos negociadores podem ser encarados como lances e o espaço da transação como jogo regrado (ZAJDSZNAJDER, 1988, p. 11).

Na medida em que constitui fenômeno socialmente transversal, a negociação se encontra disseminada nos mais diferentes níveis da convivência humana, do familiar ao organizacional, das disputas particulares às relações entre países. Pode ser cooperativa ou posicionada, mais agressiva ou menos litigante. Se informal, tende a guardar poucos registros; se institucional, submerge os negociadores a conjuntos de regras. Feita com frequência e de forma voluntária, aponta para um contexto que a incentiva; ao invés, se pouco dela se tem notícia, fareja-se rigidez, alta coercibilidade e pouca flexibilidade nos processos. Portanto, como fenômeno simbólico e cultural, a negociação submete-se a inúmeros recortes analíticos.

A *negociação coletiva de trabalho* é um desses cortes. Trata-se de barganha organizada, cujos desdobramentos costumam interferir na vida de grupos inteiros de indivíduos. Normalmente se faz por representantes designados pelos grupos e os interesses debatidos assumem caráter supra-individual, de afetação coletiva. Daí apresentar características singulares, como o repositório de temas (salários e condições de trabalho); a especificidade dos recursos de pressão, dentre os quais a greve; a permanente aferição da legitimidade política dos negociadores e a ritualização de sua dinâmica.

O elemento ritualístico se apresenta em todo processo, como nas reuniões de apresentação de pauta, nas de deliberação dos conflitos e costura (ou rompimento) de acordos. Ele ainda atua nos encontros abertos, nos quais os discursos são mais enfáticos e inflamados perante a platéia, ou nas reuniões fechadas, instrumentalmente mais pragmáticas e resolutivas. Verifica-se, ainda, nas ações de mobilização e convencimento das bases, cujos mandatos se depositam sobre os negociadores. Nesse campo da disputa social, os ritos servem para definir zonas de poder, racionalizar o diálogo, militar recursos e precatar consciências.

Via de regra, a negociação coletiva de trabalho, como expressão institucional do diálogo trabalhista, é território de falas e de entendimento. Teixeira Filho (1996, p. 1131) a conceitua como “processo democrático de auto-composição de interesses pelos próprios atores sociais”. Para esse autor, o fim almejado pelo mecanismo é duplo: fixar as condições de trabalho aplicáveis a uma coletividade de empregados e regular as relações entre as entidades estipulantes. De seu lado, Magano (1997) a situa no campo mais geral da contratação coletiva de trabalho, vendo-a como método de solução de conflitos mais coadunável com a

democracia pluralista, na qual o Estado reconhece o poder autônomo dos grupos de regular sua própria existência.

Costuma-se apontar cinco funções atribuídas à negociação coletiva de trabalho: *jurídica*, pois cria normas aplicáveis aos contratos individuais, obrigam as partes e compõem os conflitos; *econômica*, na medida em que afeta a distribuição de riquezas e regula a concorrência; *política*, veículo de incentivo e sustento do diálogo social; *ordenadora*, possibilita a flexibilização da relação produtiva nos momentos de crise; e *social*, abre trilhas para que os trabalhadores participem das decisões empresariais, com graus variados de influência (MARTINS, 2001).

Nas relações de trabalho, a negociação coletiva é uma das pontas do *tripé democrático* caracterizado por ela mesma, pela liberdade sindical e pelo direito de greve (STOLL, 2006). A liberdade sindical repousa em conjunto de preceitos que asseguram a faculdade de, sem autorização prévia, trabalhadores e empregadores poderem constituir as organizações julgadas convenientes à defesa dos seus interesses e de filiar-se a elas, com a única condição de observância a seus estatutos. Ela constitui o alicerce que sustenta as relações coletivas de trabalho e o fundamento que, por voluntariedade, submete a liberdade individual às deliberações da assembléia (BARROS, 2005).

Segundo a ótica jurídico-institucional, somente há que se falar em liberdade sindical se, em seu círculo protetor, integrarem-se outras liberdades complementares: a liberdade de trabalhar, a liberdade de associar-se, a liberdade de organizar-se, a liberdade de administrar-se, a liberdade de filiar-se e a liberdade de atuar (PINTO, 1998). Sem elas, ou com elas sofrendo severos condicionamentos, inviabiliza-se o preceito democrático que informa o papel não interferente do Estado na organização sindical (Constituição da República, art. 8º). Essa organização será tanto mais livre quanto mais o sistema jurídico preservar a autonomia e a capacidade de autodeterminação dos sindicatos. Isso explica porque, quando se tem em mente a liberdade sindical, necessário se faz desagregá-la em suas liberdades implicadas, para perceber no quanto todas elas, ou somente parte delas, convergem para a emergência de uma liberdade ampla ou mitigada.

Nesse sentido, a autonomia sindical, conquanto seja parte de uma questão maior, relaciona-se com o problema da liberdade que alcança não só a possibilidade de criar sindicatos, mas também a prerrogativa de autogestão na coordenação e defesa dos interesses da categoria. Ela tem a ver, portanto, com a *livre estruturação interna das entidades* e com a sua *livre atuação externa* (DELGADO, 2001), ambas definidas autonomamente em

assembléia e assim reguladas pelos estatutos, conforme prescreve o art. 3º da Convenção nº 87, da OIT.

É nesse capítulo da liberdade sindical, ligado aos favores constitucionais que sustentam a liberdade de deliberação acerca do que defender, de quando agir e de como atuar (atuação externa), que se situa a negociação coletiva de trabalho. Ela está associada com o estado de liberdade para escolher os meios de defesa dos interesses e com a capacidade de autonomamente normatizar relações em contexto de pluralidade.

Dá-se o pluralismo jurídico quando se verifica a coexistência de várias fontes produtoras do direito, inúmeros centros autônomos capazes de regramento próprio. Nega-se, com ele, a exclusividade normativa do Estado, sob o entendimento de que em qualquer regime democrático deve ser reconhecida a livre atuação dos indivíduos e dos grupos para a defesa e composição de seus interesses.

Para a concepção pluralista, a convivência simultânea de modelos jurídicos constitui pressuposto da democracia. O Estado cria modelos genéricos (leis) e ao mesmo tempo autoriza e reconhece instrumentos elaborados em menor escala pelos integrantes da sociedade civil, desde que tais instrumentos guardem relação de conformidade com os princípios de direito, com a moral e com as normas cogentes, geradas no útero dos consensos políticos (Parlamento). Somente assim é possível respeitar a diversidade mediante a aceitação de mecanismos de regulação descentralizados, capazes de se adequarem às realidades específicas e aos específicos conflitos que se instalam reiteradamente no tecido social.

Martins (2001) divide o pluralismo jurídico em quatro formatos: a) o proveniente do Poder Legislativo, que cria leis; b) o que decorre do Poder Judiciário, que jurisdiciona; c) o que resulta dos usos e costumes, pela reiteração de práticas e consensos do povo, e d) o negocial, derivado da autonomia das partes em contrair obrigações. A *autonomia privada*, inerente à dimensão contratual das relações, refere-se à atividade negocial dos particulares produtora de vínculos jurídicos. Ela se fundamenta na vontade do sujeito de auto-regulamentar suas relações, como reflexo do princípio da liberdade que está na base de uma organização política que dá guarida à pluralidade. Nas precisas palavras de Diniz (1997, p. 31), voltadas para a disciplina dos contratos, a autonomia privada dos contratantes consiste no “poder de estipular livremente, como melhor lhes convier, mediante acordo de vontades, a disciplina de seus interesses, suscitando efeitos tutelados pela ordem jurídica”. Ela envolve, em geral, três liberdades: a liberdade de contratar ou não contratar; a liberdade de escolher o outro contratante e a liberdade de definir o conteúdo do contrato.

Ocorre, entretanto, que essas liberdades não são absolutas. Pelo contrário, somente subsistem quando não violam o interesse público e os bons costumes, que funcionam como diques à vazão da autonomia privada. No campo das relações entre particulares, a submissão da vontade decorre do *dirigismo contratual*, reiteradamente apontado como marca do direito social brasileiro e cada vez mais presente na formação, desenvolvimento e extinção dos negócios jurídicos, não só trabalhistas. Nada mais é do que intervenção do poder público na economia dos contratos, de modo a evitar a ruína de uma das partes, sobretudo diante da desigualdade concreta de poderes. São medidas restritivas – como a proibição de contratação coletiva por tempo indeterminado (CLT, 614, §3º), o veto aos ajustes categoriais que violam a política econômica (CLT, art. 623) ou a atribuição de nulidade aos acordos que malferem direitos indisponíveis (CLT, art. 9º) – que têm em vista amparar o fraco contra o forte, ou dar-lhe condições de situar-se em um plano de igualdade mediante privilégios legais, ou submeter os contraentes, sem distinção, a imperativos maiores, com o escopo de dar execução à política do Estado de coordenar os vários setores da vida econômica (DINIZ, 1997).

No âmbito das relações de trabalho de mercado, o direito brasileiro estimula a *autonomia privada coletiva*, uma vez que admite os sindicatos como sujeitos coletivos dotados de autonomia e autogoverno, exigindo sua presença nas negociações da categoria (Constituição da República, art. 8º). Nessa qualidade, os corpos intermédios entre o indivíduo e o Estado atuam coordenando o *interesse coletivo profissional*, entendido como o interesse de uma pluralidade de pessoas por um bem idôneo capaz de satisfazer necessidades comuns na esfera do trabalho. Como interesse abarcante, é *econômico*, porque visa a atender fins econômicos compartilhados; *indivisível*, porque se refere a uma coletividade que reivindica bens que com todos se comunicam dentro do grupo; *genérico*, dada a sua indivisibilidade; e *privado*, não podendo contrariar o interesse público, nem tampouco com ele se confundir (NASCIMENTO, 1997).

Quando cria direito, a autonomia coletiva trabalhista se materializa nos negócios ajustados para regular as condições de trabalho de uma categoria. Sua expressão mais elementar é o contrato coletivo, gênero que se desdobra em duas espécies: as convenções e os acordos coletivos (CLT, art. 611). São modelos juslaborais de contratação que normatizam consensualmente os institutos do trabalho, que geram e realizam o direito, pois objetivam superar o estado de insatisfação com as velhas regras. Essa é a plasticidade e o dinamismo que o processo legislativo não contém, quer pela morosidade na obtenção dos consensos, quer pela incapacidade de estabelecer fórmulas menos abrangentes, com aptidão para atender aos microconflitos de esferas menores. Daí se pode dizer que a negociação coletiva privada no

país não apenas tem *fim normativo* (NASCIMENTO, 2002), mas *imediatamente normativo*, na medida em que os instrumentos negociados, tão logo ajustados e depositados no Ministério do Trabalho (CLT, art. 614, §1º), tornam-se desde logo perfeitos e vigentes perante o ordenamento jurídico, dispensando qualquer outra instância para completar seu ciclo existencial.

Se é a partir da liberdade sindical, do pluralismo jurídico e da autonomia negociadora que a negociação coletiva se torna coerente e exigível, é com o direito de greve que ela se exercita na prática. Condicionar o direito de greve é condicionar a capacidade mobilizadora do poder dos trabalhadores, é modular, regrado-a, uma via de luta pela melhoria das condições com que o trabalho é executado. Como instituto jurídico, a greve é o direito de cessar coletivamente a prestação dos serviços, visando pressionar a organização empregadora a discutir ou aceitar os interesses dos trabalhadores. Como fenômeno social, é instrumento de poder. Logo, o tipo de regramento do direito, ou o grau interferente do Estado com que esse direito é delineado, influencia na capacidade militante do instrumento – e por conseqüência, atinge o poder de barganha dos sindicatos nas mesas de negociação.

Por sinal, o *poder de barganha* (capacidade de influenciar o outro a partir dos recursos mobilizados ou mobilizáveis no conflito) indicia o regime de forças que dali emerge. Considerando a natureza dúplice das relações de trabalho, dentro das quais a negociação coletiva se efetiva, conclui-se que esse tipo de barganha regula relações pautadas pelo confronto de poderes. Poderes que se aquilatam em diversas fases do processo ou sob diferentes abordagens, a começar pela que considera a força do ambiente cultural na determinação dos comportamentos. Portanto, se a negociação tem por fundamento uma disputa que objetiva conservar o poder ou crescê-lo, sendo feita por agentes que buscam constantemente melhorar a correlação de forças (MELO e CARVALHO NETO, 1998), ela também pressiona e a todo tempo revê o formato com que se apresenta no jogo. A mera institucionalização do mecanismo negociador pode demarcar correlação de forças distinta daquela observada em situações de informalidade e discricionariedade do uso, como também pode denunciar estratégias de confronto ou cooperação que revelam predileção por mecanismos formais ou informais, a depender do caso concreto. Afora isso, o poder se expressa não apenas no curso da negociação, mas *antes* mesmo dela, quando se obriga ou se impede sua ocorrência, e *depois* dela, quando se exige a execução dos acordos ou seu rompimento. Daí por que a negociação coletiva de trabalho, ao regular relações, regula e se deixa regular pelas forças dos sujeitos em interação.

De modo que liberdade sindical, direito de greve e negociação coletiva representam peculiar trindade. Nela se desenham os contornos das relações de trabalho com matizes democráticos ou autoritários, a depender dos níveis de abertura subsistentes no tripé. Nesse sentido, considerando que a negociação coletiva tem fim eminentemente normativo, fica evidente que ela perfaz certo tipo de processo regulatório visceralmente informado pelos arranjos institucionais e pelas relações de poder ativas, dentro dela e no seu entorno. Mais ainda: no instituto da negociação deságuam e se traduzem a maioria dos impasses, avanços e retrocessos observáveis nos padrões trabalhistas de interlocução social no Brasil, presentes quer no âmbito privado, com a preservação de traços corporativistas no sistema atual (monopólio de representação, unicidade sindical, receitas compulsórias e paralelismo obrigatório da negociação, decorrente do sindicalismo de categorias), quer no contexto das relações entre servidores e Estado, como se verá no próximo capítulo.

2.3.2 Princípios da Barganha Coletiva

No campo doutrinário dos estudos de direito, e não somente nos de direito, tornou-se lugar-comum associar a figura da negociação coletiva de trabalho à idéia de solução de conflitos (NASCIMENTO, 1997; MARTINS, 2001; DELGADO, 2001). Trata-se de peculiar mantra teórico. A partir dele, a imagem da pacificação é automática, operando-se imediato enlace mental entre o ato de negociar e o de resolver disputas. Negocia-se para solucionar pendências, controvérsias, desentendimentos ou aspirações resistidas de lado a lado. E se, em conformidade com essa orientação de pensamento, a negociação é para *solucionar* o conflito, é também para *equilibrar* as partes, supondo haver aí uma equação necessária, decorrente e intuitiva (STOLL, 2006).

A perspectiva teórica aqui adotada diverge desse arcabouço analítico, fundamentalmente por duas razões centrais. Realizada em âmbito coletivo, a negociação trabalhista não se presta apenas a buscar acordos, aí abarcando desde os mais óbvios e documentados, até os mais incertos e duvidosos, presentes na esfera interna dos pactuantes. Isso porque o procedimento pode ser acionado para estabelecer consultas recíprocas, formular esclarecimentos, trocar informações e testar percepções (Recomendação nº 163, da OIT). Em muitos casos não foca simplesmente a resolução de um conflito, mas a sua possível prevenção por meio de auscultações preliminares. Tampouco se pode dizer que, com o claro propósito de

compor interesses conflitantes, as partes em negociação de fato os componha. Se assim fosse, era de se esperar que o malogro negocial inexistisse, que os acordos obtidos não fossem passíveis de rompimento ou que, formalizado o acordo, não mais restassem dúvidas ou sentimentos de ganho e perda, como é comum acontecer. Logo, vê-se que a negociação não se presta a solucionar conflitos, pacificando-os, mas a *arbitrá-los*, sobretudo.

Por arbitragem das desinteligências por meio da negociação entende-se a capacidade das partes de impor o seu quadro de preferências nos acordos assegurados. Essa definição sócio-política diferencia-se da noção jurídica de arbitragem, em que terceiro decide o conflito de forma heterônoma, impondo-se aos conflitantes. A *arbitragem negocial*, defendida neste estudo, envolve a decisão autônoma do conflito pelos próprios atores em relação intersubjetiva – ou seja, realizada em contextos de força situada. Parte-se da premissa de que a negociação trabalhista normalmente gera compromissos vinculantes que não harmonizam interesses em sua totalidade, mas assinalam capitulações (concessões), maiores ou menores: é o que os trabalhadores consideram como mínimo aceitável e as organizações patronais, no limite, toleram (MELO e CARVALHO NETO, 1998).

Os interesses do capital e do trabalho são inconciliáveis no capitalismo, motivo pelo qual consensos contingentes, por serem contingentes, são meramente provisórios. Desta feita, dado o caráter duradouro da relação que vincula trabalhadores às organizações empregadoras, periodicamente oposições de interesses se reabrem, o que nos permite acreditar que a negociação serve para alcançar acordos transitórios na teia de tensões permanentes. Registre-se, ademais, que a barganha coletiva constitui forma autônoma de arbitramento de disputas exatamente porque se coloca na arena de poderes das partes, que para ali se encaminharam por cálculos e expectativas. Não se presta a solucionar conflitos, provendo-lhes desfecho definitivo. Apenas possibilita que, no jogo jogado, os negociadores arbitrem suas pendências, sabendo que outros determinantes, dentre eles as estruturas sociais coercitivas e os compromissos morais compartilhados, exigirão o cumprimento dos pactos.

A segunda razão, decorrente da primeira, atine com o fato de que a negociação não se presta a necessariamente equilibrar poderes, senão como promessa espúria. Para que as partes sejam remetidas ao processo negocial, ou que nele permaneçam ou que o concluam por meio de acordos aceitos, torna-se imperioso que subsistam pressões que as façam permanentemente caminhar, avançar etapas, evoluir no tempo (MOORE, 1998). Concebidas como recursos mobilizados em face do outro no plano das relações, tais pressões pressupõem o *desequilíbrio dinâmico de poderes*. A idéia, em suma, consiste em aceitar que o equilíbrio de poder entre os atores não os faz mover, já que tende a paralisá-los em face da anulação recíproca de forças,

reais ou percebidas. Implica aceder, também, que essa condição assimétrica deve ser fluida o suficiente para possibilitar a redistribuição (concreta ou imaginária) dos poderes no jogo da negociação, assim como deve guardar uma distância de forças não de todo severa, a ponto do mais poderoso simplesmente negar-se a dialogar sem sofrer conseqüências que, em sua ótica, sejam insuportáveis ou cujos danos e custos não sejam estrategicamente administráveis.

Supondo, pois, que o processo negocial é em si desequilibrado, descrevendo curvas de pressão dialética ao longo do seu itinerário, é de se crer que os produtos negociados sofram da mesma sorte. Os acordos em negociação trabalhista, ainda que em nível coletivo, remotamente equilibram as relações. As de trabalho – repisar o óbvio nunca é desnecessário nesse tema – são ontologicamente desequilibradas no capitalismo, quer na esfera privada, quer na esfera estatal, de modo que o aparente equilíbrio entre as pretensões construído no acordo é antes uma *percepção dos atores*, veiculada com sinceridade ou deliberada escamoteação, do que propriamente um *dado real*. E estando ligada à dimensão perceptiva dos fenômenos, como aliás é ínsita à noção difusa de justiça, torna-se difícil quantificar ou dimensionar o quanto determinada negociação foi mais ou menos desequilibrada nos seus arranjos finais, o que lhe empresta alta imprecisão como fato analiticamente dimensionável, ao menos sob esse critério (CHEIBUB, 2004). Afora isso, os resultados propendem a consumir a maneira como o diálogo se efetivou, correlacionando aspectos dinâmicos da relação com os eventuais acertos que daí frutifiquem. Interações truncadas, com alta carga de embates diretos e pouca lealdade negociadora (falta de compartilhamento de informações, de comportamentos coerentes com os discursos, de cumprimento de ajustes prévios etc.) não apenas desgastam relações, como sinalizam acordos com baixa integração dos interesses divergentes. Conforme assinala Melo (1984), a concepção da participação explica o seu processo e o que, ao final, efetivamente entrega.

É verdade que o direito do trabalho democrático defende princípios que procuram criar condições mais favoráveis ao contra-poder sindical, como a defesa da liberdade de greve, de organização coletiva dos trabalhadores e de negociação (DELGADO, 2001), ou que modelos negociais integrativos forneçam fórmulas pelas quais os interesses opostos sejam de alguma maneira consolidados na barganha – e o mais abrangentemente possível (FISCHER, WILLIAM e PATTON, 1994). Mas o que tais concepções antes registram é a assimetria estrutural de forças nas relações de trabalho, prevalecendo o estilo ganha-perde na transação social do trabalho (FERREIRA, FUERTH e BOAS, 2005). Ao subministrar princípios ou métodos equalizadores, elas procuram favorecer uma via socialmente aceitável de construção dialogada das divergências e, ao mesmo tempo, mitigar a amplitude assimétrica de poderes, o

que em condições extremas inviabiliza o diálogo trabalhista. Já os raciocínios teóricos que negam o conflito ou o concebem como disfuncionalidade do sistema social procuram endossar o papel acentuadamente *pacificador* e *equilibrante* da negociação, reproduzindo a visão ideológica que enxerga o consenso negocial entre sujeitos alinhados como forma de repactuação contínua do sistema.

A perspectiva aqui é outra. Não é o consenso obtido em mesa, mas a correlação de forças e os arranjos regulatórios que dão o tom e o recorte das relações sociais em geral, e das trabalhistas em particular. O que varia circunstancialmente é o regime de poderes, que a depender de sua modelagem histórica pode até superar estados de exploração do trabalho, mas não a sua efetiva eliminação. Daí decorre que a negociação coletiva não pode ser entendida como mero instrumento de pacificação (STOLL, 2006), mas de *empoderamento político* dos sujeitos sociais. Nessa categoria, ganha relevo como mecanismo de legitimação de atores em interação, o que permite visualizar ao menos dois grandes papéis a ela garantidos: sob a visão organizacional, é meio de gestão dos conflitos de trabalho e, como tal, orienta a tomada de medidas técnico-políticas de administração das controvérsias, segundo as diretrizes patronais dos empreendimentos; já do ângulo dos trabalhadores, é via de expressão dos interesses de classe, de formação de lideranças, de estabelecimento de agendas, de afirmação política de identidades e de melhoria das condições de vida e trabalho. Assim, enquanto a gestão patronal do conflito, através do mecanismo regulador da negociação coletiva em contextos democráticos, procura *politicamente neutralizar* o componente opositivo da relação, apostando no diálogo quando lhe convém, criando áreas simbólicas de convergência e disseminando retóricas de participação, a gestão sindical do conflito procura *subjetivar politicamente o trabalho como ator*, por intermédio desse mesmo instrumento. Em ambos os casos, o empoderamento político, ao também explicar o caráter ritualístico com que normalmente se negocia, é a nota de maior realce do fenômeno negocial e decorre do regime de autonomia dos sujeitos, maiormente quando lhes faculta o direito de escolher os meios mais eficazes de defesa dos respectivos interesses – o que inclui o próprio afastamento da via negociadora, de forma circunstancial ou permanente.

Melo e Carvalho Neto (1998, p. 33) são precisos nessa temática:

Analicamente, a negociação coletiva se instala num espaço onde sua originalidade está na ambigüidade de seus fins, na legitimidade da própria negociação enquanto prática de regulação do conflito, na sua instabilidade, e, conseqüentemente, numa grande indeterminação. Trata-se, portanto, de um procedimento social suficientemente imbuído de ideologia e de história e, por isso, contínuo, inacabado

e sempre renovável, além de ser determinante na definição das formas de relação entre os atores sociais.

Por conta disso, os *princípios da igualdade* – em que a hierarquia e subordinação entre os sujeitos ficam derogados – e o *da paz social* – em que a harmonização entre as partes é o fim supremo do processo (PINTO, 2007) – não são considerados, neste estudo, como princípios regedores ou postulados éticos da negociação coletiva de trabalho. Subsistem apenas no que toca à *igualdade formal* do direito, já que incorrem relações verticais entre entes coletivos formalmente constituídos, ou ao *dever ético de trégua*, quer seja no momento em que o diálogo é entabulado, quer durante a vigência do acordo, quando então se demanda execução e cumprimento dos pactos. Todavia, tais princípios pouco elucidam quanto à *igualdade material* que a negociação pretensamente induz, e muito menos quanto ao *fim prevalentemente conciliador* a ela atribuído – concepção funcionalista desde logo rejeitada.

Outros princípios da negociação referidos pela literatura especializada devem ser lembrados – e aceitos. Como princípios, ou seja, como enunciados de valores ético-jurídicos que norteiam a conduta dos seres coletivos, podem ser mencionados o do *contraditório* (PINTO, 2007), que determina a legitimidade dos pontos de vista e a garantia de que sejam explicitados nos processos de entendimento, inclusive com liberdade de prova e opinião; o da *razoabilidade* (STOLL, 2006), que impõe aos negociadores moderação e adequação nas propostas e contrapropostas; o de *livre acesso à informação* ou *transparência* (DELGADO, 2001), que estabelece um esquema de franquia aos dados relevantes para tomada de decisão, chegando até a admitir cláusulas de sigilo no compartilhamento de informações estratégicas (ODERO, 2002), e o da *boa-fé*, unanimemente consagrado pela doutrina.

Quanto ao último, é preciso lembrar que a autonomia dos sujeitos trabalhistas lhes permite optar por diferentes meios de defesa e promoção de seus interesses – e cada uma das escolhas implica caminhos, obstáculos e assunção de responsabilidades e riscos. Por isso mesmo, eleita a via negociadora, é de se esperar que atores engajados no procedimento ajam de boa-fé. Está envolvido aí um forte elemento de confiança, crucial para que o mecanismo de condução do conflito opere a contento, não somente para viabilizar acordos, mas para legitimar pessoas, grupos e instituições. Em ambos os casos, a confiança consolida-se como relevante aspecto das interações políticas da negociação – e está na base da cultura negocial que governa padrões de relações de trabalho democráticas.

2. 4 REGULAÇÃO PELO SIMBÓLICO: CULTURA NEGOCIAL E CONFIANÇA

2.4.1 Processos de Significação e Cultura

Afinal, existe ou está em construção uma cultura negocial nas relações de trabalho do país e no aparelho de Estado? É possível visualizar indícios de mudança nos padrões simbólicos de regulação, associados especificamente com a cultura? Embora a resposta não seja nem de longe conclusiva, pode-se fazer algumas aproximações. A importância desse tópico está em precisamente situar a cultura como elemento regulador das relações de trabalho, para depois coligar o tema com a idéia da confiança negocial.

Marras (2006) sustenta que a formação da cultura se dá com a adoção e universalização de determinado valor pelo grupo, ponto a partir do qual se torna verdade inquestionável e internalizada. Por outro lado, a cultura se qualifica segundo enfoques que visualizam pedaços ou estilhaços dela própria, feito zonas discursivas delimitadas por valores certos e determinados: o valor socialmente desejável da segurança importa na consolidação da cultura da segurança; o da confiança, na cultura da confiança, e assim por diante. Nesse compasso, afirma-se que a cultura negocial, ao representar o estilhaço do todo, organiza-se dentro de um “quadro de valores compartilhados” (MARRAS, 2006, p. 83), que além de encontrar no ato negocial seu instante consumativo, ao longo do tempo determina uma relação de comportamento ético entre os agentes.

O que nela se valora e se internaliza é a conduta primacialmente orientada pelo diálogo e para o diálogo. Formada por estruturas abstratas e ritualísticas que, dotadas de sentido ético compartilhado, incentivam o hábito da negociação como forma socialmente válida e desejável para o enfrentamento dos conflitos, a cultura negocial subsiste onde se valoram preceitos democráticos. Daí que, sendo pedaço de algo maior, somente se reproduz em contextos sociais em que a participação e o respeito às diferenças constituem diretrizes e práticas continuamente repostas no convívio das pessoas e das organizações. Conforme nos lembra Soares (2005, p.2), considerando *a priori* que a democracia tem compromisso com uma determinada ética, “ela não pode ser a vigente onde essa democracia não se completou”.

No âmbito das relações de trabalho do país, notadamente no setor privado, costuma-se identificar a fragilidade dessa cultura como fator constritivo do diálogo coletivo entre patrões e empregados, face a predominância de outra cultura, a legal-corporativista (TEIXEIRA, 2001). Por esse raciocínio, a cultura negocial, se existente, seria uma força a estimular sujeitos

sociais a decidirem autonomamente seus conflitos. Todavia, como ela não se apresenta de maneira plena e madura, de modo a governar comportamentos em linha com a predisposição dialógica, o contexto das relações de trabalho segue regido por fortes vetores centrífugos da negociação. Como exemplos são citados o pendor legiferante estatal, que procura normatizar o maior plexo possível de questões trabalhistas pelo mecanismo da lei, deixando minguado espaço de transação autônoma, e a tradição autoritária dessas relações, que remonta a Getúlio Vargas (1930 a 1945).

A Consolidação das Leis de Trabalho, de 1943, foi a materialização, em código jurídico, de engenharia social de ampla envergadura: em um dos vértices, verificou-se a afirmação de direitos individuais para certos segmentos urbanos do trabalho; em outro, operou-se o engessamento das relações coletivas, com sindicatos subalternos ao governo, lideranças fidelizadas e pequeno espaço para negociação autônoma; no centro, a garantia política de que o Estado comandaria os processos de incorporação regulada da cidadania (SANTOS, 1998). Esse panorama se preservou sem grandes mudanças até o final da década de 1970, quando o novo sindicalismo, afirmando-se como força política inovadora, abriu cenários de contestação do corporativismo sindical, atrelado cartorialmente ao Estado e por ele cooptado, sem propensão para negociar os conflitos.

A partir desse marco, a negociação coletiva de trabalho começou a ganhar força, culminando com o reconhecimento, pela Constituição de 1988, do caráter normatizador atribuído aos instrumentos negociados, inclusive para flexibilizar direitos históricos ligados a salário e jornada (art. 7º, incisos VI e XIII). Aquele marco também serviu como divisor de águas para os diferentes significados que o mecanismo ganhou ao longo do tempo, conforme as óticas dos sujeitos em relação. De sorte que hoje, naquele quadrante, a cultura negocial reveste-se de muitos sentidos, desde os que a percebem ainda débil para autorizar mudanças regulatórias em favor da autonomia privada coletiva, especialmente em contextos bastante assimétricos de poder e barganha (NOGUEIRA, 2008), desde os que a visualizam em certo grau já constituída, a ponto de ter alterado, pelo exercício continuado da negociação nas últimas duas décadas, o sentido de responsabilidade e protagonismo dos atores sociais (MARRAS, 2006).

Considerando que a barganha trabalhista é uma ação em sociedade, a idéia-chave, nesse ponto, refere-se aos *sentidos* que as ações sociais ensejam, impregnadas, que são, de significados atribuídos:

Nas ciências sociais, em particular na sociologia, o que se considera diferenciador da “ação social” – como um comportamento que é distinto daquele que é parte da programação genética, biológica ou instintiva – é que ela requer e é relevante para o significado. Os seres humanos são seres interpretativos, instituidores de sentido. A ação social é significativa tanto para aqueles que a praticam quanto para os que a observam: não em si mesma, mas em razão dos muitos e variados sistemas de significado que os seres humanos utilizam para definir o que significam as coisas e para codificar, organizar e regular sua conduta uns em relação aos outros. Estes sistemas ou códigos de significado dão sentido às nossas ações. Eles nos permitem interpretar significativamente as ações alheias. Tomados em seu conjunto, eles constituem nossas “culturas”. Contribuem para assegurar que toda ação social é “cultural”, que todas as práticas sociais expressam ou comunicam um significado e, neste sentido, são práticas de significação (HALL, 1997, p. 1-2).

Para Hall (1997), as práticas sociais têm uma dimensão cultural ou discursiva, de maneira que somente se concretizam, enquanto tal, nas diversas gramáticas de significados e de significação. Na medida em que dependem do significado para atuarem e gerar efeitos, se situam *dentro do discurso*, não para com isso neutralizar, como se possível fosse, o plano material das ações, mas para enfatizar que aquele plano se constrói e é entendido pelo filtro dos processos culturais de significação.

(...) a distribuição da riqueza e dos recursos econômicos tem efeitos *materiais* reais e tangíveis para os ricos e os pobres da sociedade. Entretanto, a questão sobre a distribuição da riqueza vigente, se esta é ou não “justa”, é uma questão de significado — isto quer dizer, depende de como são definidas “justiça” e “equidade”; e nossas ações econômicas serão determinadas, em parte, segundo a posição que tomarmos com respeito a estas definições. Conseqüentemente, podemos dizer que as práticas econômicas ocorrem e produzem efeitos dentro da referência discursiva daquilo que compreendemos como sendo justo e injusto — elas dependem e são “relevantes para o significado” e, portanto, “práticas culturais”. Como diria Foucault, a cada momento particular, o funcionamento da economia depende da formação discursiva da sociedade. É óbvio que isto não significa que os processos econômicos tenham sido reduzidos ao discurso e à linguagem. Significa que a dimensão discursiva ou de significado é uma das condições constitutivas do funcionamento da economia. O “econômico”, por assim dizer, não poderia funcionar nem teria efeitos reais sem a “cultura” ou fora dos significados e dos discursos. A cultura é, portanto, nestes exemplos, uma parte constitutiva do “político” e do “econômico”, da mesma forma que o “político” e o “econômico” são, por sua vez, parte constitutiva da cultura e a ela impõem limites. Eles se constituem mutuamente — o que é outra maneira de dizer que se *articulam* um ao outro. (HALL, 1997, p. 13-14)

A cultura, lembra ainda o autor, tem a ver com os acervos intelectuais e espirituais historicamente datados. Compõe-se de crenças, ritos, pressupostos, valores e demais representações coletivas partilhadas pelos integrantes de determinado grupo humano. Tais acervos, necessários à ordenação e previsibilidade da vida em sociedade, outorgam sentido às ações sociais, emprestam-lhes significados. E nesses processos de significação, a cultura regula as condutas humanas, vetando ou permitindo ações, abrindo chances ou afunilando

caminhos, co-construindo ou debelando valores subalternos que com ela colidam. A cultura nos governa, em suma.

Hall (1997) descreve três formas de *regulação cultural* das condutas: as formas *normativa*, *classificatória* e *constitutiva de novos sujeitos*. A regulação normativa parte da premissa de que as ações humanas são guiadas por propósitos, e que esses fins são assimilados de modo inconsciente e fazem reproduzir comportamentos automáticos. Ao se andar de ônibus, por exemplo, sabe-se que o pagamento da passagem será exigido e que do serviço de transporte contratado se espera o cumprimento. Nada disso, entretanto, é instintivo, mas sobrevém de normas e conhecimentos culturais reguladores das ações, que com estas guardam relação atributiva de significados. “O que a regulação normativa faz”, escreve Hall (1997, p. 19), “é dar uma forma, direção e propósito à conduta e à prática humanas; (...) tornar nossas ações inteligíveis para os outros; criar um mundo ordenado”.

A forma classificatória da regulação cultural relaciona-se com a presença de sistemas de classificação particulares a cada cultura. Diferenciar, por meio de operações classificatórias, o sagrado do profano, o justo do injusto, o certo do errado define os graus de aceitabilidade das ações e as bases comparativas das práticas em determinada formação social. São sistemas, portanto, que atuam como causa interferente na formação do arbítrio e da maneira como os integrantes do grupo agem e se comunicam, entre si e com terceiros. Precisamente por isso, possuem natureza de regra de relação.

A terceira e última elaboração regulatória é onde mais se explicitam as conexões entre o fenômeno cultural e as relações de poder. A maneira como o autor ilustra essa modalidade é bastante incisiva e merece reprodução, na íntegra:

Uma empresa deseja tornar-se menos burocrática, mais flexível em relação ao seu trabalho e às suas práticas administrativas, mais voltada para o cliente, com maior compreensão por parte dos empregados de que seus destinos pessoais estão associados à eficiência, lucratividade e sucesso da organização. Em suma, a organização procura ser mais “empreendedora”. Certamente, ela pode lançar mão de uma grande variedade de procedimentos e regulações externas para atingir este propósito. Pode levar a efeito um programa de treinamento e de desenvolvimento de pessoal. Pode introduzir um sistema de recompensas pelo tipo de conduta considerada apropriada (e de penalidades para desencorajar as ações impróprias). Mas se, ao final do dia, ela tiver que empregar as mesmas pessoas com as mesmas atitudes e hábitos já enraizados, seus esforços provavelmente falharão. Na ideologia do “novo gerenciamento”, as reformas devem ser mais profundas — precisam mudar o comportamento e a conduta dos empregados. As condutas poderão ser reguladas, mesmo à distância, “mudando-se a cultura da organização”: em última análise, produzindo-se um tipo diferente de empregado, ou ainda melhor, transformando cada empregado do tipo burocrático de sujeito (do antigo regime gerencial) em um novo tipo “empreendedor” de sujeito, no novo regime. De fato, ela tentará regular a cultura da organização e influir na conduta dos empregados trabalhando diretamente sobre a *subjetividade* dos mesmos — produzindo ou

construindo novos tipos de *sujeitos* empreendedores, *sujeitando* cada empregado a um novo *regime de significados e práticas*. (...) A estratégia é alinhar as motivações e aspirações pessoais e subjetivas de cada sujeito às motivações da organização, redefinir suas habilidades e capacidades conforme as especificações pessoais e profissionais da empresa, internalizar objetivos organizacionais como suas próprias metas. (HALL, 1997, p. 20-21)

Nas relações de trabalho, a cultura atua regulando nos três planos. *Ordena* os sujeitos quanto às ações praticadas e esperadas na esfera do trabalho, subministrando-lhes sentido; *classifica* essas ações de acordo com o sistema de valores atuantes e *constitui subjetividades*, de maneira deliberada ou não. No último caso em particular, a constituição de subjetividades impregna o elemento cultural de uma dimensão instrumentária, funcionalmente apta a não somente comunicar e partilhar valores, mas a camuflar o conflito e controlá-lo (FLEURY; FISCHER, 1992).

No plano das relações privadas, essa arena de poderes contemporaneamente se desenha por novos imperativos de sujeição e resistência simbólicas no capitalismo. Aqui, a cultura organizacional funciona como sistema de controle social (O'REILLY, 1989 *apud* MATIAS-PEREIRA, 2009)³. Nela, ou por ela, procura-se criar subjetividades específicas no trabalho, orientadas, como se viu, para a adesão dos trabalhadores aos fins empresariais. Não é à toa que mudar a cultura das organizações, segundo esse pensamento que tende a reificá-la, passou a ser visto como o modo mais efetivo de internalizar valores congruentes com interesses historicamente datados e ideologicamente circunscritos. Nesses esquemas, o mecanismo ideológico consiste em enxergar a cultura organizacional como mais um insumo do processo produtivo; um elemento tecnológico manipulável e tecnicamente neutro, destacado da esfera política e das relações de poder. Certas manias gerenciais ditas modernas, como a compra de pacotes éticos e cartilhas de conduta; a contratação de consultores mágicos com fórmulas igualmente mágicas de construção deliberada de uma cultura; a reprodução monótona de retóricas motivacionais e empreendedoras nos ambientes de trabalho; a implementação de espaços participativos mais humanizados, mas de atuação regrada e limitada pelos interesses patronais, são aspectos integrantes da nova socialização conservadora do capital. Como assinala Gurgel (2003, p. 83-84), constituir novas subjetividades menos resistentes ao sistema de produção capitalista parece ser uma premissa das modernas teorias organizacionais:

³ O'REILLY, C. Corporations, culture and commitment: motivation and social control in organizations. *California Management Review*, p.9-25, summer 1989.

Mais do que condicionar o ambiente de trabalho às necessidades da reprodução econômica do sistema, as teorias organizacionais ultrapassam os fins produtivos, materiais, e se convertem em formas concretas de propagação de valores ideológicos. Não se limitam a gerenciar e reorganizar a produção e seus agentes, mas também a gerenciar o pensamento desses agentes na perspectiva do projeto político em curso.

Sua influência não se limita a promover o paradoxo da “cooperação antagônica” entre patrões e empregados, como disse Bendix, mas vai além. Reforça de modo particularmente eficaz os valores da ordem social, em que, por exemplo, o próprio antagonismo é posto em xeque.

Nessas condições em que o tráfico cultural se orienta, modelar culturalmente atores em relação compreende a atuação conjunta dos dois outros vetores regulatórios mencionados por Hall (1997). A instância do simbólico serve para classificar, com diferentes densidades axiológicas, o que nos ideários inovados seja bom ou ruim, desejável ou reprovável, o que se reputa ser trabalho comprometido ou desinteressado, empreendedoramente ativo ou pusilânime. Serve para constituir uma dimensão ordenada de valores e signos de *implicação* e *dependência* entre as partes, cheias de significados e prescrições que se *naturalizam*. Como resultado, as coisas passam a ser consideradas o que são porque assim são, ou sempre foram, ou porque o mundo assim as definiu. Quando esse momento afinal se verifica, o papel regulador da cultura, e da organizacional em particular, atinge seu ponto mais incisivo na ordenação das vontades.

4.2.2 Confiança Como Elemento Regulador das Relações de Trabalho

Se a cultura regula as relações de trabalho, fornecendo parâmetros simbólicos compartilhados, é de se esperar que os contornos culturais dessas relações variem conforme o alinhamento com determinados valores. A cultura da negociação, contraposta que é à cultura autocrática do mando, das relações verticalizadas e autoritárias, sugere a presença de alguns referenciais básicos que nela atuam, como o respeito às diferenças, a inclinação pelo diálogo, a tolerância e a reciprocidade benigna dos tratamentos – elementos constitutivos, todos, de relações calcadas na credibilidade de pessoas e instituições. Dificilmente se pode desassociar a cultura negocial, que exige cooperação no enfrentamento autônomo dos conflitos, da idéia subjacente de confiança, com aquela ao cabo alinhada. Ambas se situam no mesmo imaginário, complementam-se, articulam-se, pois não se concebe o desenvolvimento e a internalização da cultura do entendimento em face de estruturas sociais lamentadas pela suspeita e pelo descrédito.

Em termos genéricos, os estudos sobre negociação de conflitos enfatizam o papel estratégico de relações calcadas na confiança e na credibilidade, maiormente as que aspiram a durabilidade dos vínculos. Isso porque se entende que suspeição e desconfiança são ácidos que corroem o comprometimento voluntário, inibem a colaboração (LEWICKI, SAUNDERS e MINTON, 2002), daí a constante preocupação dos negociadores habilidosos em criar contextos, formas e meios de validar a interação que busca e executa acordos. É o que enfatizam, dentre outros, Moore (1998) e Fischer, William e Patton (1994), salientando o caráter perceptivo (ligado aos filtros de interpretação das condutas do outro) e transitório (associado à contínua construção dos liames) que a confiança encerra.

Essa ênfase teórica em torno da confiança não se restringe ao âmbito negocial-trabalhista. Conforme assinala Maciel (2001), o interesse recente sobre a confiança procura traduzir a) a necessidade de desenvolver conceitos e categorias que reflitam a complexidade da vida contemporânea, a fim de serem utilizados transversalmente em diferentes disciplinas; b) o reconhecimento teórico de recursos embutidos em redes de relacionamento, que contribuem positivamente para o desenvolvimento econômico ao atuarem sob regras de cooperação; e c) a busca por instrumentos que incrementem a produtividade. Nas ciências sociais, de acordo com Moisés (2005), o interesse relaciona-se com os processos informais que determinam incertezas e imprevisibilidades oriundas da alta complexificação da vida, atributo de resto inerente ao mundo globalizado, interdependente e crescentemente condicionado por avanços tecnológicos. O impacto disso é a re-atualização de antigas demandas, como a de coordenação social. Mas para deixarem-se coordenar e cooperar, assinala o autor, “as pessoas precisam ter capacidade de previsão sobre o comportamento dos outros e sobre o funcionamento de regras, normas e instituições que condicionam esse comportamento” (MOISÉS, 2005, p. 83).

A coordenação em sociedades complexas, desiguais e diferenciadas está intimamente relacionada com os custos e os perfis da transação social. Supondo que os indivíduos e organizações ajam por meio de cálculo racional, com vistas a maximizar suas utilidades esperadas, é certo que comportamentos estratégicos por vezes demandem a interdependência de ações e escolhas comprometidas entre n-indivíduos. Todavia, a identidade de propósitos, mesmo que aparente, não gera cooperação social de forma automática. A presença de número elevado de jogadores; a ausência ou precariedade de informações sobre escolhas ou curso de ação dos outros; a existência de externalidades desincentivadoras de colaboração coletiva; e interações sociais sob formato de jogos não repetitivos tendem a ampliar os custos de negociação visando cooperação entre agentes racionais (MARENCO, 2009). No primeiro

caso, porque a dificuldade de obter consensos que abranjam grande número de unidades interessadas é seguramente maior do que em universos menores, cujos componentes são mais facilmente coordenáveis; no segundo, porque a assimetria de informações amplia os intervalos de dúvida acerca das escolhas, estendendo lógicas especulativas além do razoável; no terceiro, porque a possibilidade de apropriação de benefícios de ordem geral, sem incorrer em gastos individuais, promove “efeitos-carona”, de descolamento e alheamento com os esforços de grupo; e, no último caso, porque interações passageiras e aleatórias (não repetitivas) sobre-agravam o risco de impunidade, permitindo inadimplementos e defecções em face de compromissos previamente entabulados – o que, por si só, exacerba os gastos com monitoramento dos pactos. Tais fatores, ao aumentarem os custos sociais da negociação, representam desafios antepostos aos comportamentos de índole cooperativa (MARENCO, 2009).

Na visão de muitos estudiosos, a resposta para esses desafios parece ser a confiança. Luhmann (1996 *apud* NOVELLI, FISCHER e MAZZON, 2006)⁴, por exemplo, sustenta que ela reduz a complexidade social, pois ao generalizar comportamentos esperados, serve para definir escolhas em cenários de informação incompleta. Permite, além disso, condições de risco aceitável nas relações humanas, na medida em que proporciona certos níveis de segurança na tomada de decisão (GIDDENS, 1991 *apud* NOVELLI, FISCHER e MAZZON, 2006)⁵. Por isso mesmo, uma literatura mais contemporânea tem se dedicado ao tema de maneira abrangente nos últimos anos, podendo ser dividida, para os propósitos do presente estudo, em duas grandes abordagens: a das ciências sociais e a da teoria econômica (MACIEL, 2001).

Reproduzindo estudo específico de Locke⁶ sobre o tema, que procurou sumarizar as tendências atuais e apontar os limites da dicotomia ali envolvida, Maciel (2001) esclarece que a vertente mais sociológica tende a apontar a confiança como produto, no longo prazo, de padrões históricos de associativismo e engajamento cívico; já a perspectiva econômica, ao destacar sujeitos maximizadores de ganhos, enfatiza o interesse próprio e o cálculo de custos/benefícios como componentes promocionais de fidedignidade e eficiência. Aquela procura privilegiar abordagens explicativas dos fenômenos, apontando propriedades incorporadas nas

⁴ LUHMANN, N. **Confianza**. Barcelona:Anthropos; México, Universidad Iberoamericana, 1996.

⁵ GIDDENS, A. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

⁶ LOCKE, R. M. **Building trust**. Massachusetts Institute of Technology, 2001.

relações sociais; as últimas denotam claro viés instrumental e prescritivo, enfatizando perdas e ganhos nas relações de troca (NOVELLI, FISCHER e MAZZON, 2006):

Enquanto, na versão associativa, confiança é sinônimo de amizade, na perspectiva econômica *stricto sensu* as relações estáveis de confiança, reciprocidade e cooperação são vistas como instrumentos para azeitar as relações entre agentes econômicos e melhorar a eficiência de arranjos organizacionais entre e no interior de firmas. Argumenta-se que, mesmo nos países de economia avançada, o mercado, para funcionar mais eficientemente, precisa ser complementado por relações não mercantis. A confiança constitui, desse ponto de vista, ingrediente chave para reduzir “falhas de mercado”, aumentando a previsibilidade do entorno e diminuindo riscos. (MACIEL, 2001, p. 284)

A confiança aparece no pensamento econômico como componente ético que atua como variável extra-mercado, ligada à instância do simbólico e do cultural. A medida de sua utilização vai até o ponto de prescrever modelos inter-empresariais que procuram combinar competição com colaboração, sem todavia renunciar à lógica de acumulação dos capitais. Redes cooperativas, *clusters* regionais e alianças estratégicas entre firmas são alguns desses modelos apontados por Amato Neto (2000). Tais construções, ao exporem diferentes arranjos de coordenação de interesses, envolvem a tentativa de governar o risco no mundo dos negócios, sobretudo no que tange a fraudes, descompromissos e imprevisibilidades futuras.

De fato, existem duas formas de lidar com o risco mercantil: uma é por meio de sanções; outra, através da confiança (AMATO NETO, 2000). Enquanto a primeira, baseada em leis, regulamentos setoriais e contratos, serve para penalizar condutas oportunistas, a segunda, inspirada em certificações, reputação e competências, promove relações estratégicas e duradouras. Assim, o caráter sancionador dos instrumentos institucionais tende a induzir a antecipação, a explicitação e o assentamento contratual dos riscos, ao passo que a confiança os minimiza margeando as relações com elos informais de aproximação, daí sobressaindo melhora das eficiências, controle sobre os custos de transação e alastramento de ganhos mútuos.

As sanções garantem, por escrito, que as firmas vão cumprir o combinado. Estando elas, assim, menos expostas aos riscos, confiam-se mutuamente, numa relação de *mínima confiança* e de parceria. Já a *confiança estendida*, só existe em relações com um nível maior de interação e interdependência. Não se espera somente que a outra empresa aja de acordo com o combinado, mas também que, como parceiros, trabalhem juntos, para desenvolver o relacionamento. (AMATO NETO, 2000, p. 60).

Na esfera organizacional das unidades produtivas, as idéias de *mínima confiança* e *confiança estendida* são teoricamente tratadas pela díade *confiança transacional* e *confiança*

transformadora. Enquanto a primeira se constitui de fatores incrementais e recíprocos, pontuando comportamentos particulares que criam condições adequadas para relações confiáveis nos ambientes de trabalho, a segunda baseia-se em doação e recebimento de confiança a partir de experiências anteriores. Com isso, a tendência é gerar efeitos exponenciais e processos contínuos de melhoria das relações. Daí se segue que, se de um lado a transacional não é suficiente para gerar “ambientes orientados à confiança”, mas tão-somente para evitar espaços de não-confiança, a transformadora “consegue criar uma espiral de confiança interpessoal no interior da organização, que se auto-regula e pode expandir-se e aperfeiçoar-se” (NOVELLI, FISCHER e MAZZON, 2006, p. 445).

Do mercado para as macroestruturas sociais e políticas, a questão da confiança se coloca em outro plano. Uma das questões aí envolvidas refere-se à crença nas instituições como mediadoras da vida social; outra, concerne à cidadania, recolocada no vértice contemporâneo dos processos democráticos. Quanto à primeira ordem de problemas, o que se perquire é a legitimidade das instituições públicas no seio de sociedades complexas, desiguais e diferenciadas. Por instituições entende-se o plexo de padrões regulares de interação que são conhecidos, praticados e aceitos pelos agentes sociais (MARENCO, 2009). Suas expectativas envolvem a reiteração do relacionamento segundo regras formais ou informais descritas por esses mesmos padrões. Nesse sentido, o papel das instituições, especialmente das públicas, consiste em reduzir as incertezas, fixar modelos e oferecer uma estrutura de incentivos que informem as estratégias dos sujeitos, de modo a consolidar um guia para a interação humana (MARENCO, 2009). Assim, é na esfera da credibilidade institucional que se realça a idéia da confiança, na medida em que contemporaneamente o que está posto não é mais a mera adesão ou obediência estrita às instituições, mas “a confiança derivada de sua justificação ética e normativa, assim como de seu desempenho” (MOISES, 2005, p. 72).

Isso se reveste de gravidade maior nos dias atuais, na medida em que nas sociedades contemporâneas complexas o Estado, não bastasse seguir fragilizado pelas forças corrosivas da globalização no seu papel de mediador dos conflitos, precisa doravante coordenar interesses e ordená-los segundo soluções que expandam a criatividade de diversos e diferenciados segmentos sociais (MARENCO, 2009). Nesse contexto, a cooperação social é requerida sobretudo para implantar e monitorar políticas públicas, o que envolve, também aqui, a confiança dos cidadãos, gerada a partir da coerência das instituições, da sua capacidade de subministrar coesão social e de se justificar eticamente a todo tempo.

Marenco (2009) assinala que categorias analíticas têm sido construídas em torno dessa temática, dentre elas a do *capital social*. Basicamente se afirma que sociedades com elevado

estoque de capital social (regras de reciprocidade socialmente compartilhadas e sistemas de participação cívica) incentivam a cooperação espontânea, pois tais estoques reduzem as incertezas acerca da colaboração dos demais agentes e fomentam expectativas de ganhos futuros, associados com ações coletivas negociadas. Ainda de acordo com o autor, atributos ou fenômenos como confiança interpessoal, tolerância e participação em processos decisórios conformam sociedades mais democráticas, de onde emergem instituições com perfis *agregativos*. Trata-se, ao contrário das instituições *integrativas*, impregnadas por códigos de conduta rigorosos e heteronomamente impostos, de instituições que se consolidam através de cálculos de conseqüência atrelados a escolhas autônomas, disso podendo resultar certa densidade normativa por repetição convertida em rotina. No instante em que essa rotina se estabelece, os cálculos racionais se transformam em códigos de conduta internalizados e percebidos como obrigatórios. Nas palavras de Marenco (2009, p. 20), parece haver aí uma espiral de retroalimentação, “que faz com que regras e arranjos institucionais, repetidos no tempo, possam gerar normas e valores e estes, por sua vez, cristalizem-se em instituições sedimentadas”.

O capital social de determinada sociedade seria o compartilhamento e a reiteração de determinados valores e virtudes, como “falar a verdade, cumprir obrigações e exercer a reciprocidade” (FUKUYAMA, 2002 *apud* MARENCO, p. 16)⁷. Segundo essa concepção teórica, isso ajudaria a explicar o sucesso de certas coletividades em detrimento de outras, providas de baixos estoques desse insumo. Exatamente nesse ponto, ao destacar uma esfera intangível das relações sociais, percebe-se no quanto a idéia de capital social se comunica ideologicamente com o mercado, especialmente para assinalar deveres institucionais e virtudes estabilizantes dos atores, como aquele que propugna o cumprimento dos contratos e a fluidez menos conflitiva das relações. De todo modo, a noção serve, neste estudo, para sublinhar a importância de repositórios culturais que se forjam por meio da rotinização de condutas positivas de auto-reforço, um dos determinantes da confiança.

Outro possível plano teórico da confiança situa-se em face da cidadania. Se as instituições públicas produzem efeitos sobre as interações sociais, promovendo ações cooperativas em meio a externalidades, assimetria de poderes e escassez de informações, elas dependem, por sua vez, de atualização permanente do compromisso ético com os cidadãos. A noção subjacente é a de que a concepção liberal clássica, protetora dos indivíduos em uma relação formal de igualdade, revela-se insuficiente para explicar a cidadania contemporânea.

⁷ FUKUYAMA, F. Capital social. In: HARRISON, LAWRENCE, E; HUNTINGTON, S. **A cultura importa: os valores que definem o progresso humano**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

Por aquela, residente nos albores do Estado moderno, a defesa de liberdades e direitos situou-se em um plano de negação de arbitrariedades dos governantes, que impediam os indivíduos de perseguir seus interesses. Isso teria levado à visão instrumental da política, regida pela moralidade privada – e por isso mesmo destituída de uma esfera supra-individual de valoração co-participativa do bem comum (MOISÉS, 2005).

Por outro lado, também é insuficiente a perspectiva do comunitarismo, pois ao criticar, na concepção clássica, o esvaziamento da cultura participativa dos cidadãos em decidir conjuntamente as questões públicas (minimalismo democrático plasmado no mecanismo da representação política), subordina completamente os interesses privados à esfera do comum. Embora, como assevera Moisés (2005), o arcabouço teórico dos comunitaristas represente ganhos para a cidadania ao insistir no senso de responsabilidade e participação direta dos cidadãos, parte inexoravelmente de um equívoco: considera que o bem comum, ainda mais em sociedades complexas e diferenciadas, pode ser reduzido a denominador único, essencial, alheio à natureza conflitual da política e dos interesses individuais – distante, em suma, das conquistas democráticas que propugnam o pluralismo e as liberdades de divergir, de optar e de traçar caminhos diante das incertezas.

Diante disso, ainda segundo o autor, defende-se atualmente orientação diversa para os estudos de cidadania. Essa nova perspectiva deve, ao mesmo tempo, acentuar a importância dos interesses individuais, realçar a participação nos processos decisórios e promover a adesão moral (e não meramente instrumental) às regras de ação comum.

Essa nova concepção tem de incorporar simultaneamente, em um mesmo movimento constitutivo, a prioridade dos direitos individuais sobre a noção de um bem comum substantivo e a importância da idéia de inserção dos indivíduos na comunidade política em decorrência de seu interesse de associar-se para agir e participar do processo de tomada de decisões públicas. A dimensão pública que corresponde a essa concepção refere-se não a um projeto essencialista que estipula previamente os *resultados da competição política*, mas ao *processo de construção da ação política* como resposta a dilemas coletivos reconhecidos como tal pela comunidade política. O que os cidadãos compartilham não é a presunção de consenso prévio ou uma visão homogênea quanto à solução de conflitos em jogo, mas o compromisso derivado da decisão de reconhecer como legítimas as suas diferenças e de associar-se em função de sua decisão de agir em comum para alcançar objetivos públicos. Esse compromisso envolve a aceitação de princípios como a liberdade e a igualdade, decorrentes das transformações democráticas e, ao mesmo tempo, estabelece as bases das *relações de lealdade entre os atores* que, por circunstância ou escolha, estão associados entre si. (grifos meus) (MOISES, 2005, p. 80-81).

Prossegue o estudioso:

(...) Nessa visão, diferente de concepções tradicionais sobre o papel o Estado, a autoridade pública não é um instrumento neutro de conciliação de interesses, nem o comitê executivo dedicado à promoção de interesses particulares, mas a esfera que autoriza, segundo regras específicas, que esses interesses participem da disputa política, normatizando o modo dessa disputa se dar. Diferente também da concepção usual, de que o império da lei é suficiente para legitimar a associação política necessária à garantia da liberdade e da igualdade, importa agora o conteúdo normativo de regras e instituições adotadas e isso, em última análise, está no centro da relação entre cidadãos e esfera pública; está no centro e define a natureza dessas relações. (MOISES, 2005, p. 82)

Nesse esquema interpretativo, a confiança opera como mediadora das instâncias institucionais e da cidadania, diretamente está vinculada aos *processos políticos de conquista e afirmação de direitos*, os quais exigem lealdades na dessemelhança e compromissos em torno de princípios básicos. Mais do que ressaltar a natureza substantiva ou ontológica das relações, enfoca-se a natureza adjetiva, *procedimental*. Moisés (2005) destaca que a aprendizagem cotidiana e a experiência institucional dos cidadãos são a chave para se entender como a confiança de fato atua na estabilização dos processos políticos que atuam sob a retórica da igualdade de todos perante a lei. Se as instituições, na prática diária, inequivocamente sinalizam o universalismo, a imparcialidade, a justiça e a probidade dos procedimentos públicos de tomada inclusiva de decisão, elas tendem a gerar solidariedade e confiança. Quando, no entanto, prevalecem a indiferença, a ineficiência institucional ou práticas de fraude e corrupção, prolifera-se a suspeição, aumenta-se o descrédito – e por consequência, o distanciamento dos cidadãos da política e das instituições democráticas. Verifica-se aí desfibrilamento ético no espaço público e, com ele, não somente a incapacidade da autoridade de tutelar espaços e regras de disputa construídas na diversidade e voluntariamente aderidas, mas a rarefação da confiança sobre mecanismos de ação conjunta em prol do bem comum.

Desse rápido quadro analítico oferecido pela literatura da confiança, algumas notas podem ser extraídas. De início, a consolidação um pouco mais clara sobre o que se pode entender acerca dela, bem como a enunciação de alguns de seus determinantes. Em seguida, sua localização na esfera do trabalho. Quanto ao que é, como categoria analítica transversal, confiança celebra firme crença sobre comportamentos esperados de outrem, os quais, imantados por juízos positivos, servem previamente para ordenar cálculos, decisões e ações conformes com aquelas expectativas. Ela está necessariamente em estado relacional, precisando de um *confiante* e de um *confiado* (NOVELLI, FISCHER e MAZZON, 2006), em situação circular de co-construção de si mesma. Assim considerada, a confiança aparece como *elemento regulador interno* das relações intersubjetivas, fixando regras de relação

simbolicamente enfeixadas em vínculos éticos de aproximação na diversidade. Como elemento moderador, ela deriva de “interações repetidas no tempo entre confiante e confiado ou informações disponíveis pelo confiante acerca do confiado” (NOVELLI, FISCHER e MAZZON, 2006, p. 444).

Confiança, ademais, é fenômeno nitidamente perceptivo e fracionável. No âmbito da confiança política, por exemplo, Moisés (2005) aponta cinco níveis em que ela se dá. No primeiro, cogita-se da crença sobre a comunidade política *per se*, isto é, nos princípios do regime democrático, nas instituições e nos atores, conformando a maneira como os cidadãos vinculam-se com o Estado nacional. No segundo, o que está em pauta é a adesão aos princípios democráticos como um ideal, opondo noções como liberdade e o império da lei a outros sistemas que as desprezam. O terceiro nível alude ao desempenho concreto dos mecanismos democráticos com as imagens ideais que deles se tem. No quarto, a confiança refere-se ao funcionamento especializado de certas instituições, como os parlamentos, partidos políticos, judiciário, eleições etc. Finalmente, o quinto nível relaciona-se com o apoio dado aos integrantes da classe política. Logo, com base nesse enfoque, afirma-se que a confiança pode ser desmembrada e desigualmente distribuída dentre as várias dimensões institucionais, o que explica por que pessoas podem confiar nos princípios democráticos, mas estarem descrentes acerca do bom funcionamento de seus mecanismos em dada realidade experimentada (MOISÉS, 2005).

Também importa destacar que confiança é uma construção social complexa, que se desenvolve ao longo de processos históricos de colaboração, competição e conflito (MACIEL, 2001). Dificilmente se pode percebê-la como produto de planejamentos e receituários. As abordagens que partem dessa premissa, como determinadas leituras econômicas e administrativas do fenômeno, desenraízam os modelos prescritivos das condições sociais de sua emergência e reprodução. Por outro lado, a exemplo do que se dá com a noção de capital social, que apaga as relações de poder da perspectiva analítica, esse estranhamento ou descolamento pode ser responsável pela apropriação ideológica do termo, gerando não raro operações contraditórias de reificação social (NOVELLI, FISCHER e MAZZON, 2006). Nas relações de trabalho, e mais particularmente no mundo das organizações empregadoras, esse dado vem à tona no instante em que as falas patronais propugnam novos compromissos em meio a desconfianças e mal-estar de toda ordem. É quando então o próprio mercado demanda vínculos que ele mesmo se encarrega de dissolver (MACIEL, 2001).

Atualmente, quando a flexibilização das relações de trabalho e os padrões de competitividade no mundo dos negócios fazem trincar o relacionamento entre o profissional, seu trabalho e a organização à qual se vincula, pode-se detectar um generalizado mal-estar, expresso por sentimentos de ansiedade e angústia, que refletem a carência de confiança (DOLLIVER, 1998; BURBACH *et al.*, 1988).

Paradoxalmente, os discursos empresariais e a teoria administrativa exaltam a proposição da gestão descentralizada e participativa, da cooperação e do trabalho em equipe, como antíteses do modelo burocrático, rotineiro e padronizado. Propõe-se uma administração cujas bases devem estar fortemente enraizadas em ambiente de confiança no interior das empresas. E o termo confiança, multiplicado em diversas formas semânticas, como autonomia, compromisso, comprometimento, responsabilidade, é utilizado com tanta frequência – com diversas intenções – que chega a banalizar-se.

Esse processo (...) torna o conceito de confiança reificado conforme os objetivos do discurso e os parâmetros ideológicos que lhe são subjacentes. (NOVELLI, FISCHER e MAZZON, 2006, p. 443)

É necessário frisar, outrossim, que confiança e colaboração não são sinônimos (MACIEL, 2001). Tendo em vista a existência de alguma utilidade estratégica, ou de alguma necessidade ou imposição externa, pode-se colaborar sem confiar, assim como se pode atribuir credibilidade a procedimentos para com os quais não se queira agir conjuntamente. Mas se existe um hiato entre as dimensões da confiança e da colaboração, é certo que a convergência entre ambas depende de condições concretas que a favoreça. Tais condições materializam uma estrutura de oportunidades específica, como a representada por relações que, pela sua natureza, repetem-se no tempo (MOISÉS, 2005), sejam informadas por claros processos de prêmios e sanções (MARENCO, 2009) e estejam sintonizadas com padrões ou intervalos de justiça aceitáveis pelas partes e pela sociedade.

Quanto aos determinantes genéricos da confiança, é possível identificar ao menos três: *relações reiterativas*, *juízo ético* e *contexto*. Por relações reiterativas se quer dizer a rotinização de condutas que confira, frente aos demais jogadores, relativa segurança na antecipação do curso de ações futuras ou, então, atribua-se forte relevância e significado nas informações partilhadas. É a força das experiências e dos testes aplicados ao longo do tempo, de onde pode sobressair a internalização de crenças e convicções positivas.

Já a presença de juízos éticos na relação afivela os agentes sociais em torno de uma plataforma de valores comum, de cuja transgressão não só decorre a suspeição sobre a real aderência a essa plataforma, como sujeita o transgressor a diferentes níveis de sancionamento. Tais valores comuns delineiam uma *eticidade* específica, concebida como esfera da sociedade em que a consciência moral se concretiza não na consciência do indivíduo, mas em normas, usos, instituições e organizações (FONSECA, 2006), que por sua vez regulam aquela consciência. E dentro dessa esfera, ao menos dois comandos éticos fortalecem-se no campo da confiança: *coerência comportamental* e *reciprocidade*.

A coerência de atitudes e condutas não envolve a expectativa de que alguém faça suas escolhas dessa ou daquela maneira, mas que, feita a opção, deliberado um sentido, nele ordene seus discursos e ação, com unicidade. Está em jogo nesse ponto a coerência comunicacional, comunicando não só conteúdos sobre problemas conjuntamente enfrentados, mas valores e percepções. Essa relação de pertinência é que possibilita criar zonas de convergência cognitiva, das quais mensagens e linguagens paradoxais e contraditórias, que se negam em cada esquina, estão operativamente expurgadas.

No que toca à reciprocidade, o elemento ético da confiança consiste em estabelecer um tráfego de mão dupla. Mesmo quando as leis não determinam esse dever, a obrigação moral impõe que atos de transparência de um lado sejam respondidos com atos de transparência do outro, denotando apego a códigos civilizatórios elementares. Essas normas informais em sociedades complexas, como respeito e transparência, representam o esteio mínimo que dá sentido à idéia de coesão social, variável no tempo e espaço. Daí se acredita que, para gerar e garantir confiança intersubjetiva, espera-se receber o que se dá. Simples assim.

Por fim, como terceiro determinante, o contexto desentranha a confiança da sorte exclusivamente envolvida nas relações diretas dos sujeitos. De fato, relacionamentos reiterados e enlaces éticos não são suficientes para ativar padrões duradouros de confiança. Isso porque o ambiente e suas vicissitudes também atuam na conformação desse elemento moderador, seja azeitando, seja constringendo relações calcadas na credibilidade recíproca. Estruturas normativas (aparatos de lei), costumes setoriais, eficiências persecutórias dos oportunistas e contingências dos mercados, afora outros aspectos do meio circundante, influenciam a tomada de decisões, que tanto podem comprometer níveis pretéritos de confiança, quanto podem impedir o seu avanço ou negar sua emergência. Nos processos sociais em que a disputa envolve ganhadores e perdedores – as negociações trabalhistas são exemplo típico –, as questões ambientais que de algum modo tendem a reproduzir ganhos contínuos para alguns acabam solapando, junto aos infortunados, os níveis de confiança nas regras do jogo. Já fatores externos que levem a disputas menos desequilibradas, de sorte a incutir sentimentos de ganhos ou perdas suportáveis, favorece a crença sobre a possibilidade concreta – e historicamente experimentada – de protagonizar a arbitragem do conflito, disso resultando o reforço da confiança nesses processos – e nos atores que nele tenham lugar. Vistas em conjunto, essas questões denunciam diferentes graus interferentes do contexto nas relações, o que acaba impactando nos índices de confiança aí envolvidos.

2.4.3 Confiança nas Relações de Trabalho

Aplicado esse esquema de análise às relações de trabalho, algumas considerações merecem registro. Em primeiro lugar, falar em confiança na órbita trabalhista é colocá-la a par com a desconfiança inerente a essas relações. Surpreendentemente, nesse esquema social o pressuposto da primeira parece ser a carga impositiva da segunda. O antagonismo de interesses na relação social de produção sinaliza para permanentes estados de suspeição recíproca dos agentes. Suspeita-se dos fins pretendidos, dos meios empregados, das informações compartilhadas e até mesmo dos compromissos assumidos, como aliás se espera de relações em que as trocas são estruturalmente desequilibradas. Todavia, é precisamente a falta de confiabilidade endógena que sugere *soluções normativas de contexto*, ou seja, que se deixa influenciar pelas condições de regulação simbólica do entorno. Em sendo as relações trabalhistas típicas relações sociais, quanto mais autoritários os contextos em que a vida social se reproduz em determinada sociedade, maiores a coercitividade, a verticalização e o acirramento do conflito de trabalho. Do contrário, quanto mais as disputas sejam permeáveis ao diálogo e ao contraditório das diferenças, maiores os influxos democráticos no campo trabalhista. Trata-se da comunicabilidade do entorno cultural e político, que ao lado de outros mecanismos de coerção (lei, aparatos institucionais de controle e fiscalização, uso da força legítima etc.), atua em conjunto para obrigar (ou desobrigar) atitudes e comportamentos minimamente cooperativos no trabalho.

É por isso que a construção discursiva do trabalho por meio da confiança passa a ser um dado cultural e ideológico – e nisso não se distingue da construção discursiva das relações sociais em sentido amplo. É cultural, porque a confiança é um elemento que circula na instância do simbólico, ordenando ações a partir de um marco informal de implicação intersubjetiva. É ideológico, porque se presta a falseamentos de toda ordem. Dos antigos padrões de patronagem aos contemporâneos discursos gerenciais de gestão do conflito, a confiança vista pelo patronato parece possuir um caráter *instrumental*, de formação de subjetividades aliadas, comprometidas com os fins empresariais. Do lado dos trabalhadores, a confiança antes adquire uma dimensão de *protagonismo* (meio de luta), de se acreditar em figurinos de relação pelos quais melhor se possa defender interesses de classe. Isso talvez em parte explique porque, no confronto ideológico, os empregadores não raro insistam em criar atmosfera de cooperação em meio a processos simultâneos de *naturalização da confiança* (a confiança existe porque existe sintonia de propósitos maiores), ao passo que os trabalhadores

tendam a cooperar por cálculo de benefícios esperados, fazendo uso de estratégias de radicalização ou suavização conforme as circunstâncias – o que devolve a confiança para o seu terreno histórico e socialmente determinado, *desnaturalizando-a*. Entretanto, em ambos os casos o componente ideológico não afasta a dimensão ética dos liames, ínsita à relação que envolve confiante e confiado.

Sobretudo no campo trabalhista democrático, confiança denota cumprimento de deveres, concomitantemente assumidos no campo jurídico dos contratos e na esfera política da sociabilidade do conflito. Tais deveres, como ser transparente, recíproco e compromissado com o cumprimento dos acertos voluntários, traduzem requerimentos de boa-fé contratual, tutelados pelo direito. É no âmbito negocial que esse sentido ganha clareza e exigência própria. Barganhas coletivas ou individuais tendem a ser fortemente desgastantes e vinculativamente frágeis em ambientes de pouca credibilidade, de baixas e rarefeitas expectativas. A desconfiança esgarça relações fundamentalmente porque as regula sob o mecanismo centrípeto da não-cooperação. Se esse mecanismo é o responsável por prevenções exacerbadas, mobilização acrescida de recursos e perdas vigorosas de oportunidades de informação, entende-se por que é contraproducente insistir em processos regulatórios negociais informados pela descrença dos participantes. Daí que, seja sob a ótica da economia dos contratos (custos de transação e monitoramento), seja sob o olhar da contratação jurídica, a confiança subministra certo estofo moral que ora se volta para maximizar utilidades, ora se comporta como variável de observância do ordenamento.

Mas é talvez na esfera da sociabilidade do conflito que a confiança mais abrangentemente tenha algo a dizer sobre a negociação coletiva de trabalho. Desde logo importa frisar que confiança não é aderir aos interesses do outro. Diferentemente disso, é acreditar que os interesses possam conviver dentro de um *quadro ético de disputas*, abertas e complexas. Nesse ponto se recolocam as questões de cidadania, democracia e mediação institucional das relações trabalhistas. O enfoque se prende à credibilidade dos processos políticos de arbitramento das controvérsias, de modo que neles se identifiquem respostas apropriadas para os diferentes tipos de demandas contra os quais são formuladas. Mais do que os resultados em si, é a *dinâmica do conflito*, são as ações orientadas segundo preceitos e regras de garantia das dessemelhanças e da diversidade, que podem induzir contextos satisfatórios de disseminação da confiança nas relações de trabalho. Não por outro motivo se pode enxergar nessa dimensão a possibilidade de aprimoramento cultural do diálogo, como forma legítima e socialmente desejável de enquadramento das controvérsias.

Todavia, os resultados da dinâmica não devem ser fortemente minimizados, sob pena de desconectar a confiança daquilo que ela entrega. A confiança é também um *programa*, um programa que não apenas depende das utopias sociais, mas de como essas utopias vão se confirmando no terreno dos fatos. Nas relações de trabalho, isso significa dizer que a utopia é o aprimoramento democraticamente orientado para a melhoria das condições de vida das pessoas, aí abrangidos os trabalhadores. Ao menos esse é o programa ético-constitucional que temos, a partir de 1988 (CR, art. 1º, incisos II, III, IV; art. 3º, incisos I a IV). A erosão dessa expectativa, ou o seu comprometimento decorrente da movimentação e imposição abusiva de interesses que a negam, tendem a gerar descrenças disseminadas e sentimentos de retrocesso social, fortemente opositivos da credibilidade institucional.

O recorte analítico que disso resulta é a possibilidade de existência simultânea de componentes diversos da confiança: um *componente difuso*, de crença (ou descrença) generalizada sobre a virtuosidade da negociação como instituto e prática sociais, e um *componente específico*, associado com *aquela* negociação em particular ou com *aquela* conjunto de questões envolvendo o outro sujeito. A crença difusa coloca-se no plano mais amplo da cultura negocial, que pode subsistir mesmo quando, no caso concreto e específico, a confiança não esteja suficientemente assegurada *inter alios*.

Afora isso, o recorte analítico permite observar a mediação das instituições e da cultura em uma ótica reguladora distinta da regulação relacional das partes. No primeiro caso, subsiste uma regulação de entorno, de contexto, que influencia a segunda, diretamente construída pelos agentes. Imagina-se que, nessa configuração, o compartilhamento cultural de crenças sobre os benefícios da negociação coletiva, bem como a internalização de orientações éticas que priorizem o diálogo, não asseguram, por si sós, relações reais alicerçadas na confiança. Disso também dependem os itinerários de relações concretas e individuais, traçadas no entrecorte quente dos conflitos cotidianos. Mas é de se notar que a macro-regulação da confiança, acaso tenha se firmado sobre aqueles preceitos culturais, assegura *níveis espontâneos de insistência* na via negociadora, mesmo quando a micro-regulação apresente quadros de nítida desolação. Já o sentido inverso, do micro pautando o macro, não se apresenta com o mesmo vigor influente. Por isso mesmo, a fidúcia interpessoal comparece como elemento normativo interno, moderando a forma, a dinâmica e a intensidade de processos negociais específicos, sem todavia exibir aptidão para influenciar decisivamente a cultura em geral – salvo quando situações concretas apresentem ampla repercussão (casos paradigmáticos), sejam historicamente reiteradas (de maneira a conformar visões normativas

sobre a necessidade dos elos) e carreguem arsenais valorativos de alto significado, cuja aprendizagem se possa compartilhar com exemplos de êxitos e fracassos.

Também é de interesse sublinhar que embora os processos negociais trabalhistas demandem *colaboração instrumental*, vale dizer, colaboração orientada para a obtenção de acordos sobre salários e condições de trabalho, eles não exigem acentuada confiança para se estabelecerem e ultimarem. Como se sabe, colaborar é um ato de decisão; confiar é um sentimento, uma convicção. Enquanto o primeiro envolve cálculos e riscos, o segundo assegura certo tipo de adesão anímica. É claro que, em barganhas organizadas, o trabalho em conjunto dos negociadores visando acertos úteis facilita-se quando a relação está pautada por laços de confiança recíproca. No entanto, ela não é componente necessariamente exigível, ainda mais quando elementos estruturais das relações de trabalho, como a obrigatoriedade jurídica do diálogo, mitigam a espontaneidade dos vínculos dialógicos.

Nesse sentido, a obrigação das representações negociarem os interesses trabalhistas (CLT, art. 616), embora não assegure que de fato as tratativas se entabulem, aponta para quadros de pragmatismo no panorama negocial da esfera privada. Isso tanto se dá pela esperada redução do raio temático proporcionado pela institucionalização e rotinização do mecanismo (direito posto), quanto pela tutela pretoriana da negociação, que pode impingir efeitos jurídicos aos recalcitrantes de má-fé. Esse pragmatismo também se nota nas últimas duas décadas em razão da dinâmica própria das relações de trabalho no país, com oportunidades negociais simultâneas para a flexibilização de direitos (vertente patronal) e para a influência sobre o sentido, a intensidade e a amplitude dessa flexibilização (vertente obreira). Se, por um lado, disso emerge um sindicalismo de concertação, menos reivindicativo e tensionador das relações (NOGUEIRA, 2005), por outro faz com que paulatinamente se conquistem estados de normalidade institucional da conversação, o que impacta de forma positiva no reforço valorativo da via.

Entretanto, esse reforço nem de longe tece linhas contínuas de aprimoramento lastreadas na confiança recíproca. As negociações coletivas de trabalho que se norteiam por atos pragmáticos de colaboração (ou por estados mínimos de colaboração) não conduzem isoladamente a ganhos apreciáveis de confiança intersubjetiva, até porque outros determinantes, além da desconfiança congênita, estão envolvidos nessa questão. Um deles são os compromissos ético-negociais. Outro, como visto na seção anterior, são as premências do contexto, em sentido amplo considerado.

No que toca aos juízos éticos entre nós, ainda agora se respira certa atmosfera de descrença provocada por escapismos e defecções nas relações trabalhistas, o que se demonstra

pelo grande número de ações judiciais versando sobre resistências à negociação ou descumprimento de seus produtos (TEIXEIRA, 2001). Desapego a princípios éticos de respeito à legitimidade do outro ou inobservância a critérios de reciprocidade e transparência negociais também se comprovam pela enorme (e surpreendente) dificuldade de compartilhamento de informações em mesa. Esse cenário não somente revela a renitência de traços autoritários nas relações de trabalho do país, como descrevem tentativas anti-democráticas de *hierarquização do diálogo* e *dentro do diálogo*, sujeitando-o, primeiro, a supostos direitos potestativos de negação do mecanismo, e, se estabelecido, subordinando-o a interesses primaciais de um dos atores (MAIOR, 2009). E, se não bastasse, a confiança tende a se manter em temperatura mínima por conta de estranhamentos mútuos. Tais estranhamentos são perceptíveis na incompreensão (ou intolerância) que o patronato e seus delegados (instâncias gerenciais das organizações) têm acerca de eventual ideologização do conflito pelos trabalhadores – como forma operativa de mobilização e subjetivação destes como ator social – e na incompreensão que os trabalhadores nutrem sobre os limites do mercado, do que decorrem reivindicações muitas vezes pouco razoáveis e exequíveis.

Já no que toca aos contextos, a confiança pode se arranhar em virtude de interações conflituosas exacerbadas por fatores externos, como o enfrentamento de curvas depressivas dos ciclos econômicos, a incapacidade do ordenamento jurídico de sancionar transgressões ético-negociais ou a ocorrência de jurisprudência de interesses desfavoráveis a certos grupos, contribuindo para radicalizações circunstanciais ou duradouras.

Não é de estranhar, portanto, que no âmbito coletivo das relações de trabalho, a cooperação pragmática exista mesmo quando a confiança não seja seu dínamo central. Isso ocorre porque subsistem outros meios coercitivos de cumprimento voluntário ou involuntário dos acertos, que atuam como recursos de aproximação ou de impasse (greves, ações judiciais etc.), dispensando graus mais acentuados de confiança como elemento facilitador. Nesse sentido, propugnar arranjos de confiança que enalteçam a *espontaneidade* como *índice de modernidade* e evolução das instituições trabalhistas remete à defesa teórica de *supremacia da regulação informal*, deixada ao livre impulso dos agentes. Todavia, não parece ser essa a esfera única ou prevalente de regulação que milita no campo da negociação do trabalho. Concebê-la dessa forma é endossar a perspectiva conservadora da harmonização social.

Na disputa trabalhista, a categoria analítica da confiança capta a regulação interna das relações intersubjetivas em confluência com outras ordens reguladoras. Atuando no plano simbólico e cultural, ela serve para, dentre outros fins, subministrar sentido concreto a imagens disruptivas muito em voga, como determinadas retóricas em que se acredita

idealmente no mecanismo da negociação, mas se lamenta como ela se pratica, ou como os sujeitos com ela se comprometem ou como entre si concretamente se coordenam. Assim, se ela permite construções discursivas acerca do que é e do que poderia ser, a confiança negocial parece ser, também, uma *regulação para o futuro*, de saída da cultura autoritária – e das mazelas comunicacionais em relações específicas. Atuando para o futuro, mobilizando consciências, ela não apenas serve ao direito (ordenação do devir), como justifica retoricamente a colaboração em relações onde a desconfiança impera – mas não a explica, sozinha.

E nem poderia ser diferente. A confiança negocial detectável na negociação trabalhista é construção permanente e sujeita a toda ordem de sortilégios. Questiona-se, até, se de fato ela ali subsiste como algo que vai além de tênue convicção sobre comportamentos esperados, dentre os quais o de cumprir ajustes prévios ou de se comprometer com as regras de arbitragem autônoma. Esse é o ponto, aliás. Embora não se negue a importância estratégica de cumprimento de deveres e obrigações em sociedade, visões conservadoras realçam esse dado como o ponto culminante da cultura da confiança. No entanto, os processos negociais, colocados na perspectiva de sujeitos em relação, não demandam apenas a satisfação do negociado, mas uma série de preceitos comportamentais de filiação a uma ordem ética de disputas democráticas. Desprezar essa amplitude que encerra o espectro da confiança, como elemento moderador das relações, é colocar sob condenação prévia toda e qualquer ruptura dos processos de entendimento, como também é obscurecer a lógica de poder que ao mesmo tempo as governa e as legitima. Daí se percebe porque jogos litigantes podem ser uma forma de afirmação política, maximizando uma utilidade negocial – a imagem de *duro na queda* – sem implicar necessariamente quebra de padrões de confiança ou de expectativas de colaboração – sobretudo nos momentos críticos de deliberação do conflito.

Trata-se, em suma, de relativizar a confiança como força ordenadora, colocando-a no cesto dos demais determinantes das relações de trabalho, bem como situá-la como objeto de deliberações estratégicas e racionais, passíveis de medição quanto aos custos de seu ferimento ou promoção, como se verá mais adiante.

3 NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SETOR PÚBLICO FEDERAL

No capítulo anterior, as relações de trabalho foram consideradas sob o duplo enfoque da norma e do poder. Esse mesmo enfoque serviu de lente analítica para visualizar a negociação coletiva de trabalho, a cultura negocial e a confiança. No presente capítulo, procurar-se-á aprofundar essas primeiras considerações teóricas no campo específico das relações de trabalho do setor público brasileiro, com ênfase na esfera federal. Um breve histórico dessas relações será seguido de análises acerca de suas particularidades, das experiências recentes de negociação coletiva no segmento e de como elas revelam questões associadas com a confiança negocial e a ruptura de acordos celebrados em processos organizados de entendimento.

3.1 RELAÇÕES DE TRABALHO NO SETOR PÚBLICO

3.1.1 Burocracia, Patrimonialismo e a Profissionalização da Função Pública

As relações de trabalho no setor público brasileiro desde muito cedo foram marcadas pela baixa influência dos servidores na determinação de suas condições laborais. O Estado-empregador estruturou-se de modo a figurar como sujeito ativo na definição de como contratar, como remunerar e como gerir a mão de obra executora dos serviços públicos. Por conta disso, a relação institucional estabelecida entre ambos, calcada na primazia da unilateralidade estatutária, pouco espaço reservou para o diálogo aberto entre administradores e representações do funcionalismo. A crença, aqui, seria a de que o Estado não poderia abrir mão do seu poder de império na relação mantida com o seu corpo funcional.

Os regimes jurídicos administrativos procuraram traduzir essa opção política dos governos, a começar pelas Constituições do último século. Se considerarmos o conteúdo dos textos constitucionais republicanos, em nenhum deles está explicitamente reconhecido o direito de negociação coletiva dos servidores públicos. Nem mesmo a Carta Política de 1988, que garantiu o direito de associação sindical e de greve, referiu-se ao instituto da negociação

para essa camada de trabalhadores, o que provocou, desde então, acirrado debate jurídico acerca do “silêncio eloqüente” atribuído ao legislador constitucional (STOLL, 2006, p. 102).

As construções jurídicas do período, em torno das quais se procurou estabelecer o regime de direitos e deveres dos que se ligam à administração por vínculos de trabalho subordinado, ratificou raciocínios que, no limite, opunham o interesse público ao interesse corporativo dos trabalhadores.

A doutrina do direito público que vingou, e que ainda segue hegemônica no aparelho judicial do país, consagrou a idéia de que o trabalhador do Estado deve submeter sua vontade à autoridade das leis, decretos e regulamentos. Trata-se de concepção organicista da função pública, encontrável nos Estados periféricos em que o autoritarismo encontrou campo fértil, e que procura visualizar o trabalhador como órgão da administração, negando-lhe a condição plena de pessoa e, por conseqüência, vetando-lhe os meios de melhoria de suas condições de vida (STOLL, 2006). Além disso, acreditou-se que a indisponibilidade do interesse público não permite processos negociais que ameacem os princípios que regem a administração pública, em particular o da legalidade. Quanto a este, seu alcance serviu tanto para justificar a impertinência da negociação coletiva por falta de previsão legal expressa, quanto para torná-la anti-jurídica em face das reservas de lei, mais recentemente consubstanciadas nos dispositivos que a consagram como instrumento único para majorar remunerações, criar cargos ou prever despesas.

Como resultado desses esquemas mentais, institucionalizados no plano regulatório das relações de trabalho no segmento, a inescapável unilateralidade dos comandos muito pouco foi questionada, o que tornou aquelas relações excludentes e submetidas à disciplina monolítica do *jus imperii*. Daí por que a negociação direta, de cunho normativo, tendente a construir compromissos de alcance generalizado para os trabalhadores e os governos, pouca ou nenhuma aptidão reguladora encontrou nesses figurinos organizacionais. Optou-se, durante muito tempo, em simplesmente negar e sufocar o conflito sob fórmulas gerenciais rígidas, baseadas na hierarquia, nos controles burocráticos e nos compromissos de adesão ao direito posto.

Por trás do aparato jurídico, a ideologia dos interesses dominantes consagrou certo repositório de idéias que lhe deu sustentação social. Cheibub (2004) refere-se a conjunto de argumentos que, somados, bem descrevem o estado de proscricção a que a negociação coletiva no setor público foi submetida: 1) a noção de empregador-modelo, 2) a ofensa aos ditames da igualdade democrática e 3) a vulneração do poder estatal. O primeiro argumento partiu do pressuposto de que incumbia ao Estado sinalizar para o setor privado a correta aplicação da

legislação trabalhista, adiantando-se aos jurisdicionados no que toca à vigência de direitos, pelo que decorreria a desnecessidade de negociação de conflitos, residuais em face do bom empregador. O segundo sustentou que a negociação coletiva supõe uma condição de privilégio, na medida em que a bilateralidade abre canal excludente de influência e decisão na disputa dos orçamentos públicos, deixando de fora outros grupos de interesses na alocação orçamentária e no desenho das políticas governamentais. E a última idéia alertou para o enfraquecimento do poder estatal em face de greves generalizadas, levando os governos a sucessivamente cederem diante das pressões do funcionalismo (CHEIBUB, 2004).

Em paralelo, determinações da cultura política patrimonialista entre nós, sob o cutelo moral de valores que procuraram consagrar a apropriação do público pelo privado, constituíram forte barreira ao desenvolvimento de processos negociais abertos. Para Martins (1997), a administração pública em particular, e o Estado brasileiro em geral, foram fundados sob o etos patrimonialista, de raiz lusitana. Sua persistência, apesar das tentativas de superação por meio de processos formais e institucionais de modernização anti-patrimonialista e democrática, expressou o caráter recorrentemente dissociativo entre política e administração, constitutivo dos processos modernizantes (e conservadores) do aparelho de Estado. Nesse sentido, a busca da excelência burocrática em muitos momentos esteve culturalmente associada com a exclusão da política, vista como elemento indesejado e portador dos anseios patrimonialistas, o que ajudou a demarcar territórios de estranhamento entre a máquina burocrática e a liderança dos movimentos políticos (MARTINS, 1997).

Até 1930, o traço comum foi a recriação de formas burocrático-estamentais de apropriação da coisa pública. Assim se deu com o caos administrativo da Colônia, formado por inúmeras instâncias de governo descoordenadas e sem definição clara de competências e noção de conjunto; com a administração imperial, que reiterou e ampliou o plano tradicional dos privilégios, do nepotismo e do favoritismo sem freios; e com a República até 1930, que por meio da política dos governadores institucionalizou o clientelismo na relação entre o governo central e os coronelismos regionais, em meio a mercados ainda não integrados e de poucas demandas dirigidas contra o Estado. A partir dali, sustenta Mendes (1997, p. 4), a trajetória modernizante representou a tentativa de substituição da administração patrimonial pela racional-burocrática, revelando “uma difícil compatibilização e uma relação de disfuncionalidade recíproca entre política e administração, entre burocracia e democracia”.

Segundo o autor, o início da profissionalização do serviço público fundado sob o estatuto do mérito, no bojo do Estado intervencionista da era Vargas, se de um lado se refletiu na diferenciação de órgãos e no estabelecimento de normas reguladoras da ação estatal, de

outro levou ao insulamento do sistema e à separação de suas bases sociais, permitindo a permanência de elementos patrimonialistas no interior do modelo de eficiência, então adotado. A latência dessas forças políticas tradicionais despontou com vigor no período pós-Vargas da redemocratização, abrindo-se, com o desmonte institucional do Estado Novo, uma quadra histórica em que a dinâmica da política nacional cedeu à lógica da barganha instrumental (empregar pessoas para compor e coligar), daí resultando a proliferação e o crescimento de órgãos e quadros estatais, pondo em xeque o sistema de mérito, em prol da barganha política clientelista. Ainda ali, assistiu-se a vários movimentos contraditórios. O mais saliente deles foi o fracasso em restaurar a racionalidade burocrática em todo o aparelho, circunscrevendo-a a poucos centros de excelência econômica (empresas públicas), do que decorreu, perante aqueles núcleos modernos, peculiar ordem de ambivalências e trocas.

(...) a política *desmodernizava* a administração e a administração moderna se resguardava da política – embora de forma negociada. O sistema administrativo esteve, neste período, aberto às influências da política representativa, desinteressada na extensão dos esforços modernizantes em relação às variáveis estruturais essenciais da administração e, complementarmente, interessada quer em negociar os resultados das instâncias mais *modernas*, quer em lucrar com a paralisia das mais *atrasadas*. (MARTINS, 1997, p. 7).

Essa articulação negociada entre as instâncias do arcaico e do moderno foi rompida com o fechamento do regime no período militar de 1964 a 1985. As reformas iniciadas em 1967 procuraram implantar modelo de administração para o desenvolvimento, baseado nos princípios do planejamento, da organicidade, da centralização decisório-normativa e do dirigismo técnico-estatal. Operou-se também a desconcentração, com alargamento da administração indireta, objetivando o cumprimento mais flexível de funções típicas de Estado e a intervenção mais eficiente nos domínios econômicos.

Com a adoção da ideologia do Estado forte e centralizador, submetido a diretrizes de fundo autoritário, o que se viu foi o predomínio da racionalidade funcional emanada de uma tecnoburocracia indispensável ao regime militar. Disso sobrevieram o crescimento desordenado da administração indireta, cada vez mais resistente aos controles da supervisão ministerial, e o isolamento do planejamento econômico como núcleo decisório, desconectado da esfera política. Durante certo tempo esse modelo tecnocrático se legitimou com altas taxas de crescimento da economia, mas não apagou os traços culturais do patrimonialismo, pois se de alguma forma protegeu o Estado das práticas retrógradas e clientelísticas da cultura política, permitiu, em seu lugar, a influência patrimonialista tecnocrática, materializada em anéis burocráticos, dirigidos por ganhos auto-orientados (MARTINS, 1997).

A saída do regime militar implicou o realinhamento das forças patrimonialistas e revelou a exaustão do modelo anterior, geneticamente refratário ao diálogo social. As alianças que deram sustentação aos anéis burocráticos passaram por revisão política, dando lugar à concepção da administração pública como instrumento de governabilidade, com áreas e cargos por serem loteados no jogo fisiológico do poder. Em paralelo, o avanço da crise econômico-financeira do Estado impôs ajustes severos na economia e no aparelho, o que, juntamente com a lógica política do fisiologismo, determinou a quase completa desarticulação do sistema de formulação e implementação de políticas públicas. Abriu-se então outro cenário de intensa desmodernização e casuísmos reformáticos, agudizados com as políticas minimalistas e desestruturantes do Governo Collor, feitas sob condições de baixa interlocução e consenso sociais. Nesse momentos iniciais da redemocratização, o patrimonialismo tecnoburocrático cedeu lugar ao político-corporativo (fisiologismo partidário) e, concomitantemente, a uma aliança corporativista com a burocracia miúda, cuja troca se baseou em certos privilégios condizentes com a condição de estamentos ou categoria social, mas não com a racionalidade burocrática das carreiras (MARTINS, 1997).

Segundo Martins (1997, p. 10), trata-se de determinantes históricos que conformaram um tipo de “modernização dissociativa”, pela qual a construção burocrática se viu às voltas com os constrangimentos da política: “a consequência é que deste processo”, enfatiza o autor, “se obtém uma modernização incompleta, ressabiada, descolada e ressentida da política”. Daí o dilema dos itinerários modernizantes em que, de um lado, terminaram por associar os princípios da administração racional e técnica a governos fortes e autoritários, e de outro procuraram vincular a administração deficiente e desmoralizada com a democracia e os processos participativos. Face a essa equação, a negociação coletiva no setor público, entendida, por ora, como todo processo organizado de interlocução entre governo e representações dos servidores, ou foi simplesmente negada nos períodos de construção anti-democrática das burocracias, ou foi utilizada, quando de fato foi, sob critérios e conveniências dos governantes, sem qualquer organicidade ou compromisso com o canal e seus resultados.

3.1.2 Reformas Administrativas dos Governos FHC e Lula

A tentativa de superação daquele dilema, com vistas a assegurar hígidez e eficácia da máquina estatal nos marcos da democracia, foi proposta pelo ciclo de reformas

administrativas dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) e de Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), as primeiras marcadas pela introjeção de elementos de mercado na modelagem dos instrumentos públicos, as segundas pela organização institucional do diálogo como eixo para a melhoria dos serviços.

As reformas dos anos 1990 e 2000 tiveram como elemento comum a busca pela contraprestação de serviços de qualidade ao cidadão, como importante premissa de legitimação de governos democráticos. Todavia, as visões político-programáticas que as informaram e os métodos de implementação preponderantemente utilizados variaram. Durante a gestão FHC, a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, introduziu modelo de administração pública baseada em resultados. No rastro dessa emenda, direitos sociais dos servidores públicos foram suprimidos ou flexibilizados. A estabilidade no cargo ou emprego foi dali em diante condicionada aos limites orçamentários. Contratos de gestão foram criados para o fim de conferir maior autonomia a entes da administração direta e indireta, comprometidos com metas e programas de qualidade total. A remuneração dos funcionários passou a contar com parcelas variáveis atreladas a desempenho. O tamanho do aparelho foi comprimido com as privatizações e as terceirizações de mão de obra. O papel do Estado na economia recebeu maior ênfase no campo regulatório, por intermédio da criação de agências reguladoras e quebra de monopólios. A unicidade dos regimes legais de contratação foi rompida, passando a conviver regimes jurídicos estatutários e celetistas, com contratação temporária. O entendimento acerca dos papéis internos do funcionalismo passou a ser tratado em termos de ocupações típicas e não-típicas, com desdobramentos significativos no tratamento das carreiras e de sua essencialidade. Os arrochos salariais foram corriqueiros e a pouca interlocução coletiva com os servidores foi a tônica das relações constituídas no período.

Esse quadro seguiu conectado com o que se passou no setor privado das relações de trabalho. Institutos de direito flexibilizados e maiores incentivos à negociação coletiva, como meio de adequação econômica das empresas à competição globalizada, compuseram o horizonte da década. Assim, enquanto o Estado propugnava, para fora, modelos de regulação prevalentemente negociais para os sujeitos da produção, somando-se a uma lógica toyotista sistêmica de desmonte de direitos e de precarização do trabalho (ALVES, 2002), para dentro negava a negociação, fazendo prevalecer suas prerrogativas associadas com o *jus imperii*.

Também se observou a inundação de nova retórica gerencialista na cultura organizacional do setor público, ligada à lógica da performatividade, oriunda dos mercados:

A Nova Administração Pública (NAP) ou administração pública gerencial, como foi denominada em sua versão brasileira, constituiu-se em um programa de dimensões globais que se originou nos países anglo-saxões com o apoio de centros de ensino e pesquisa, e com o reforço de agências internacionais de cooperação financeira. A partir de uma crítica de corte sistêmico-funcionalista, que trivializa os problemas governamentais utilizando termos como “tamanho”, “obesidade”, “deficiência congênita”, “funcionamento patológico”, além é claro, da exploração do estereótipo negativo da burocracia, prescreve processos de endoprivatização, através dos quais a administração pública seria invadida e conquistada pelo espírito empresarial. A defesa dessa prescrição se faz através da disseminação de modismos gerenciais apresentados como caminhos garantidos para o sucesso. Sua disseminação incorpora uma estratégia de construção discursiva com dois focos. Em primeiro lugar, livros e artigos utilizam extensivamente recursos de retórica para “provar” seus argumentos. A modalidade mais usada tem sido apresentar casos “bem sucedidos” de gerentes inspirados que derrotaram o peso da burocratização. Já a etapa crítica de construção simbólica da endoprivatização envolveu a substituição da linguagem da administração pública pela do gerencialismo: o coletivo pelo individual, o cidadão pelo cliente, valores por interesses, emancipação por compensação da pobreza, equidade por eficiência, carreira por emprego, vocação por auto-interesse etc. (MISOCZKY, 2010, p. 33-34).

Tratou-se do aporte, entre nós, de elementos daquilo que Ball (2004) chamou de *acordo político do Pós-Estado da Providência*, pelo qual foi se delineando um quadro de dominação de referências mercantis no funcionamento do Estado dos países centrais. Para esse autor, quatro indicações são elucidativas da nova realidade: mudança do papel do Estado, de provedor para regulador, encarregado de auditar os resultados dos mercados; mudança do capital, que passa a enxergar nos serviços sociais amplas oportunidades de negócios; mudança do quadro cultural (nova economia moral), caracterizada pela disseminação da cultura de performatividade competitiva no setor público; e mudança dos cidadãos, de uma posição de dependência para com o Estado de Bem-Estar, para a de consumidor ativo. No que toca à performatividade especificamente, Ball (2004) lhe atribui o papel crucial de culturalmente atar as coisas, de torná-las compreensíveis perante os novos alinhamentos, de internalizar acriticamente a disciplina das metas e resultados, a rotina do desempenho e da maximização do orçamento – fora, portanto, de uma reflexão crítica que aponte as incongruências de tratar serviços públicos como se mercadorias fossem.

A tentativa de implantação dessa nova cultura encontrou amplas resistências no aparelho. Em termos de relações de trabalho no plano federal, os anos FHC foram marcados por ampla polarização na arena pública. A introdução do princípio da eficiência na Carta de 1988 foi a senha para o combate à alegada ineficiência do Estado-Provedor, lento e fonte de privilégios para os servidores – segundo se acreditava. Serviu também para simbolicamente legitimar a redução do Estado e suas missões institucionais e políticas. No berço de macro-campanhas, inclusive de mídia, que procuraram satanizar a figura do servidor público, atribuindo-lhe a pecha de corporativista e corrupto, procurou se consolidar imaginário

coletivo pelo qual o desmonte dos serviços públicos foi causado pela acomodação do funcionalismo, e não pelas sucessivas políticas governamentais que aniquilaram a categoria, seus quadros qualificados e a capacidade de resposta dos aparelhos (DEMARI, 2007).

Por isso mesmo, o palco da reforma administrativa do governo FHC foi o palco do confronto de forças sociais portadoras de interesses opostos. Saídos de um arranjo de forças e alianças políticas conservadoras, que implicavam a reprodução do etos patrimonialista e clientelista em meio aos discursos e instrumentos retóricos do mercado, os programas do governo de atualização da máquina foram incapazes de superar antigas práticas políticas, como o loteamento de cargos e funções públicas entre amigos e aliados, contradizendo, em seu âmago, o modelo de mérito e de impessoalidade dos fins públicos. Afora isso, a baixa capacidade de interlocução do governo com a massa de trabalhadores estatais, fruto igualmente daquelas alianças e dos pendores de condução autocrática dos processos (CHEIBUB, 2000), polarizou amplamente o debate público sobre os caminhos da reforma, facilitando uma identidade de propósitos e de classe que contribuiu para o novo esquema de forças, encontrável naqueles padrões de relações de trabalho em transição.

Quanto a isso, destaque-se que, ao lado da reorganização administrativa do Estado em nível federal, outro importante fenômeno teve lugar: a ampliação, a diversificação e a mudança de enfoques do sindicalismo dos servidores públicos. Com o reconhecimento e positivação constitucionais de inúmeras atribuições públicas (saúde, educação, segurança, previdência social, tutelas ambientais, do consumidor etc.), os anos que se seguiram a 1988 começaram a desenhar estruturas estatais que dessem conta das novas e antigas demandas da sociedade civil. Em termos gerais, do processo de ampliação e diversificação de atribuições resultou movimento correlato de aumento da contratação de pessoal, base social dos sindicatos no segmento. Afora isso, as alterações nos estatutos jurídicos de admissão, dentro dos quais se verificou gradual erosão de direitos sociais e trabalhistas, contribuíram para certa equalização com o universo privado das relações de trabalho, esvaziando status, conteúdos e práticas típicas da função pública. Dessa forma combinados, a ampliação e a diversificação dos serviços, ao lado da ameaça de supressão de direitos, emoldurou quadro propício para a superação do antigo estilo mutualista e assistencial das associações do setor.

O caráter militante e reivindicativo das organizações dos trabalhadores começou a se pronunciar já na década de 1980, no conjunto dos movimentos sociais de resistência ao agônico regime militar (NOGUEIRA, 2005). Com a liberdade sindical assegurada em 1988, as entidades passaram a buscar no plano político o que no âmbito jurídico tinham acabado de conquistar: legitimidade para atuar como interlocutoras perante os governos. Nesse processo,

as pautas e condutas foram paulatinamente se politizando, na medida em que a defesa dos interesses dos trabalhadores se confundia com a defesa da ampliação dos papéis do Estado na sociedade, no geral, e dos processos assecuratórios das carreiras e dos padrões vocacionais, no particular. Também se pretendeu a troca de racionalidades na tutela dos interesses, da antiga patronagem clientelística que garantia segurança e proteção aos funcionários, pela tutela autônoma e combativa dos sindicatos (CHEIBUB, 2000).

O alto número de greves e sua extensa duração nos anos 1980 e 1990 foram sintomas dessa organização de forças militantes, contribuindo para a formação de lideranças e para a aprendizagem prática acerca dos instrumentos de pressão. Como resultado, mesmo que a greve tenha sido tratada durante o período como direito de eficácia contida pelas cortes superiores, dependente de regulamentação infraconstitucional, elas se alastraram amplamente, tensionaram os padrões de legalidade e foram fundamentais para o processo de autoafirmação política das categorias e lideranças sindicais, ávidas por se descolarem de antigos modelos assistencialistas e cooptativos. Ilustraram, adicionalmente, a baixa institucionalização do conflito e o grau de dificuldade na condução do diálogo entre administradores e servidores, já que as greves foram adotadas em larga medida como mecanismo de pressão para abertura de negociações, e não para fazer frente a impasses negociais. Ao lado da extensa judicialização do conflito como indício do inexpressivo enfrentamento negocial (PEREIRA, 2008), os movimentos paredistas constituíram contrapoder ao poder governamental que procurou usar, como de fato usou, a folha de salários do funcionalismo como variável de ajuste das contas públicas, em meio a sucessivas crises macroeconômicas que impactaram os orçamentos estatais. Por todo esse cenário, o governo FHC, em seus dois mandatos, chegou ao fim com alta dose de conflitualidade e rejeição política perante o funcionalismo federal.

Essa rejeição confluiu para o estuário das outras forças sociais que capitanearam a alternância do poder, a partir da eleição presidencial de um ex-metalúrgico, em 2002. No que toca ao padrão de relações de trabalho que daí emergiram, cabe destacar a reversão das políticas de contração do aparelho e de seus quadros, o início concertado de implementação de um sistema de relações mais democrático e a institucionalização de mesas permanentes de negociação coletiva.

A idéia de *recomposição* da força operacional do Estado desde então perpassou o discurso governamental (MENDONÇA, 2005; BRASIL, 2009). Procurando enfatizar rupturas com o programa político do governo anterior, o governo Lula apresentou a concepção de Estado ativo, responsável não apenas pelo fomento das atividades econômicas – seja

diretamente através do fortalecimento de empresas estatais estratégicas, seja pela regulação, fiscalização e indução dos agentes privados –, mas também pela universalização de direitos de cidadania. Para isso, o programa voltou-se para a consolidação das forças internas que, dentro da administração pública, originalmente apoiaram a eleição vitoriosa: parcela expressiva do funcionalismo federal e suas organizações, especialmente as ligadas à Central Única dos Trabalhadores (CUT), histórica aliada do Partido dos Trabalhadores (PT) (NOGUEIRA, 2005).

A soldagem de interesses simbolicamente foi construída em torno da imagem de recomposição do Estado, sinalizando, com ela, rupturas sistêmicas com o movimento de enfraquecimento político e organizacional da administração. Com base em diagnóstico que atribuía ao governo anterior a tentativa de implementação do Estado mínimo no país, colocou-se em marcha processo pelo qual se concebeu o Estado mais forte na gestão das políticas públicas e na indução do desenvolvimento sustentado. Para tanto, mirando o incremento dos investimentos públicos em infra-estrutura e a ampliação dos gastos sociais como capítulos nucleares da estratégia, a agenda governamental assimilou a necessidade de, no contexto de sua implementação, conceber e aplicar novo modelo de gestão pública capaz de dar conta das ações estatais e, ao mesmo tempo, reproduzir a acumulação de apoios ao seu projeto político.

O fortalecimento da Administração Pública e seus processos de gestão passaram a ser prioridade. (...) Partindo desse referencial estratégico, a gestão de recursos humanos do Governo Federal promoveu reformulações essenciais que ficaram evidentes em todos os seus eixos de atuação, com destaque para a intensificação do processo de democratização de relações de trabalho; o grandioso trabalho de reestruturação das carreiras e cargos; a seguridade do servidor; e a implementação de novos instrumentos e metodologias de gestão de pessoas, tais como a gestão por competências, a gestão de desempenho e o aprimoramento de processos e sistemas. (BRASIL, 2009, p. 10)

Uma das “reformulações essenciais” foi a democratização das relações de trabalho, entendida como “eixo norteador” de toda a política de gestão de pessoas. Sua maior expressão foi o sistema de negociação permanente. Concebidas não apenas como conquista democrática da sociedade e dos servidores, mas também como “instrumento de gestão” do governo (BRASIL, 2009, p. 19), as mesas de negociação foram responsáveis, segundo dados oficiais, pela assinatura de setenta termos de compromisso firmados com entidades representativas dos servidores públicos, pulando de apenas dois termos em 2003, para quarenta e sete acordos celebrados no biênio 2007-2008, ocasião em que foram concluídas as rodadas envolvendo ampla reestruturação de carreiras, com mais de um milhão de servidores beneficiados.

A política de ampliação dos quadros mediante concursos públicos periódicos, o estancamento das iniciativas de terceirização de pessoal, a melhoria, em termos agregados, da remuneração dos servidores e a regular interlocução coletiva fizeram coincidir aspirações de lado a lado, aumentando o custo político dos rompimentos. Por outro lado, o reconhecimento do caráter político e não meramente técnico da profissionalização da função pública (MENDONÇA, 2005), valorizando-a como importante agente de mudanças, significou ganhos substanciais para o funcionalismo federal.

De fato, com a entrada em cena do *princípio da legitimidade política*, em face do que as organizações dos servidores se reconheceram e foram reconhecidas no terreno decisório de suas condições de trabalho, operou-se o deslocamento da centralidade ocupada pelo *princípio de império* nas relações trabalhistas do setor público federal. Assim, se de um lado o governo seguiu operando por meio de sinais gerenciais de controle e enquadramento negociado dos conflitos, as associações e sindicatos de servidores fizeram das mesas instrumentos de emasculação política, quer para a defesa dos interesses imediatos da categoria, quer para a promoção de seus pontos de vista no debate público mais amplo, notadamente quanto à defesa de visões de Estado (democrático e forte) e à condenação de práticas clientelistas e patrimonialistas, ainda persistentes.

3.1.3 Continuidade na Descontinuidade

Inobstante esses avanços democráticos na assimilação e legitimação do conflito, algumas questões permanecem abertas no plano das relações de trabalho do setor público federal. Duas delas sobressaem: o sentido de *continuidade na descontinuidade*, cujo vetor revela alguns dos limites modernizantes da reforma, e os *conteúdos regulatórios das relações* envolvendo governo e servidores, especialmente sob o prisma dos rompimentos da negociação, tema do presente estudo.

No que toca ao primeiro conjunto de questões, a tentativa de reestruturar a capacidade operacional do Estado sob processos negociados, objetivando a valorização dos profissionais, a incorporação dos progressos técnicos na administração e o alargamento de instâncias decisórias submetidas a controle social, caminhou correlata com a persistência de práticas patrimonialistas no aparelho. Tais práticas, materializadas na ampliação e utilização de cargos e funções públicas comissionadas como moeda no jogo político das coalizões, bem como no

aparelhamento político-partidário de órgãos, empresas estatais e fundos previdenciários, reeditaram os antigos dilemas associados com a formação de burocracias estáveis e impessoais em contextos democráticos. Diferentes respostas têm sido dadas, o que leva algumas categorias a defender a edição de leis orgânicas próprias, com vistas ao levantamento de cordões sanitários para afastar a interferência política. É o caso, por exemplo, da atividade policial e das auditorias-fiscais da União, cujas recentes campanhas em prol da normatização republicana das carreiras envolve uma discussão, necessária, em torno dos interesses maiores da sociedade, que tanto engloba o debate sobre os interesses corporativos (auto-centrados) dos integrantes dessas categorias, em disputa entre si para se manterem no ranking de poder e prestígio, quanto a legitimidade da política na condução de suas atividades, submetidas às diretrizes da autoridade consagrada pelo voto (DADO, 2008).

Afora isso, a linha de continuidade das reformas administrativas do governo Lula preservou algumas tendências inauguradas pelo seu antecessor, a despeito da retórica governamental fundada na imagem de ruptura. A idéia de um Estado recomposto não significou a eliminação de certos instrumentos de gestão de pessoal, de estruturação das carreiras e de aferição de desempenho provindos do setor privado, embora os tenha adequado ao horizonte da interlocução coletiva. O desafio que se coloca, aqui, é avaliar no quanto a negociação coletiva poderá influenciar na atribuição de sentidos ao planejamento e a essas metas, tornando-as metas sociais ou simples metas numéricas, destinadas à composição remuneratória do trabalho. Desafio que também segue apropriado por outras lógicas de poder que impactam no diálogo com os servidores, na medida em que a negociação coletiva pode contribuir para convalidar clivagens estabelecidas no governo FHC, a mais saliente delas plasmada no tratamento diferenciado entre carreiras típicas e não-típicas de Estado.

É verdade que o discurso da Secretaria de Recursos Humanos procurou suplantar aquela dicotomia, enxergando, no lugar da noção excludente de atividades *típicas*, atribuída ao Estado Mínimo e seus nichos de poder, a configuração de atividades *exclusivas*, abarcante de diversos segmentos do funcionalismo (BRASIL, 2009). No entanto, a despeito disso, certo é que as rodadas negociais de 2007-2008 sufragaram diferença fundamental: enquanto algumas categorias, reconhecidas como exclusivas de Estado, tiveram suas carreiras estruturadas e passaram a receber vencimentos na forma de subsídio (parcela remuneratória fixa e conglobante), de modo a não sofrer impactos salariais por desatendimento de metas, o conjunto dos demais servidores ou não tiveram suas carreiras compostas, ou, se estruturadas, ficaram submetidos ao padrão de vencimentos formado por parcelas fixas e variáveis, atreladas a desempenho. Afora isso, é de se notar a assimetria nas tabelas salariais dos três

poderes, delineando conjuntos claros de funcionários, pertencentes e não pertencentes às carreiras exclusivas.

Outro importante elemento reiterativo diz respeito à baixa participação social nos processos regulatórios das relações de trabalho no setor público. Embora alguns esforços de concertação sobre agendas e programas de governo tenha tido lugar em fóruns específicos, o panorama institucional das relações de trabalho não internalizou a sociedade organizada, nem mesmo no âmbito do que se considerou ser a expressão da busca por relações mais democráticas: a negociação coletiva de trabalho. O grande ausente das mesas negociais do governo foi precisamente o mecanismo moderador do cidadão (MENDONÇA, 2005), destinatário dos serviços públicos, o que fez aumentar a crítica difusa acerca da apropriação privilegiada dos orçamentos federais pelos anseios corporativistas do funcionalismo.

Por fim, a lógica negocial fez emergir fenômeno até então desconhecido, ao menos no interior do modelo incentivador da barganha coletiva, ainda em teste perante a sociedade: as *greves por descompromisso*. Como se sabe, negociar e costurar acordos envolve o compromisso subjacente de executá-los, observados os limites da legalidade e do interesse público. Envolve, outrossim, a mobilização de cálculos políticos no momento em que são decididos, e não apenas considerações de ordem técnico-administrativa. Isso ajuda a explicar porque o ponto culminante do ciclo de negociações nos dois mandatos de Lula tenha se concentrado em 2007 e 2008, como também entremostra o perfil e o conteúdo dos acordos entabulados, depois convertidos em lei.

Tanto a concentração no tempo quanto os produtos da negociação seguiram os determinantes impostos por uma estratégia de poder, ligada ao calendário sucessório. Os reajustes salariais foram escalonados em até quatro anos, com previsão de parcelas que se somariam de ano em ano, inclusive 2010, último da gestão Lula. O raciocínio aparentemente implícito da medida foi o de chegar na campanha eleitoral sem os desconfortos e desgastes advindos de greves paralisantes dos serviços, uma vez que, supunha-se, não haveria legitimidade e boa-fé em paralisações dentro de intervalos temporais destinados à execução de acordos consumados. No entanto, seja porque o esforço governamental de tentar conciliar diversos interesses (dentre eles, o equilíbrio das contas públicas) não abarcou todo o conjunto de servidores naquele biênio, deixando áreas residuais descobertas ou questões parciais mal resolvidas, seja porque o costume político de complacência dos cofres públicos em ano de sufrágios energizou setores do funcionalismo na busca por novos aumentos salariais, o que se assistiu em 2009 e 2010 foi o estopim de várias greves, muitas delas sob a alegação de descumprimento de condições anteriormente pactuadas com o governo.

Atente-se, ademais, que as paredes por descompromisso coincidiram com importante alteração no entendimento jurídico da greve pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 2007 (EBERT, 2008). Sob o argumento da essencialidade e da continuidade dos serviços públicos, o STF, nos mandados de injunção impetrados por entidades do funcionalismo, desde cedo firmou convicção de que, pendente edição de lei complementar que regulamentasse o direito consagrado no texto constitucional de 1988, a greve dos servidores públicos civis seria ilegal, autorizando-se o desconto dos vencimentos correspondentes aos dias parados. Esse entendimento motivou uma série de atos regulamentares infra-legais, sobretudo decretos, estabelecendo sanções específicas para os faltosos. E, no entanto, as greves continuaram durante todo o período pós-ditatorial, inobstante a mora do Congresso em regulamentar a matéria.

Essa paralisia legislativa, responsável pelo “quadro de selvageria” dos movimentos paredistas, por “negociações heterodoxas” que ali tinham lugar e de cuja não-regulamentação nasciam “soberanos” no Estado de Direito, conforme palavras do ministro Gilmar Mendes (EBERT, 2008), levou o STF a rever mais tarde os entendimentos quanto à aplicação subsidiária da lei de greve privada (Lei 7.783, de 1989), reclamada por algumas entidades representativas dos servidores em novos mandados de injunção. Logo, como expressão do ativismo judicial que, nos últimos tempos, normatiza fatos em zonas de poder silenciado (mora legislativa), até que sobrevenha norma legal específica, a vigente lei do setor privado restou aplicável nos limites da adequação com os princípios da administração pública, dando às greves por descompromisso notável alento. Isso porque, a partir da interpretação sistemática daquele diploma, é possível concluir que a abusividade do direito de greve, com os seus efeitos típicos, não se coloca diante da má-fé negocial da contraparte, que se lança a procedimentos negociais prévios e os rompe unilateralmente. Daí os impactos significativos para a militância, a capacidade mobilizadora e o alongamento temporal dos movimentos grevistas do setor público.

Portanto, em termos de relações contemporâneas de trabalho no setor público federal, a questão do rompimento demarca pontos de relevo nos processos regulatórios, como o grau de exigibilidade e comprometimento dos acordos, a efetiva resolutividade dos conflitos e as condições de confiança na interlocução coletiva. Antes, todavia, de analisar com maior detalhe esses e outros tópicos relacionados, convém rapidamente passar os olhos sobre as características que singularizam a negociação coletiva de trabalho no setor público e, nelas, identificar como a cultura e a confiança negociais se apresentam.

3.2 CARACTERÍSTICAS DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SETOR PÚBLICO

3.2.1 Aspectos Particulares

A natureza e a especificidade das relações de trabalho no setor público demarcam a maneira como a negociação coletiva de trabalho no Estado é realizada. Cheibub (2004) aponta algumas dessas especificidades.

Para esse autor, as relações de emprego ali estabelecidas seguem uma linha contínua em cujos extremos estão *o princípio da autoridade* e *o princípio do contrato*. A prevalência do primeiro importa em condições de trabalho fixadas unilateralmente, determinadas por leis e legítimos atos administrativos dos governantes. Já a ascendência do segundo implica bilateralidade na regulação das relações de trabalho, com atores se movimentando no mesmo plano de prerrogativas e direitos. No entremeio desses pólos antitéticos configuram-se as relações de trabalho de cada país.

Autoridade e contrato decorrem da natureza múltipla do Estado, ao mesmo tempo empregador, formulador e executor de políticas públicas gerais. Disso deriva o dilema com que ordinariamente se vê envolvido, expresso na tentativa de compatibilizar o poder soberano do governante, derivado de eleições democráticas, com a idéia de negociação coletiva, pela qual a soberania se desidrata diante da divisão do poder ao definir salários e condições de trabalho. Essa condição imprime uma *dinâmica política* às negociações trabalhistas no setor público, em que de um lado os governos tentam conciliar papéis de empregador e autoridade responsável pelas políticas econômicas e monetárias, e de outro os sindicatos de servidores disputam os orçamentos públicos, conjuntamente com a sociedade. Firma-se por conta disso uma arena, delimitada pela responsabilidade político-eleitoral dos eleitos, pelo poder de pressão do funcionalismo, pelas coalizões de interesses e pela capacidade de veto e influência da sociedade nos processos participativos de decisão (controle externo). Logo, a frequência de choques e conflitos é evidente nesse esquema, o que pode explicar o fato de que os Estados historicamente não tenham abdicado integralmente de arbitrar as controvérsias em que nelas esteja envolvido.

De forma geral, o governo nunca abdica totalmente do recurso ao exercício da autoridade, mesmo em países que se encontram mais próximos do pólo contratual (...). A prevalência da soberania sobre a negociação manifesta-se especialmente quando o papel de empregador é percebido em conflito com objetivos considerados

imperativos para o interesse nacional. Assim, por exemplo, pode-se observar que nas últimas décadas a adoção de políticas que gerem superávits fiscais têm não apenas se sobreposto aos objetivos das reformas administrativas, como também forçado governos ao descumprimento unilateral de regras de negociação e acordos aceitos anteriormente (CHEIBUB, 2004, p. 10).

Outro dado de relevo refere-se à dispersão do poder político e à complexidade das estruturas organizacionais do aparelho. O grau maior ou menor de dispersão, tanto na esfera dos três poderes quanto no arranjo dos partidos políticos, sugere diferentes extensões e intensidade das composições políticas, o que influencia não apenas a maneira como a governança se estabelece, mas também como os sindicatos se movimentam. Isso é particularmente óbvio quando as negociações coletivas se estendem para além dos executivos e alcançam os parlamentos. Além disso, a complexidade do aparelho, composto de ministérios, secretarias e agências, e a correlata hierarquização das funções de mando dentro de cada estrutura, tornam as negociações multilaterais, diferentemente da bilateralidade que prevalece no setor privado. Segundo Cheibub (2004, p. 13), esse fenômeno “permite e, na verdade, incentiva os atores envolvidos a evadir os termos da negociação direta e buscar aliança com outras forças políticas”, como impõe diferentes níveis de comprometimento com o negociado. Assim, o dirigente de uma secretaria pode negociar com os servidores enquanto outro defende soluções unilaterais, ou, ainda, os negociadores do governo podem utilizar a estratégia da transferência da responsabilidade, apelando, em mesa, para um poder decisório superior. Isso se dá porque comumente os negociadores diretos não são os que decidem, o que contribui sobremaneira para a morosidade da negociação coletiva.

Essa distensão temporal, outra característica das transações trabalhistas no setor público, também se deve a outros motivos. Além da complexidade do aparelho, da multiplicidade de instâncias decisórias e da multilateralização do diálogo, alguns outros motivos ajudam a explicar esse aspecto, bastante divergente da esfera privada. Situações em que o direito de greve é desregulado, ou que horizontes de cerceamento não sejam claramente definidos (baixa capacidade de arbitragem institucional do conflito), tendem a possibilitar o alongamento dos movimentos paredistas, o que impacta na celeridade dos processos negociais, alongando-os. Para isso também contribui a politização de greves nascidas de pleitos estritamente econômicos ou salariais, ou a inclinação de governos democráticos em evitar instrumentos de força para o deslinde desses movimentos – sobretudo quando os tribunais não sinalizam claramente os conteúdos (e os limites) do direito. Processos de trabalho bastante heterogêneos dentro do Estado, por seu turno, demandam difusas instâncias negociadoras, o que constrange a rápida consolidação e articulação de acordos finais. Já a

troca de governos muitas vezes leva à ruptura dos processos anteriores, sujeitando-os a novos reinícios e redefinições (NOGUEIRA, 2005).

No país, esse painel pode ser captado em termos estatísticos (DIEESE, 2008; DIEESE, 2009). Conforme se observa nas tabelas abaixo, as horas de greve visando a negociação das reivindicações é sensivelmente maior na esfera pública, o que sugere menor celeridade do mecanismo negocial ou ausência do mesmo (Tabela 1). Além disso, também se enxerga maior mobilização de trabalhadores estatais no plano das paralisações, o que pode ser explicado pelo quadro de garantias na manutenção do emprego, em contraposição ao que se passa no setor privado (Tabela 2).

TABELA 1

Distribuição das horas paradas, nas esferas pública e privada

Esfera/Setor	2004 %	2005 %	2006 %	2007 %	2008 %
PÚBLICA	85,4	79,2	82,3	84,8	70,8
Func. Público	83,2	75,5	79,2	81,6	67,8
Empresas Estatais	2,3	3,7	3,2	3,2	3,0
PRIVADA	13,4	20,4	17,0	15,0	28,3
PÚBLICA E PRIVADA	1,2	0,4	0,7	0,1	0,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: DIEESE.

TABELA 2

**Distribuição de trabalhadores x horas paradas, nas esferas pública e privada
Brasil – 2004 a 2008**

Esfera/Setor	2004 %	2005 %	2006 %	2007 %	2008 %
PÚBLICA	67,8	88,3	79,9	91,7	80,0
Func. Público	67,4	84,9	78,9	87,4	69,6
Empresas Estatais	0,4	3,3	1,0	4,2	10,4
PRIVADA	5,3	9,5	11,8	8,1	10,6
PÚBLICA E PRIVADA	26,9	2,3	8,3	0,2	9,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: DIEESE.

Ainda quanto às suas peculiaridades, é possível enxergar limites na transação coletiva do setor público. O primeiro desses limites é a existência de princípios jurídicos que conformam determinada eticidade, em face da qual os atores são socialmente avaliados. No caso brasileiro, por exemplo, os princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da publicidade, da impessoalidade e da eficiência descrevem o regime ético-jurídico que norteia os atos da administração pública, inclusive os associados com as relações de trabalho estabelecidas no âmbito do Estado (BRAGA e BRAGA JUNIOR, 1988). Com isso se quer dizer que restrições de lei, como limites de gastos e formalidades para a vigência jurídica de atos, devem ser observadas na transação com os servidores. Do mesmo modo, impõe-se que as negociações sejam abertas, que os fins públicos sejam respeitados e que, no quadro de não-favorecimento de facções ou interesses meramente corporativos, elas sirvam aos objetivos de conquistar serviços com maior qualidade e eficiência. O segundo desses limites é a própria reunião de temas colocados à margem dos processos negociais, quer pela indisponibilidade que os imanta (direitos fundamentais, dentre outros), quer pela intocabilidade de questões previamente ajustadas pelos jogadores, como as que se ligam ao recrutamento impessoal (concursos públicos) e à demissão de funcionários. E, por fim, o terceiro consubstancia-se nos controles externos, sem paralelo nas relações de trabalho do setor privado (CHEIBUB, 2004).

A falta de paralelo mais uma vez assoma quando se analisa a força dos determinantes de mercado. Entre particulares, o regime competitivo estabelece a possibilidade de escolha substitutiva pelos consumidores, inócua na seara dos serviços estatais. As condições econômico-financeiras do empregador privado, a estrutura do setor onde atua, a maior ou menor presença de barreiras à entrada de novos competidores, a fungibilidade de seus produtos e a capacidade de absorção dos custos salariais desenham a série de ponderações decisórias que atuam decisivamente na barganha com os trabalhadores. Na esfera estatal, no entanto, o que se percebe é a pouca influência desses determinantes, sobretudo em face da infungibilidade dos serviços aí oferecidos à população, muitos deles *serviços de cidadania*. Mesmo quando restrições orçamentárias procuram delimitar entraves à expansão dos gastos com a manutenção da máquina, ainda assim não têm o vigor construtivo do mercado, nem tampouco se subordinam à dura lógica dos capitais (CHEIBUB, 2004).

Estando, pois, protegidas desses determinantes, as negociações de trabalho no setor público acabam realçando a lógica política das relações e o contexto político em que elas se firmam. Para Cheibub (2004), isso se dá não apenas porque tais relações se cristalizam dentro do aparelho, mas porque incentivam a formação de forças sociais destinadas a participar do debate público com visões e interesses próprios. Ao defenderem o aumento dos orçamentos e

a expansão dos serviços estatais, os servidores comparecem na cena social disputando apelos junto aos eleitores, o que os tornam sujeitos políticos navegando nas águas conflituosas da política.

Registre-se que a politização é reveladora nesse quadrante. A partir dela, entende-se como a negociação coletiva assume importância de destaque no Estado, maiormente quando se consideram o duplo papel dos servidores em mesa, a relativização do poder burocrático dela decorrente, a inserção de terceiro elemento na interação do conflito e os efeitos do mecanismo negocial nos costumes políticos. O duplo papel refere-se à condição simultânea de executor e consumidor dos serviços públicos, de trabalhador e cidadão (MISOCZKY, 2009). Essa circunstância possibilita níveis de engajamento do funcionalismo com soluções diferenciadas, relativamente às previstas nas organizações mercantis, operadas sob o signo concorrencial dos capitais (MISOCZKY, 2006). Se estrategicamente valorizados, os dois papéis apropriam o mecanismo da negociação coletiva com vistas a veicular demandas trabalhistas e inserir os servidores no planejamento dos serviços prestados. Disso decorrem efeitos expressivos, dentre os quais ganhos de eficiência que não apenas valorizam o Estado perante a sociedade, mas os próprios trabalhadores. Portanto, ao menos no seu horizonte programático, a via negociadora simultaneamente contempla a promoção da imagem pública do trabalhador, potencializando a dimensão política de *player* ativo, como o engaja em círculos virtuosos de cobrança, controle e prestação eficiente de serviços orientados para o bem estar dos destinatários – dentre os quais, ele próprio.

Outro efeito expressivo dos instrumentos participativos negociais é a redefinição de regimes burocráticos de estruturação dos serviços. Do ponto de vista político, a questão analítica refere-se à desconstrução do poder burocrático como força organizadora da organização estatal e como vetor alienante dos processos de trabalho. Ao estudar as relações trabalhistas no setor público, Nogueira (2005) sublinha que o desenvolvimento da burocracia produz conflitos permanentes entre a pessoa e a organização, na medida em que o domínio burocrático, ao racionalizar processos e descrevê-los com pouca flexibilidade, expropria o saber, divide camadas intra-organizacionais e as opõe entre figuras governantes e governadas, entre chefes e subordinados. Contra essa rigidez hierárquica, a negociação coletiva, conjuntamente com outros níveis participativos de decisão, faculta a horizontalização de comandos, o que tende a relativizar a autoridade e implicá-la na moldura das liberdades e da gestão democrática. Não por outro motivo ela se coloca como elemento-chave nos processos mais amplos de reforma do Estado, sobretudo os orientados por mudanças na cultura de gestão. Embora esse movimento também se identifique no setor privado com o toyotismo, sua

lógica é distinta no setor público. Enquanto no campo empresarial a mecânica dos processos participativos é ajustada para ganhar eficiências para o capital e ocultar o conflito, na esfera estatal sua dinâmica é primordialmente política, de internalização da racionalidade democrática na condução dos negócios públicos.

Exatamente por isso, é também na negociação trabalhista que a inserção do terceiro elemento na governança pública, materializado na figura do cidadão, pode também ganhar novos conteúdos. Seja como *promessa*, seja como *presença efetiva*, a participação da sociedade civil nas barganhas organizadas dentro do Estado apresenta forte potencial de politização das relações negociais. No primeiro caso, porque como promessa que não se efetiva, o grau de influência dos cidadãos na dinâmica e nos ajustes entabulados entre governo e servidores desloca o confronto desse elemento moderador para fora das mesas, indicando a sua diluição na geléia difusa da pressão pública. No segundo caso, porque como presença que se efetiva em processos institucionalizados, o poder político de sujeitos extra-muros adquire nucleação própria, aumentando quer a possibilidade de influência propositiva ao longo da dinâmica de entendimento, quer a constrição – em diversos graus – sobre decisões das bancadas patronal e obreira. Isso sugere, de um lado, que novos conflitos tendem a aparecer no cenário da barganha trabalhista, especialmente os associados com a delegação política de falar em nome do cidadão (legitimidade da representação). Sugere também que, a depender de como a participação do terceiro avance, diferentes serão os índices de abertura política e inclusão da via, o que interfere no ganho (ou perda) de confiança social ali verificado.

Por fim, no que toca aos costumes políticos, a negociação coletiva no setor público sinaliza para o rompimento da cultura clientelista, ao menos na esfera das relações de trabalho dentro do Estado. Sintoma claro do empoderamento político de novas forças sociais, a quebra de modelos associados com o nepotismo, a patronagem e protecionismos de toda ordem aos poucos ajuda a redefinir as relações político-negociais e o tipo de trocas envolvidas no aparelho. Nesse sentido, as garantias de respeito à autonomia e autodeterminação dos agentes coletivos, sobretudo sindicatos e associações de servidores; a expansão de espaços de diálogo formalizados, como meio de redução e administração participativa dos conflitos; e a rotinização de práticas e condutas ajustadas com o plano ético da conversação, cuja permanência adquire o status de valor apreciado, invertem os sinais do autocratismo e dos pequenos círculos de poder. Questões, portanto, absolutamente estranhas à barganha trabalhista do setor privado.

3.2.2 Cultura Negocial, Confiança e Politização das Relações

3.2.2.1 Cultura Negocial no Setor Público

É possível dizer que as especificidades da negociação coletiva de trabalho no setor público apontam para particularidades atinentes à cultura e à confiança. Uma vez que, na ótica desse estudo, ambas constituem meios regulatórios das relações de trabalho – e da negociação coletiva, sobretudo –, convém aportar algumas considerações sobre o assunto, antes de apreciar as experiências federais dos últimos anos.

No capítulo anterior, analisou-se o caráter regulador da cultura sob três enfoques: a cultura que ordena o mundo, que o classifica e que cria subjetividades. Identificou-se, naquele momento, o mecanismo atributivo de significados aos fatos materiais, inerente ao fenômeno cultural. E frisou-se que aquele mecanismo entrelaça a teia cognitiva de conhecimentos com a teia axiológica de valores compartilhados, trama que termina por ordenar ações. Nesse tópico, pretende-se problematizar a dimensão metadiscursiva da cultura, em que ela mesma é o objeto do discurso, para na seqüência analisar como a confiança se enreda nesse território.

Se a cultura representa um discurso social, aquilo que sobre ela se fala representa outro. Então a questão que se coloca é saber quais processos de significação estão aí envolvidos – e a que interesses aparentemente se ligam. Desse ponto de vista, colocar a cultura negocial *dentro do discurso* é tentar capturar e explicitar intencionalidades. É desnaturalizar propósitos, reintroduzindo-os na área de tensão histórica dos poderes sociais. É, em suma, olhar o discurso sobre o discurso.

Fleury (1987) identifica duas posturas teóricas básicas ao se trabalhar o conceito de cultura: a primeira associa a cultura com sistemas simbólicos (língua, mito, arte) que servem de instrumento de comunicação entre as pessoas e os grupos sociais, bem como permitem a elaboração de conhecimento consensual sobre o significado do mundo; a segunda considera a cultura como instrumento de poder e legitimação da ordem excludente. Segundo a autora, as abordagens não são excludentes:

(...) é preciso perceber o universo simbólico na sua capacidade de ordenar e atribuir significações ao mundo natural e social, como elemento de comunicação, e ao mesmo tempo perceber a sua função ideológica de ocultar as relações de dominação existentes, relações essas que passam a ser percebidas como naturais, o que, por sua vez, contribui para a conservação simbólica. (FLEURY, 1987, p. 9).

Nas relações de trabalho do mercado, isso pode ser reduzido a dois grandes campos de forças: o daquele que visualiza a cultura negocial sob as lentes da macro-visão concertadora, que ideologicamente concebe as relações sociais como estruturas fundadas na harmonia e no equilíbrio – ou que para esses estados sistemicamente propendem; e o daquele campo que enquadra essa cultura no princípio ético-social da autodeterminação dos sujeitos coletivos, que se movem em zonas de conflito aberto, em meio a muitas e diversas instâncias reguladoras, das quais a negociação é mais uma.

Enquanto o primeiro conjunto ideológico enaltece um *tipo específico* de cultura negocial, que opera em espaços de ampla disponibilidade do direito e dos interesses; que centraliza a negociação entre particulares como dínamo de toda atividade normativa; que veicula valores de interdependência e assensos; que ordena ações e práticas com vistas a *solucionar e administrar* conflitos, o segundo propõe uma racionalidade em que a cultura negocial se *politiza*, em que passa a ser vista como esfera simbólica que valorativamente propicia a liberdade para escolhas autônomas, em especial a escolha dos meios de arbitramento das relações e dos conflitos.

Exemplo do primeiro tipo é o proposto por Lopes e Correia (2003). Ao analisar a realidade trabalhista portuguesa frente aos desafios comunitários da integração europeia, os autores defendem que a saída do paradigma legal para o negocial implica outra forma de abordagem da gestão dos conflitos, dali em diante baseada na confiança recíproca dos atores. O modelo de concertação social que propõem, baseado nos conceitos de acordo e liberdade, sugere a substituição da idéia de luta adversarial de classes por processos cooperativos calcados na credibilidade. Segundo esse arcabouço, confiança é fator de competitividade e eficiência produtiva (LOPES e CORREIA, 2003). No Brasil, outro exemplo sempre denunciado de ampla regulação pela norma estatal, o tipo negocial liberalizante, que pouco empenho devota a denunciar (e alterar) o direito que restringe a autonomia dos sindicatos, é o que está na base de muitos discursos que lamentam nosso atraso (PASTORE, 2007). Aliás, a própria idéia de *atraso*, ou a de *lento aprimoramento* da cultura negocial, constituem, em si, leituras plenas de significados.

Olhando agora para o Estado brasileiro e as relações deste com os servidores, importa saber em que medida essas visões comparecem no panorama dos últimos anos. No tópico anterior, foram demarcadas algumas das dificuldades envolvidas na profissionalização da função pública, como a persistência de traços patrimonialistas na organização e funcionamento dos aparelhos administrativos. Tais traços conviveram ao longo do tempo em

clara tensão com o poder burocrático, fundado no conhecimento técnico. Nesse sentido, a busca de eficiência, a adequação de meios e fins, a racionalidade e a impessoalidade de regras formais estiveram no epicentro das resistências às práticas políticas que desigualam os cidadãos. Assim, tendo em vista que “a cultura das organizações públicas é marcada pelo modo como se instituíram as relações entre Estado e sociedade, bem como as relações do sujeito com a coisa pública” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p.15), conclui-se que daquela tensão derivou particular cultura organizacional dentro da administração, concomitantemente formada pela dispersão e pouca efetividade dos instrumentos de controle das ações administrativas, sobretudo nos comandos gerenciais superiores, governados pela dinâmica do jogo político. Essa cultura por muito tempo foi refratária aos processos organizados de negociação na base, mas muito propensa à autarquização dos comandos decisórios, na cúpula.

No bojo da redemocratização do país, foi então proposta a reformulação do poder burocrático convencional, sob a constatação de que historicamente foi incapaz de anular práticas anti-republicanas entre nós, como o nepotismo, o apadrinhamento, o clientelismo e demais manifestações de desprezo democrático com a coisa pública. Agregue-se a essa incapacidade o surgimento de outros fenômenos correlacionados, como a construção institucional de estruturas voltadas para si mesmas, auto-referidas, bem como a lentidão e má qualidade na prestação dos serviços. Com o passar dos anos, a percepção se firmou no sentido de considerar patológico o excesso de formalismos e de controles nos processos burocráticos estatais. Matias-Pereira (2009, p. 51), depois de assinalar que a impessoalidade das normas acaba transformando padrões descritivos de critérios e relações em padrões prescritivos, “sem espaço para a informalidade e o desenvolvimento de noções mais flexíveis de gerenciamento”, expõe as linhas gerais acerca daquilo que se quer superar:

É perceptível que a administração pública tende a reagir de forma lenta e insatisfatória às mudanças econômicas e sociais que se processam à sua volta, tornando mais acentuadas suas distorções e ineficiências. A ausência de uma dinâmica intra-organizacional adequada acaba por induzir os membros da organização a aceitar um processo de acomodação de interesses. Isso reflete de forma negativa nas organizações públicas, visto que geram sentimentos de desestímulo e de resistência às mudanças. Explicam-se parcialmente, dessa forma, as razões da pouca preocupação com os resultados nas organizações públicas.

Pode-se inferir, com base nessa abordagem, que a ausência de uma “dinâmica intra-organizacional” que anule a acomodação e estimule o “empreendedorismo” no aparelho de Estado deva ser suprida por instrumentos que confirmem não apenas agilidade e eficiência na prestação dos serviços, mas que culturalmente transformem o trabalhador público,

aproximando-o do destinatário dos serviços e de suas reais necessidades. Valorizando-o como peça não mais alienada dos processos burocráticos, tradicionalmente rígidos e formais, mas como *aliado ativo e estratégico* das políticas públicas implementadas por governos sufragados, a cultura intra-organizacional pós-burocrática seria, ainda nessa ótica, a via de transcendência do atraso. Para tanto, a nova subjetividade envolve a busca de qualidades como iniciativa, trabalho em equipe, pró-atividade e capacidade para decidir sob critérios de razoabilidade (e não apenas de legalidade estrita), sobretudo perante eventos incertos e complexos. E, claro, engloba também a habilidade para negociar interesses subjacentes aos conflitos.

Embora se integre a determinado conjunto de interesses do novo gerencialismo, essa habilidade atualmente requerida não gira a esmo. Tampouco a negociação coletiva no setor público se desconecta do conjunto de transformações institucionais das duas últimas décadas. Pelo contrário, ela está associada com os processos mais amplos de consolidação da democracia no país e de gestão mais republicana dos aparelhos estatais, inobstante a renitência de velhos hábitos patrimonialistas. Portanto, falar em cultura negocial no setor público brasileiro implica visualizá-la em um quadrilátero de quatro pontas, absolutamente integradas: o do *controle social*, o da *eficiência e qualidade dos serviços*, o das *instâncias participativas de deliberação* e o da *negociação coletiva de trabalho*. Somente em face dessa quadratura é que se pode pensar em cultura negocial *dotada de sentido*, seja como esfera de predileção das opções dialogadas de enfrentamento dos conflitos, seja como instância governativa (reguladora) desses mesmos enfrentamentos.

Note-se que os processos democráticos consolidaram situação de maior permeabilidade do Estado. Essa abertura, consubstanciada na imagem do Estado que transversalmente dialoga, que institucionaliza canais internos destinados a abraçar e racionalizar o debate público, dota as administrações de competências gestoras que visam legitimar a participação dos cidadãos em determinados círculos decisórios. Ao mesmo tempo, a abertura responde às demandas por maior controle social sobre o exercício dos poderes constituídos, de modo a forçar a emergência de inúmeros processos de *accountability*, transparência e prestação de contas, organizados em torno do princípio da responsabilidade política e administrativa dos governantes. Por último, recoloca o cidadão como protagonista de interesses perante o Estado, que além de assegurar e promover direitos de cidadania, não pode mais se limitar a lhe prestar serviços, mas a prestá-los com qualidade, segurança e continuidade.

A enorme pluralidade de interesses e a necessidade que a ordem democrática tem de permitir que seus portadores os expressem – e que de alguma forma sejam considerados nos processos de decisão política – constituem o esteio da cultura negocial no setor público. Não por outro motivo a negociação coletiva de trabalho se fortalece em ambientes nos quais as administrações estejam submetidas a forças que as empurrem para o campo definidor de democracias organizadas e materialmente consolidadas. Exatamente por conta disso, em razão de forças colocadas em movimento, não se pode imaginar um tipo, mas em diversos tipos de cultura negocial atuantes – ou que os discursos dos sujeitos os reclamem como atuantes e definidores de uma realidade, qualquer que seja.

Enquanto discurso, ou gramática simbólica dotada de significados, a cultura negocial pode apontar para diferentes modalidades de processos materiais nela embasados. Tome-se o caso da cultura da performatividade, em cujo imaginário se perfilam diversos valores de mercado (competição, clientela, lucro etc.), inerentes à racionalidade discursiva baseada no imperativo da eficiência empresarial. A alegada eficiência das organizações privadas, atentas ao atendimento das necessidades consumidoras dos clientes, é usualmente contraposta com a ineficiência dos serviços públicos, disso derivando a ilação de que cabe aos aparelhos do Estado assimilar os mecanismos de atuação do mercado para passar a tratar com dignidade os usuários. Com isso, a cidadania ganha o inusitado enfoque de clientela, cujos esforços para satisfazê-la não englobam idéias como a universalização de serviços, isonomia de tratamentos ou a promoção de processos políticos participativos, mas meras atitudes de consumo que encontram, do outro lado do balcão, funcionários ávidos por aferição positiva de desempenho. Assim, uma vez que a cultura da performatividade se organiza na democracia, é de se esperar que proclame uma faceta negocial correlata, uma cultura negocial própria, feito estilhaço do corpo cultural que lhe dá unidade sistêmica.

No Brasil, ela veio organicamente inaugurada pelo Governo FHC, depois dos malogros iconoclastas de Fernando Collor de Melo. Teve como aspecto central o aprofundamento da privatização das relações de trabalho no Estado e a tentativa de substituição da *cultura burocrática dos processos formais* pela *cultura dos resultados finalísticos*. É certo, porém, que não chegou a desenhar uma cultura negocial atuante, informadora das condutas dos atores. Ao invés, ganhou mais a estatura de *simulacro cultural*, que numa ponta defendia a negociação regulada dos resultados (âmbito para o qual se remetiam as funcionalidades dos gerentes, em conformidade com a noção instrumental e tecnicista de eficiências), e na outra negava a negociação com os servidores.

Outro discurso acerca da cultura negocial no setor público parte da premissa de que essa cultura deve ser forjada do *entrechoque administrado dos conflitos*. É antes resultado de processos de interação concertados, do que algo que se engendre artificialmente, por meio de instrumentos gerenciais de criação de subjetividades, ou que se deixe ao alvedrio das relações de forças, simplesmente desreguladas. Possui o mesmo entendimento da visão anterior, segundo a qual a cultura organizacional do Estado brasileiro é excessivamente burocratizada, tida como elemento regulador de índole retrógrada, de resistência às transformações. No entanto, aposta na legitimidade do conflito e dos sujeitos, direcionando-os para dentro de canais formais de *tratamento das controvérsias*. Nessa linha, a cultura negocial surge como elemento derivado da negociação dirigida pelo governo, intérprete do interesse público em última instância. Como elemento derivado, nasce e somente se desenvolve pela prática reiterada de atos negociais permitidos pela vontade política, razão pela qual essa cultura é percebida como parte integrante do imaginário que garante a negociação coletiva como *instrumento de gestão* dos governos. Trata-se, portanto, de área do discurso simbólico que, a despeito de politizar, com reservas, o enfrentamento dos interesses dentro do Estado e de alguma forma institucionalizar o mecanismo negociador, ainda valora a potestade estatal de decidir o conflito, remetendo a negociação coletiva de trabalho para uma fase pré-legislativa, com participação apenas teórica da sociedade nas mesas e feita basicamente de acordos com vínculo e exigibilidade precárias. É o que, em linhas gerais, verificou-se na gestão federal de 2003 em diante.

Na base desses processos culturais que regulam relações por meio de atribuição de sentidos, o que subsiste como elemento comum é a ambigüidade dos discursos. Cite-se, como exemplo, a opacidade que envolve o poder e a cultura burocráticos. Ora a burocracia pública é vista como elemento reacionário que aliena o servidor e inibe serviços de qualidade, ora é destacada como força técnico-política de resistência ao patrimonialismo. Isso faz com que atraso e modernidade, duas visões que se anelam em torno do poder burocrático, convivam de forma fantasmática no esquema retórico das culturas negociais do setor público. Não por outro motivo a negociação coletiva segue tratada de maneira igualmente dúbia, seja como meio dissolvente da inflexibilidade de poderes, processos de trabalho e sistemas de controle, seja como meio de tutela da cultura de serviços, específica do Estado. Daí ela ser vista simultaneamente como força de resistência às mudanças e de promoção transformadora. Os discursos da cultura sinalizam diversos sentidos, portanto. Mas é a diretividade dos interesses que os circunscrevem dentro da arena de forças.

Outro elemento comum é a presença, nem sempre explícita, de uma noção valorativa de confiança. A cultura negocial e seus discursos, seja qual for a direção que apontem, realizam o enaltecimento de padrões de confiança, variando conforme as ênfases e visões subjacentes. Isso indica que as relações de trabalho no setor público, especialmente no Brasil, começam a ser impregnadas de uma retórica que procura equacionar *confiança* com *legitimidade*, sobretudo legitimidade requerida nos novos processos de reforma do aparelho. Ao se inserir a negociação coletiva na cena de transformação do Estado, verifica-se que a barganha trabalhista adquire notável dimensão política. E é sob essa dimensão que, nas relações existentes no setor público, a confiança deve ser apreendida – para daí ser passível de regulação democrática pelo direito, segundo os recortes éticos e históricos que se lhe emprestem.

3.2.2.2 Confiança, Política e Negociação no Estado Democrático

Ao se falar em *culturas negociais* no setor público, como comportamentos (e discursos) influentes que modulam o envolvimento em questões políticas da estatalidade (RENNÓ, 2001), espera-se ser possível enxergar *diversidade de confianças* nas relações de trabalho desse segmento. O enfoque da presente seção é analisar aspectos singulares da confiança, colocada no esquadro da dinâmica política das relações entre servidores e governos.

Para os fins desse estudo, o problema envolve basicamente duas ordens de questões. Pela primeira, importa perceber duas modalidades de confiança, a partir das quais se possa atribuir novo sentido ao papel da negociação coletiva no Estado, em particular no brasileiro. Pela segunda, o interesse recai sobre as implicações que o jogo político exerce na politização da confiança em sede trabalhista.

A análise anterior sobre alguns aspectos da confiança nas relações de trabalho serviu como primeira aproximação do tema (tópico 2.4.3). Ali se frisou que a confiança constitui elemento regulador, cuja atuação mediadora e simbólica se realiza em concomitância com outros dispositivos regulatórios. Da mesma forma que não se pode explicar as relações de trabalho pela categoria analítica da confiança, não se pode desprezá-la nas tentativas de entender como a cooperação se efetiva. Agora é o caso de aprofundar um pouco mais esse enfoque.

A análise da confiança e da negociação coletiva de trabalho sob o ângulo das relações intersubjetivas pouco esclarece acerca de aspectos importantes dos fenômenos, especialmente os verificados no setor público. Na medida em que os processos negociais devem ser apreciados dentro de uma cena política, de gestão de conflitos e de empoderamentos, é preciso conectar esses processos com a dimensão institucional das relações de trabalho. Do contrário, a desconexão tende a remeter a pesquisa para os determinantes internos das relações, procurando reduzir o fenômeno da confiança a meras expectativas colaborativas de negociadores, entre si considerados no campo da subjetividade. Embora essa dimensão relacional da fidúcia apresente relevo próprio, facilitando a *operação do entendimento* em mesa, ela pouco esclarece sobre a *dinâmica institucional das relações*, também informada por certo tipo de confiança.

Quando se considera a negociação coletiva do servidor público como mecanismo democrático de conversação pública, é necessário enxergá-la dentro de uma ótica participativa de organização e explicitação de poderes, orientados para o reforço da cidadania. Essa ótica impõe a definição de uma ordem normativa do diálogo, responsável pela circularidade inclusiva oriunda da participação social. A partir desse momento se pode imaginar uma *esfera pedagógica da política* correlata com uma *ética positiva*, de visibilidade e transparência dos atos governamentais (FONSECA, 2006).

A imagem do *Estado ético* se consolida quando o ente promove a melhora das condições de vida das pessoas, incrementa os níveis morais e educacionais do povo e franqueia suas instâncias decisórias, pluralizando-as. Fonseca (2006) assinala que esse Estado adquire papel educador no instante em que, pela práxis política responsável, objetiva a emergência de uma cultura que reforce as condições concretas de cidadania, de formação de cidadãos ativos e co-participantes do governo. Para tanto, é preciso atingir um estágio de consolidação substantiva do Estado democrático, “que avance da forma para o fato” (FONSECA, 2006, p. 260): vale dizer, que não se esterilize em arremedos democráticos formais. Somente assim se pode pensar em exercício consciente da cidadania, que se amplia na medida do fortalecimento da esfera da eticidade, dentro e fora do aparelho.

O reencontro da política, como práxis social, com a ética, como conteúdo axiológico das ações públicas, sugere a definição de campos de exercício pedagógico do poder estatal em suas mais diversas dimensões espaciais e relacionais. Uma delas, sem dúvida, dá-se no âmbito da negociação coletiva, via de acesso do servidor à cidadania no trabalho. Então é o caso de supor que, onde a orientação ética esteja sedimentada nas ações governamentais em face dos trabalhadores, mais enervada restará a confiança envolvida. Esse papel de disseminador de

boas práticas e de bons exemplos aponta para o resgate da noção de Estado-modelo, emissor de modelos de conduta eticamente desejáveis.

À essa altura já se intui que a *confiança interpessoal*, como categoria de análise dos atos negociais de cooperação, é insuficiente para dar conta da negociação no setor público. Expectativas individuais acerca do comportamento cooperativo do outro são bastante situadas e dependem, elas próprias, das expectativas advindas do contexto. Daí se falar em *confiança política*, efetivada por meio de mediações institucionais nos estados de apreciação anímica do ambiente, como sentimento que melhor elucida o papel da credibilidade, requerido pelo instituto da negociação trabalhista dentro do Estado.

Confiança interpessoal, confiança nas instituições e obediência às leis são componentes centrais da cultura democrática (RENNÓ, 2001). A confiança interpessoal é fruto de relações horizontais de reciprocidade e cooperação, de solidariedade e tolerância. Ela reforça a cooperação porque se baseia em expectativas de continuidade de padrões de comportamento estabelecidos e repetidos, o que tanto favorece o alastramento espontâneo de redes sociais, quanto inibe oportunismos (preferência por atos isolados e individuais, em vez de empenhos coletivos), dados os custos envolvidos na quebra ou expulsão da rede. Feres Junior e Eisenberg (2006) destacam que se trata de um tipo de confiança situada, que tanto pode estar referida a sentimentos de afeto e contextos de hierarquia, como o parentesco, quanto a meras relações mercantis. Nestas, a confiança nada mais é do que um interesse encapsulado, maximizado pela minimização dos riscos de transação (FERES JUNIOR e EISENBERG, 2006).

Os dois autores enfatizam a inconsistência dessa categoria analítica para pensar o desempenho político de instituições democráticas, sobretudo em estudos que tendem a estabelecer comparações entre países. Para eles, o vínculo entre confiança e estabilidade democrática é um vínculo contingente, historicamente datado e geograficamente distribuído. Daí a proposição de que a confiança interpessoal varia de país para país a partir das mediações institucionais sobre ela exercidas. Isso explica porque a categoria da confiança política sobressai nesse esquema. Ela se caracteriza como a expectativa de efetiva ação reparatória ou punitiva por parte dos poderes estabelecidos contra todos que violarem os preceitos da lei (FERES JUNIOR e EISENBERG, 2006). Mais, ainda: ela descreve expectativa acerca de direitos positivos de participação, além de condutas públicas esperadas dos governantes, como a efetiva defesa das minorias, dos direitos de cidadania, de desenvolvimento sustentado, de tutela dos interesses ambientais, de compromisso com preceitos éticos e assim por diante. Quanto maior a confiança política em determinada

sociedade, assinalam os autores, maior a confiança interpessoal, denotando claro sentido de determinação.

Isso reforça o raciocínio segundo o qual se faz necessário, na perquirição das trajetórias institucionais, entender como cada realidade política descreve um tipo de confiança (ou desconfiança) que interfere na intensidade e na maneira das pessoas e grupos confiarem entre si. Colocado o problema em termos de teoria da escolha racional, isso equivaleria a afirmar que, quanto menor a expectativa de riscos – determinada por arranjos institucionais que ensejam credibilidade política e sancionamento da conduta desviante –, maior será a confiança de que o outro não rompa com as expectativas geradas. Então o ponto de observação se desloca da relação intersubjetiva para a relação institucional entre Estado e cidadãos, da confiança depositada em pessoas singularmente consideradas para a confiança devotada em instituições. Com isso, o merecimento da confiança passa a envolver, dentre outras circunstâncias, a posição institucional que o sujeito ocupa no conjunto das relações de poder – e de como essas relações ensejam janelas de aprimoramento da sociabilidade como um todo, aí compreendida a sociabilidade intra-estatal. Esse parece ser o estatuto da confiança política em sociedades pós-tradicionais, que não se perfaz pela confiança dirigida à pessoa em si, mas “na instituição que a media, no cargo que a pessoa ocupa, ou até mesmo na capacidade do exercício competente na função atribuída” (FERES JUNIOR e EISENBERG, 2006, p. 472).

Na perspectiva normativa dos dois estudiosos, as instituições em regime democrático devem servir de espaço para discussão e adjudicação de três tipos de demandas sociais: *reconhecimento*, *redistribuição* e *revisão das regras das próprias instituições*. O reconhecimento alude ao tema das identidades, ao direito de minorias, à convivência multicultural e ao respeito das diferenças, o que se alcança pela efetiva prática política (ação comunicativa de participação e deliberação em casos de ação concreta). A redistribuição refere-se às demandas por justiça distributiva, por repartição da riqueza socialmente produzida – reivindicação que, do ponto de vista histórico, articula-se com os conflitos de reconhecimento. Já a revisão das regras impõe a necessidade de atualização das arquiteturas institucionais e do discurso político, captado segundo as pretensões de validade que se apresentam no espaço público. Nessa configuração, a confiança política assume o patamar de “confiança que o corpo de cidadãos deposita nas instituições responsáveis pelo reconhecimento, participação e distribuição de riqueza” (FERES JUNIOR e EISENBERG, 2006, p. 477). Por outras palavras: ela é variável dependente das respostas dadas pelas

instituições a esses movimentos reivindicativos, da capacidade, enfim, de encaminhar democrática e eficientemente os impasses que disso emergem.

Nesse nível de compreensão teórica, é possível visualizar a negociação coletiva no setor público a partir de requerimentos cooperativos operados segundo a confiança política. Pensando a realidade brasileira, de recentíssima experimentação do diálogo coletivo entre servidores e governos, o problema de maior envergadura, ao menos no que toca à consolidação da cultura da confiança, parece se adensar em torno da credibilidade institucional do mecanismo negociador. São muitos os fatores que conspiram contra o desenvolvimento da via, como a persistência de traços autoritários no esquema da conversação trabalhista, a inexistência de acervos negociais construídos ao longo do tempo ou o conjunto de exegeses jurídicas calcadas na soberania estatal em detrimento da legitimidade dos sujeitos (não-reconhecimento de agentes aptos a produzir o direito). Mas o mais sutil deles é precisamente a descrença institucional. Isso tem a ver com a eficiência e o nível de resposta das instituições perante as demandas contra si dirigidas.

Nos estudos de confiança, costuma-se descrever duas dinâmicas arquetípicas para o problema do desempenho institucional, descritos por Putnam: o *círculo vicioso autoritário* e o *círculo virtuoso democrático* (PUTNAM, 1997 *apud* REIS, 2003)⁸. Em linhas gerais, quando o Estado garante a ordem de forma coercitiva através do medo e da repressão, a confiança situa-se em segundo plano. Instaura-se uma dinâmica viciosa, em que o precedente de afirmação violenta do poder inibe a disseminação de comportamentos cooperativos. Nesses cenários de autoridade (hierarquia) e força, os atores não cooperam espontaneamente, pois descrêem do futuro. Vale dizer, não abdicam de ganhos anti-coletivos atuais em favor de esperados ganhos associativos, já que estes se estreitam em contingências instáveis (e desconhecidas) do jogo político. Não sendo racional a cooperação horizontal dos atores, é de se acreditar que o círculo vicioso se estabilize no longo prazo, com todos se orientando segundo comportamentos egoísticos. Já no quadro democrático, onde se investe em regras impessoais a todos dirigidas, em face das quais exige-se disposição para firmar compromissos e abrir mão de ganhos imediatos para auferir ganhos futuros abrangentes, a violação dessas regras, mesmo que imediatamente proveitosa, pode se tornar onerosa para o transgressor, sujeitando-o a retaliações do entorno. A circularidade virtuosa se estabelece quando essas expectativas conformam a confiança e, com ela, a cooperação em ações conjuntas e o desempenho institucional mais eficiente. Com a diminuição da incerteza (riscos) dos

⁸ PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

contextos favorecida pelo bom funcionamento das instituições, a confiança mútua retroalimenta-se. Torna-se racional cooperar, pois a cooperação baseia-se em resultados futuros esperados, sob o pressuposto de que os oponentes agirão da mesma maneira de antes. Isso todavia se desfaz quando houver ruptura do jogo ou quando todos agirem de forma egoística, de modo que a estabilidade desse círculo, vista sob a lente de sua auto-reprodução, apresenta-se mais frágil do que a estabilidade autoritária, uma vez que esta dispensa investimentos contínuos na preservação da confiança (REIS, 2003).

No momento em que se procura consolidar determinada cultura negocial no setor público capaz de legitimar sujeitos na cena política e na arena construtiva do direito, parece ser de fundamental importância o compromisso com uma grade referencial de valores, como o consistente em garantir execução dos pactos assumidos. Trata-se não apenas de concertação prévia ao acionamento da via negociadora, mas de concertação que se prolonga no curso dela, que lhe dê sentido democrático antes mesmo de iniciada e depois de concluída. Com isso não se mira, apenas, a utilidade negocial da confiança intersubjetiva em mesa, mas sobretudo a confiança política advinda de compromissos éticos assumidos e executados, definidores de um circuito de reforço do diálogo.

A especificidade da negociação coletiva no setor público está na possibilidade de acentuar a regulação dos processos por meio de confiança gerida a partir de *compromissos públicos*. Assim, tem-se como premissa válida a possibilidade de projetar tais processos sobre uma tábua de exigibilidades endereçadas ao governante, feito pessoa politicamente responsável. Cabe ao Estado ético – ao Estado-empregador ético, em especial – sujeitar-se a uma ordem de valores e princípios que dinamize as operações de entendimento segundo lógicas de auto-reforço, como forma de garantir a conquista de patamares de confiança política calcadas na dependência de trajeto (círculo virtuoso democrático). Se o que está em jogo é a construção permanente de confiabilidade da via negociadora, compromissos públicos de índole negocial devem se qualificar pelo *alto custo de sua transgressão*. Note-se que, no âmbito do Estado, a demanda por reconhecimento do servidor encontra na negociação coletiva seu ponto culminante, pelo menos o ponto culminante de uma trajetória histórica que, dentre nós, iniciou-se com a liberdade de associação e de greve. Trata-se agora de demandar reconhecimento no quadro de dinâmicas negociais distributivas. Isso faz com que nela se depositem aspirações sócio-institucionais que alcancem amplo arco de interesses, desde os relativos a empoderamentos de identidades e produção engajada dos serviços de cidadania, até os que visam gerir conflitos de forma eficiente e politicamente responsável. Daí a necessidade de uma grade axiológica precisa que lhe ordene sentidos.

Tomando-se, pois, a perspectiva de um Estado ético nas relações de trabalho do setor público, como fator de confiança política capaz de regular aproximações cooperativas dos atores, é de se conceber que um *dever ético de conversação* do governante caminhe para se convolar em *dever jurídico de interlocução coletiva*, positivado em lei. Mas não só isso: além de afirmação cotidiana da lei, requer-se ainda interlocução eticamente sustentável, moralmente significativa, apreensível em sede de constrangimentos políticos orientados para a legitimidade de atos públicos concretos, fundados em compromissos públicos legítimos. Assim, conformam-se dois níveis de vigilância democrática sobre o mecanismo negociador, operados em conjunto: os *explícitos*, calcados em enunciados de lei e punições visíveis, e os *implícitos*, internalizados nos procedimentos e voltados para o realinhamento espontâneo dos comportamentos eticamente indesejados (SOARES, 2005).

Somente o atendimento dessas condições parece propiciar, em caráter normativo, a reprodução de círculos de credibilidade sustentável da negociação trabalhista, capazes de regular a arbitragem autônoma das disputas dentro de jurisdições que se recriam nos influxos da ética política. Isso demarca outra diferença notável com o setor privado: enquanto a exigência de uma ética de conversação no mundo do trabalho do país possui elementos de regulação para o futuro (2.4.3), na esfera estatal é uma regulação presente, já que contra o administrador público se nutrem expectativas politicamente exigíveis de correção ética e compromisso com a cidadania.

A segunda ordem de questões, objeto desse tópico, refere-se com as implicações do jogo político na *politização da confiança* em sede trabalhista. Captar a negociação coletiva no setor público sob o enfoque de *standards* éticos constitui abordagem promissora, mas insuficiente para dar conta da dinâmica política que rege as relações no segmento. Quaisquer análises que procurem apontar elementos para a normatização da confiança, sobretudo as que dêem conta do rompimento de pactos celebrados, deve considerar a existência e a importância dessa dinâmica de poderes, até para identificar o campo próprio da política e preservá-la da juridificação inconsequente.

Já se disse que as relações de trabalho no setor público são pouco sujeitas aos determinantes de mercado. São esses determinantes, ao lado de mediações institucionais tuteladoras do diálogo coletivo, em especial o direito posto, que tornam as negociações privadas tendencialmente pragmáticas quanto aos seus fins. Todavia, no campo das relações entre servidores e governos, essa tendência não se verifica com a mesma intensidade. Empregos estatutariamente protegidos contra a discricionariedade rescisória do administrador e orçamentos hierarquizados segundo opções políticas – duas notas claramente divergentes

dos padrões de mercado – apontam para outras determinações no diálogo trabalhista. Portanto, lógicas diversas estão aí presentes, cujos sintomas, dentre outros, são os longos confrontos que contradizem a celeridade dos processos negociais privados.

Em primeiro lugar, é preciso entender que o cenário da negociação coletiva no setor público incorpora atores diversos, além da bilateralidade óbvia de governos e trabalhadores. Mesmo entre estes, são muitos os entes coletivos que representam os servidores e muitas são as instâncias governamentais acionadas. Esse dado, em concurso com o fato da negociação se estender e englobar a esfera parlamentar, além de dirigir apelos de convencimento para a sociedade, determina estratégias negociais específicas. Trata-se de estratégias dirigidas para ganhar graus de influência na formulação e implementação de políticas públicas, com destaque para as políticas de regulação da força de trabalho estatal. Não por outro motivo identifica-se, aqui, a necessidade de arranjos dialógicos mais abrangentes, de negociações mais difusas – mesmo para questões bastante específicas.

Em segundo lugar, a condução dilemática do Estado frente às questões do trabalho supõe escolhas de natureza política, cujos impactos na negociação coletiva são nítidos. Ao simultaneamente se colocar como empregador e formulador/executor de políticas gerais, o Estado se deixa envolver pelas contradições inerentes à sua condição. Nesse sentido, a negociação política, por mais técnico que seja o objeto de discussão, envolve considerações de poder e alianças de toda ordem, sobretudo para alinhar acordos cuja exigibilidade futura se encontra no campo das condições políticas de execução – e não nas condições meramente jurídicas de cumprimento. Falar em rompimento unilateral de acordos nesse espaço assume conotação própria, associada com os custos de legitimidade da *auctoritas*. Assim se entende porque governos podem romper com negociações previamente entabuladas em nome do interesse público, ou porque tais rompimentos com os servidores sejam comuns quando negociações mais abrangentes tenham lugar – como nas reformas administrativas –, sem que disso resultem sanções jurídicas de relevo.

Em terceiro lugar, a dinâmica política da negociação atua na maneira de se estruturar a cooperação entre Estado e seus funcionários. A revisão da literatura feita por Cheibub (2004) esboça algumas pistas a respeito. Tomando por base a implantação das reformas administrativas do aparelho estatal em diversos países, o autor apontou diferentes variáveis a serem empiricamente consideradas na análise de comportamentos cooperativos, como o grau de institucionalização do conflito e fatores políticos ligados à disputa trabalhista. A maior institucionalização (reconhecimento do conflito a partir de regras consensuadas de enfrentamento) aponta para processos mais bem sucedidos de minimização dos efeitos

deletéreos do confronto, o que, em determinados casos, pode levar a certos níveis de cooperação institucional. Já quanto aos fatores políticos, verifica-se que, de um lado, afinidades partidárias e ideológicas entre governos e dirigentes sindicais definem certo estoque de credibilidade das partes, o que autoriza pedidos de contenção de demandas em troca de maior participação nos processos decisórios. De outro lado, a competição intersindical por maiores bases de representação, bem como disputas intra-sindicais pela condução das entidades, repercutem ambigualmente na decisão de cooperar, sobretudo quando, em condições de disputa estabelecida, a leitura de atos cooperativos envolve o risco de serem tidos como atos de cooptação governamental (CHEIBUB, 2004).

Essas características particulares do conflito de trabalho no plano estatal, que permitem tomar a confiança política como *elemento deliberativo* dos atores, desde logo suprimem a viabilidade de compreensão meramente normativa do fenômeno, presa a considerações institucionais de emergência da confiança e de sua capacidade reguladora das relações. As questões políticas, operadas sob o signo de processos de legitimação dos poderes na cena pública, impõem avanços e recuos inerentes a qualquer horizonte aberto de disputas e colaboração. Vale dizer, sobre elas pode-se demandar uma ordem ética e jurídica que normatize, reconheça, aglutine ou disperse democraticamente interesses, mas não se pode definir resultados da ação ou interferir na capacidade autônoma de traçar e implantar estratégias, mesmo quando essas impliquem aparente transgressão ética. É precisamente a dinâmica política que imprime contingencialidade aos compromissos dos agentes, que rompe com a natureza circular da visão sistêmica – emoldurada nos limites do quadro autopoiético de reposição da confiança, em meio a dependências de trajeto. Desse modo, quando se reclama o Estado ético nas relações de trabalho do setor público, reclama-se, também, a politização da confiança como antídoto às visões conservadoras que tentam ocultar os conflitos de poder ou subestimá-los em sua capacidade transgressiva e transformadora. Com isso, a confiança, como categoria de análise na barganha coletiva do setor público, segue duplamente perspectivada sob o olhar da norma e do poder.

3.3 INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONFLITO

3.3.1 Mesa Nacional de Negociação e o “Tratamento do Conflito”

Pontuadas as características peculiares da negociação coletiva no setor público e vistos os papéis que a cultura e a confiança podem exercer nesse contexto, é o momento então de passar à análise da experiência negocial dos últimos anos. O recorte estará adstrito à mesa criada em nível federal.

Já no primeiro ano do Governo Lula, em 2003, foi instalada o que se denominou Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP), canal organizado de discussões deliberativas entre servidores federais e governo. O cenário dessa iniciativa apresentava duas circunstâncias marcantes: de um lado, a exaustão de longo ciclo de confrontos e embates envolvendo o funcionalismo federal e a gestão FHC, cuja nota central foi a baixa interlocução coletiva (CHEIBUB, 2000); de outro, a impregnação de altas expectativas em face do novo governo, oriundo de trajetória política popular, de esquerda, com o que as organizações representativas dos servidores se alinhavam, em sua maioria (NOGUEIRA, 2005).

A reunião dessas duas circunstâncias criou janela de oportunidades para se nacionalizar, com adaptações, experimentos isolados de conversação trabalhista em diferentes instâncias federativas. Os casos do Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual – IAMSPE-SP (1983-1990), pioneiro em destacar as idéias de sistema e negociação permanente; a Mesa Nacional de Negociação Coletiva em Saúde (1993-1994), em nível federal; a Mesa Municipal de Negociação do SUS em São José dos Campos-SP (1993-1996) e o Sistema de Negociação Permanente da Prefeitura Municipal de São Paulo-SP (SINP), a partir de 2002, delimitaram universo rico de práticas e idéias de organização do diálogo coletivo (LOPES, 2009). Esse universo, por sua vez, foi objeto de estudos que procuraram identificar características singulares dessas experiências, em alguma medida aproveitadas na composição da MNNP.

No texto “A democratização das relações de trabalho no setor público e os interesses da cidadania”, Braga [200-] já destaca algumas dessas premissas. Enfocando o SINP-SP, o estudo destaca que o Sistema Municipal, celebrado em forma de convênio em 2002, procurou combinar interesses e objetivos corporativos com interesses e objetivos dos usuários, dentro de certa concepção ideológica sobre o papel do Estado: “democrático, eficiente e eficaz na tarefa de assegurar o exercício de direitos básicos de cidadania” (BRAGA, [200-], p. 1). Seus pressupostos – 1) reconhecimento da legitimidade dos interesses e dos conflitos (valorização dos servidores públicos), 2) garantia de amplo espaço de liberdade e autonomia das partes, 3) caráter permanente e normatização do processo, 4) instituição de mecanismos, como organização nos locais de trabalho, para promover equilíbrio nas relações, e 5) participação de

diversos protagonistas – visaram a constituição de aliança fundamental para transformar o *Estado ausente* em *Estado eficaz e eficiente*. Essa aliança, ainda de acordo com o documento, baseou-se em auferir eficiência administrativa advinda do gerenciamento (tratamento) de conflitos – “conflito não administrado transforma-se, com frequência, em ineficiência e em confrontos” (BRAGA, [200-], p. 2) – e da amarração do processo negociador com a qualidade dos serviços. Desta feita, a *tríplice via de demandas* (governo, servidores e cidadãos) encontraria no Sistema um canal intermediário entre a completa ausência de instrumentos para o diálogo e o recurso extremo da greve, incentivando “nova cultura de serviços públicos, tendo como pano de fundo a democratização das relações de trabalho” (BRAGA, [200-], p. 3).

Em “Metodologia de negociação coletiva do trabalho em saúde”, Braga e Braga Junior (1998) fazem abordagem mais aprofundada. Estudando a negociação na área da saúde, os autores procuram formular um modelo (Sistema de Gestão Qualificativa das Relações de Emprego, Trabalho e dos Serviços do SUS) delineado a partir das seguintes idéias:

- a) *sistema*: articulação de elementos orientados para um fim. No caso proposto, *sistema de gestão* que 1) auxilie e apóie a consecução das finalidades administrativas (processo gerencial) e 2) priorize o desenvolvimento democrático das relações de trabalho no setor público, com metas e objetivos comuns abarcando os três atores principais (governo, servidores e cidadãos);
- b) *controle social e qualidade de serviços*: trata-se da aplicação do princípio participativo na formação dos atos de governo, com vistas à obtenção de qualidade dos serviços;
- c) *permanência do mecanismo negociador*: a idéia é sublinhar o caráter reiterativo da relação envolvendo os sujeitos, o que requer a correlata permanência de instrumentos sistêmicos que favoreçam consensos dentro de princípios éticos e legais, de modo a solucionar ou atenuar conflitos de trabalho;
- d) *administração do conflito*: o modelo claramente se coloca como instrumento de regulação das relações entre governo e trabalhadores, tendo ao fundo a indisponibilidade dos interesses dos cidadãos; parte-se da premissa de que conflito bem administrado é conflito regulado conjuntamente pelas partes;
- e) *nova cultura de serviços*: sinaliza-se o caráter regulador da cultura organizacional, coligando-a com a gestão participativa de conflitos (prevenir situações conflituosas, estabelecer possibilidades convergentes de entendimento e obstar que litígios se acumulem); e

f) *visão ideológica*: a exemplo do SINP, que concebe o Sistema Municipal segundo visão específica de Estado, também os autores oferecem a sua perspectiva de corte construtivista-funcional, sob o horizonte da cooperação responsável.

O estudo aponta três tipos de tratamento de conflitos e de relacionamento governo-sindicato que o modelo proposto quer suplantar: o do *burocratismo*, caracterizado pela concentração de poder e seu exercício intimidatório, ao qual se atribuem ineficiências dos serviços e respostas sindicais de confronto ou de mera pusilanimidade burocrática, consistente em ingressos de medidas judiciais e publicação de notas de protesto; o do *clientelismo*, fórmula de gestão apoiada em troca de favores, negociatas e apadrinhamento políticos, em que os conflitos de interesses são discutidos e negociados sem regras claras e controle externo, o que favorece a politização excessiva e a baixa adoção de critérios técnicos e transparentes; e o da *co-gestão administrativa*, baseado na divisão e ocupação de cargos administrativos, o que pode levar à perda relativa da autonomia sindical, distorcendo papéis e finalidades.

Contra essas fórmulas, o modelo tenderia a evitar a concentração excessiva de poderes, impedir os apadrinhamentos, manter a autonomia dos sujeitos e inibir sindicalismos inconseqüentes, tanto os de confronto quanto os de adesão, “características que não condizem com o perfil da categoria dos serviços públicos” (BRAGA e BRAGA JUNIOR, 1998, p. 412). Nesse sentido, ao assinalar que existem interesses comuns entre os agentes e que todos detêm legitimidade para deles tratarem, o modelo reforça a credibilidade das finalidades administrativas (interesse maior do administrador em adotar o sistema) e amplia o espaço de exercício da atividade sindical e negocial (interesse dos sindicatos). Mas os autores ressaltam, por outro lado, que o funcionamento pleno do sistema depende da disposição política dos agentes, sobretudo governo e trabalhadores, e que o mecanismo não constitui panacéia para os problemas, mas espaço regrado de disputas, funcionalmente articulado para a obtenção de serviços públicos de qualidade.

A filiação da MNPN a esse conjunto de práticas e concepções parece bastante clara. O Protocolo para instituição formal da Mesa Nacional, de 2003, aponta para todos esses elementos, sobretudo na primeira parte do documento, sob o título “justificativa” (BRASIL, 2003a). Como forma de ratificação dos direitos de cidadania e de legitimação do Estado perante a sociedade, ali se descreve o compromisso do governo federal e de entidades representativas dos servidores públicos civis de conceber e implantar relações de trabalho mais democráticas, que tenham no diálogo trabalhista seu eixo nuclear e que traduzam a autonomia dos sujeitos, a valorização do serviço público e a qualidade dos serviços prestados

(interesse social indisponível). Para tanto, elegeu-se o formato de mesa permanente de negociação, como arena resolutive dos conflitos trabalhistas, e a ela lhe incumbiu a tarefa de proceder “revisão profunda no processo de realização do trabalho” e de assegurar “melhorias substanciais das suas condições, inclusive salariais” (BRASIL, 2003a, p. 1).

O Regimento Institucional da MNNP (BRASIL, 2003b), também do mesmo ano, define os seus participantes (duas bancadas: governamental e sindical) e descreve os objetivos, dentre os quais instituir “metodologias de tratamento para os conflitos e as demandas decorrentes das relações de trabalho”, bem como buscar a regulamentação legal de um “Sistema de Negociação Permanente” (cláusula 3º, I e II). Ficou consagrada a natureza deliberativa da Mesa (cláusula 9º) e a negociação coletiva foi concebida como via preferencial de enfrentamento dos conflitos funcionais e de trabalho, devendo ser estimulada por meio de condutas coerentes com essa preferência, a saber: boa-fé e disposição para cumprir os acordos obtidos, observados os princípios que regem a administração pública (cláusula 8º).

A coordenação da Mesa Nacional ficou sob encargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio da Secretaria de Recursos Humanos. A ela estavam ligadas dez mesas setoriais em dez ministérios diferentes, além de quatro comissões temáticas. A metodologia de trabalho ficou consolidada em uma agenda, cujo objetivo foi desencadear, primeiro, a discussão das bases conceituais da negociação coletiva no setor público, delimitando um sistema; em seguida, a definição do modelo de negociação; por fim, definido o modelo, buscar-se-ia sua sustentação legal, sugerindo legislação específica, constitucional e infraconstitucional (MENDONÇA, 2005).

Vistos em conjunto, o que subsiste de mais notável e singular nesses eventos foi a mobilização de uma racionalidade do diálogo público, calcada em programa político-institucional previamente concertado com o funcionalismo. Essa racionalidade imaginou-se conduzida através de dois vetores complementares: de um lado, o vetor da *aprendizagem cotidiana*, das negociações de demandas e conflitos decorrentes do funcionamento da máquina e das reivindicações (setoriais ou unificadas) dos servidores; de outro, o vetor do *horizonte regulatório*, a idéia de co-construção do sistema remetida para o futuro incerto, mas de todo modo compromissado em seus fundamentos. Nesse esquema, a lógica binária da conversação tenderia a simultaneamente englobar o presente e o futuro, deixando entrever certo tipo de temporalidade política de mais longo prazo. Mas é evidente que, como em todo tipo de decisão racional, a álea do risco se fez sentir: nesse caso, o risco consistiria em implicar a sorte da regulamentação futura do sistema com a sorte das negociações dos

conflitos cotidianos, fazendo influir processos de confiança ou desconfiança nesse cenário, mormente em face das dinâmicas e dos resultados.

Do ponto de vista dos resultados obtidos, aliás, pode-se afirmar que a interlocução trabalhista foi satisfatória, a despeito da intermitência do diálogo ao longo dos anos. Dados da Secretaria de Recursos Humanos indicam que, de 2003 a 2008, 70 termos de compromisso foram assinados com entidades representativas dos servidores públicos, beneficiando mais de 1,1 milhão de trabalhadores (BRASIL, 2009). Também sob o prisma da construção consensuada de proposta legislativa versando sobre negociação coletiva e direito de greve, ainda agora (outubro de 2010) governo e funcionalismo estão prestes a celebrar acordo sobre a questão, dentro do mecanismo da Mesa Nacional. E a própria ratificação da Convenção nº 151 da OIT, realizada pelo governo em 2010, foi tributária das discussões entabuladas no âmbito da MNNP. O fato da maioria dos termos terem sido obtidos no biênio 2007-2008 (47) revela concentração temporal dos acertos, o que sugere dificuldades na negociação ao longo dos anos, paralisação durante certo tempo – ao depois retomada –, pressão grevista dos servidores e ainda, como intui este estudo, esforço político para costurar acordos que, sob a premência do tempo, impactassem no calendário sucessório do governo.

Note-se, por outro lado, que a Mesa nasceu com o propósito, também, de conter as greves e o total de horas paradas. O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE) aponta que, em 2007, do conjunto de horas paradas por motivo de greve no país, 81,6% se concentraram na esfera do funcionalismo público, e, dentro desta, 16,2% couberam aos funcionários federais. Em 2008, 67,7% das horas paradas foram creditadas ao funcionalismo público, com 11,5% delas devidas aos servidores federais. Em termos absolutos, enquanto em 2007 foram 4.608 horas, em 2008 foram 2.849 horas de paralisação de serviços, em âmbito federal (DIEESE, 2008; DIEESE, 2009). Essa diminuição do número de horas veio acompanhada de aumento do número de greves no biênio, de 25 para 28 paralisações, conforme tabela abaixo:

TABELA 3

**Principais reivindicações das greves no funcionalismo público federal
Brasil 2007-2008**

Reivindicação	Ano		Ano	
	2007 (25)		2008 (28)	
	nº	%	nº	%
Reajuste Salarial	15	60	16	57,1
Plano de Cargos e Salários ou de Carreira	14	56	9	32,1
Descumprimento de Acordo	10	40	9	32,1
Isonomia Salarial	10	40	9	32,1
Contratação	8	32	4	14,3
Alterações na Legislação	-	-	4	14,3
Melhoria nos Serviços Públicos	-	-	4	14,3

Fonte: DIEESE.

Obs: A soma das parcelas pode ser superior ao total, dado que uma mesma paralisação pode conter diversas reivindicações.

Embora para os anos de 2003 a 2006 não tenha sido possível identificar estudos estatísticos que descrevam a trajetória das greves no plano federal, percebe-se, com os dados coligidos, que a MNNP parece ter atuado para a contenção e diminuição do número de horas paradas, em 2007 e 2008. Em contrapartida, para o mesmo período, quando governo e servidores intensificaram as negociações que culminaram nos 47 acordos oficialmente celebrados, houve aumento do número de greves (de 25 para 28). O fato aponta para a maior celeridade e resolutividade do mecanismo em arbitrar os conflitos, tanto quanto assinala a capacidade de mobilização grevista do funcionalismo. Além disso, as estatísticas captaram o fenômeno do descompromisso (descumprimento de acordo), com 10 greves em 2007 iniciadas sob esse fundamento, e 9 em 2008.

A partir dessa rápida descrição, três pontos merecem registro. Em primeiro lugar, fica nítido que a Mesa Nacional materializou sensível mudança na maneira como o novo governo pretendeu se relacionar com os servidores. Não apenas porque foi logo implantada no primeiro ano da Gestão Lula, mas porque consolidou anseios históricos dos trabalhadores, sobretudo os ligados com o direito à negociação coletiva de trabalho e com a instituição de modelos decisórios participativos. A abertura para discutir “temas gerais e de interesse da cidadania, relacionados à democratização do Estado”, além propriamente dos assuntos funcionais e trabalhistas (Regimento, cláusula 3ª, VI), bem aquilata o nível de proposição inclusiva das partes no mecanismo. Assim, embora a MNNP tenha surgido como instrumento provisório de interlocução institucional, de modo a dar encaminhamento às demandas

sindicais mais urgentes, ela também sinalizou o futuro, ao servir de meio para a construção coletiva de um Sistema de Negociação Permanente (MENDONÇA, 2005). Com isso se entremostra o substrato ideológico da iniciativa, duplamente orientado para o fortalecimento do Estado (valorização do servidor, dos seus representantes coletivos e dos serviços públicos) e para a legitimação do projeto político do governo junto aos trabalhadores estatais.

A segunda questão atine com as idéias de sistema e de permanência. No caminho traçado por experimentos anteriores no país, a Mesa Nacional apresentou-se como parte de algo maior, como veículo de aprimoramento de relações. O valor ético-político da democratização das instâncias deliberativas dentro do Estado é o que, nessa arquitetura, parece interligar os atores sociais em torno de uma *institucionalidade* peculiar. Essa institucionalidade se apresenta na imagem reiterada de *sistema*, tanto na MNNP, quanto em diversas outras experiências de mesma raiz. Isso revela a necessidade dos sujeitos atribuírem finalidades explícitas às suas relações, seja como meio de angariar legitimidade *ex ante*, no momento em que atribuem funções claras e exeqüíveis ao mecanismo institucional, seja como forma de avaliação da legitimidade *ex post*, a partir do cotejo entre os fins originalmente pretendidos e os resultados efetivamente obtidos. Além disso, o sistema permite o julgamento mais imediato dos elementos que o compõem: basta confrontar o movimento de suas partes com as trajetórias atribuídas e funcionalmente definidas pelo seu quadro de referências. Considerando que a categoria de sistema tende a reduzir a complexidade social, regulando também a forma de enxergar o mundo (LIEBER, 2001), o problema aí envolvido consiste em considerar qualquer *comportamento anti-finalístico* (real ou aparente) como anômalo ou indesejável, sujeito a cargas diversas de desvalor. Determinado rompimento unilateral da negociação, por exemplo, pode ser apressadamente lido como ato infringente da boa-fé (*elemento sistêmico* que procura promover a negociação responsável), quando na verdade pode ser ato político circunscrito, que requer leitura política não-sistêmica (relações de poder), de cunho processual e historicista.

Conforme ensina Areco (1989, p. 199), a abordagem sistêmica se propõe a um pensamento sintético e “explica o comportamento dentro de uma visão teleológica, que explica algo a partir do que este algo estabelece como finalidade”. Trata-se de modelo epistemológico que procura captar a complexidade do real por meio de representação baseada em uma totalidade circular. Integrado por elementos em relação, o sistema radica sua dinamicidade na repetição e confirmação das ações desses elementos, voltadas para um fim qualquer que o singularize. Transposto para as ciências sociais, esse tipo de raciocínio “legitima a diretividade e coloca como função administrativa a ordem disciplinar, ou seja, a

“tarefa de harmonização para eficiência máxima do sistema global” (ARECO, 1989, p. 196). Essa harmonização segue um ponto de vista adaptativo, de domesticação do conflito e de depuração do comportamento desviado, o que, ainda segundo a autora, faz com que a mutação social passe a ser entendida não como uma superação histórica, mas como entrave dentro do sistema e passível de solução (correção). Assim é que, retroalimentando-se, definindo-se circularmente por relações repostas, orientando-se para a estabilidade dinâmica (equilíbrio), o sistema revela-se perfeitamente adequado à legitimação de poderes (ARECO, 1989).

Portanto, não é à toa que a condição sistêmica dessa institucionalidade demanda permanência, até porque todo sistema visa a sua perpetuação (LIEBER, 2001). Nesse sentido, pode-se enxergar um sistema que *é* permanente e uma negociação que se *pretende* nele permanente. No primeiro caso, os pontos analíticos envolvem a pesquisa de como aquela institucionalidade se apresenta e se formaliza; no segundo, de como ela se sustenta ao longo do tempo. O subsistema da MNNP, como parte do sistema democrático por construir, é duradouro enquanto os atos normativos que o trouxeram ao mundo jurídico subsistirem; mas ele se torna sustentável apenas quando for constantemente acionado (BRAGA JUNIOR e BRAGA, 1998) – ou quando for politicamente empoderado pelos seus participantes, como queira. Daí a contradição interna, pois o sistema, do ponto de vista de sua sustentabilidade, em última instância requer *vontade política* para a sua reprodução. Isso não é apenas indicativo da baixa exigibilidade do mecanismo negociador, como denuncia a insuficiência dos elementos sistêmicos de, por si sós, operarem a circularidade do mecanismo. Dentre esses elementos promocionais, destaque-se a confiança recíproca, ali equacionada com os deveres de boa-fé e cumprimento dos pactos assumidos.

Por fim, a terceira questão relaciona-se com a idéia de *tratamento de conflitos*. Sob esse enfoque, supõe-se que o conflito trabalhista pode ser tratado, cuidado, medicado. Na concepção funcionalista da Mesa Nacional, o tratamento envolve duas dimensões: uma, mais evidente, alusiva ao enquadramento do conflito dentro de regras de expressão e encaminhamento; outra, menos explícita, referente à apropriação política do conflito, segundo os interesses dos participantes e as condições de poder existentes para prevalecer esses interesses. Na perspectiva do Protocolo e do Regimento Interno, quando se pensa em conflito tratado quer-se enfatizar a natureza regulada das controvérsias – e mais precisamente o componente participativo e consensuado dessa regulação. O enquadramento nesse caso é bastante preciso, envolve a definição de critérios e princípios na condução dos litígios, a prévia estipulação de matérias, as formas de arbitragem e a sua hierarquização – tudo de sorte a tornar a negociação coletiva via preferencial das disputas. Em outras palavras, o

enquadramento repercute compromissos sobre as regras do jogo. No entanto, a visibilidade dos compromissos é apenas parte da arena. A segunda dimensão alude à maneira como o conflito é apropriado pelo projeto político das partes, em especial do governo; como lhe serve, enfim, para mobilizar consciências em torno de uma plataforma programática.

Como foi visto nas experiências que antecederam a MNNP, a figura do tratamento lhes é matéria constitutiva e se articula com a idéia de negociação permanente. Ela não é uma imagem neutra, registre-se desde já. O tronco comum dessas formulações fundamenta-se em esforços retóricos tendentes a identificar zonas de interesses convergentes, a partir das quais se possam afiançar procedimentos cooperativos. Mas o que aparentemente restou disso em nível federal foram experiências de *negociação corporativa*, auto-centradas nos interesses imediatos dos atores, *a pretexto* de preservar a indisponibilidade dos interesses do cidadão. Sintomática dessa circunstância foi a completa ausência, desde 2003, de um poder moderador no mecanismo institucional da Mesa. Então aquilo que, do ponto de vista do sistema, seria o grande escopo das relações negociais (qualidade dos serviços), cuja busca comum imporia certo componente cívico no relacionamento entre governo e servidores, resistiu simbolicamente apenas como imagem usada para legitimar a barganha coletiva dentro do Estado. Afora o bom arejamento advindo de relacionamentos democráticos, não há evidências concretas acerca dos ganhos de qualidade dos serviços ou que eventuais ganhos estejam associados diretamente com a negociação coletiva. Daí que, como primeira aproximação da idéia de tratamento, é possível visualizar a deliberada opção histórica das partes por uma institucionalidade pioneira bastante cautelosa, de interlocução estritamente bilateralizada.

Essa cautela também é visível quando se analisa o grau de exigibilidade dos acordos. Somente a partir de 2007, quando o STF decidiu aplicar a lei de greve privada para o setor público, é que lentamente iniciaram-se construções jurisprudenciais obrigando o governo a respeitar acordos entabulados em mesa, ainda assim com restrições atinentes às reservas de lei. Antes, apenas a confiança recíproca e a responsabilidade política impunham o cumprimento dos ajustes, até porque o ordenamento jurídico não oferecia soluções mais incisivas do que essas. Mas o ponto de interesse é a forma como, saindo dessa cautela, desenhou-se o empoderamento político do governo a partir da flexibilidade advinda da negociação (instrumento de gestão pública) e da flexibilidade ainda maior decorrente do diálogo precariamente vinculativo.

As falas governamentais são elucidativas. A MNNP, ao reconhecer o papel institucional e político das representações coletivas dos servidores, pretendeu ser contraponto às greves, orientou-se como via resolutive de conflitos, ágil e eficiente. Em outras palavras,

visualizou-se como capítulo fundamental da gestão administrativa democrática (BRASIL, 2009). Nessa toada, em que ao conflito desregulado foi atribuída a origem de ineficiências, dois movimentos de empoderamento estiveram em curso: o da Secretaria de Recursos Humanos, dentro do Executivo Federal, e o deste, perante os demais poderes. Quanto à Secretaria, o que se viu foram disputas envolvendo a prerrogativa de falar em nome do governo em assuntos trabalhistas e funcionais dos servidores civis da União, com clara ratificação dessa prerrogativa em seu favor. Consulte-se, sobre o tema, a recente rusga entre essa Secretaria e o Ministério do Trabalho, acerca da condução do diálogo sobre a normatização dos efeitos da Convenção nº 151, da OIT⁹, ou dela com a Casa Civil ou o Ministério da Fazenda, ao longo dos dois mandatos.

Já quanto à competição inter-poderes, partiu-se de um diagnóstico de omissão histórica do Executivo nessa temática para justificar a reconquista da gestão executiva das relações de trabalho, já que durante décadas, conforme Ferreira e Bayeh [200-], seguiu apropriada pelo Judiciário e pelo Congresso Nacional. Por conta disso, a nucleação política da SRH dentro do organograma do poder foi concebida como meio de administrar, de forma centralizada, a modernização e a democratização das relações de trabalho no setor público federal. Desde aí se firmou convicção acerca do servidor como *aliado estratégico*, sobretudo para materializar, em ações, o conjunto de programas inseridos na agenda governamental, provendo-lhe arranjos de competências e gestão de pessoas baseada em desempenho negociado (AMARAL, 2006). Como desdobramento, à Secretaria foi atribuído o encargo de “criar as condições” para que os quadros do serviço público federal fossem “partícipes diretos e ativos da promoção dessa agenda” (BRASIL, 2009, p. 1-2).

E foi imbuída desse papel que a SRH procurou *tratar* o conflito trabalhista. Esse tratamento englobou vários aspectos simultâneos. Por primeiro, o governo procurou comandar os processos negociais, seja pela definição de pautas (poder de agenda), seja pela potestade na manipulação do tempo, seja simbolicamente pela condução e presidência das mesas, sem nunca abdicar da faculdade de romper negociações ou de, em última instância, exercer a autoridade da última palavra. Por segundo, como poder delegado da organização patronal (MOTTA, 2003), ou como interface entre os projetos globais de governo e a massa de servidores (FLEURY e FISCHER, 1992), os dirigentes da Secretaria tentaram assegurar que o processo de regulação formalizado na Mesa possibilitasse o controle gerencial do conflito

⁹ Por meio da Portaria nº 2.093, de 2 de setembro de 2010, o Ministro do Trabalho e Emprego criou grupo bipartite de trabalho com vistas a “realizar estudos e elaborar proposta de legislação que trate sobre Organização Sindical, Negociação Coletiva, Direito de Greve e Licença do Dirigente Sindical para Exercício de Mandato Sindical no Setor Público”. A composição do grupo, pelo lado governo, ficou adstrita a autoridades do MTE.

(MELO, 1984), mediante os dispositivos da *prevenção* (preceder os conflitos através de ações antecipadas), *previsão* (considerar os conflitos prováveis) e *contenção* (impedir o acirramento da escalada conflitiva, especialmente no que toca às greves). Por último, o tratamento do conflito, feito na instância operativa das políticas de recursos humanos do MPOG, encontrou no mecanismo da negociação coletiva real possibilidade de exploração de afinidades políticas entre os atores, fazendo com que as dinâmicas negociais, ainda que duras, não sofressem sérios abalos no modelo de regulação proposto e executado. Do ponto de vista da credibilidade da Mesa, esse dado denota certa suavização (domesticação) dos embates ali verificados e deve ser compreendido dentro da perspectiva mais ampla de cooptação governamental dos movimentos sociais.

É claro que esses três aspectos não devem ser lidos em sua linearidade, mesmo porque, para cada um deles, diversas resistências sindicais foram opostas. Mas não escapa à análise que, em termos históricos, pelo menos em termos da história mais recente (últimas três décadas), o grupo político que comandou o governo federal de 2003 a 2010, formado por muitos ex-dirigentes sindicais, tenha promovido abrangente programa de enquadramento do conflito trabalhista, esforçando-se por apropriá-lo dentro de um comando maior de manutenção e perpetuação no poder. Portanto, o tratamento do conflito, em sua faceta menos visível, no fundo reflete a tentativa de controle historicamente conformada por uma condição de poder. Tentativa de controle, por sua vez, feita nos marcos da democracia, dentro de um quadro institucional pré-avençado. Donde decorre que a legitimidade desse controle, se algum há, e decerto há, reside no consenso democrático sobre as regras do jogo e na maneira eloquentemente ética com que se joga – ou se deveria jogar.

3.3.2 A Disciplina da Confiança e do Cumprimento dos Acordos

É precisamente nessa dimensão não revelada que se insere mais sutilmente o tema da confiança. A MNNP serviu de palco para o avanço de relações mais democráticas em nível federal. Inobstante os movimentos contraditórios que ali tiveram lugar, como abrangentes acordos obtidos em mesa ao lado de grande número de greves, parece certo que as relações de trabalho no período foram reguladas por certa confiança política, superior àquela identificada na gestão FHC. Isso talvez se explique pela institucionalização infra-legal do mecanismo negociador, pela habilidade negociadora de dirigentes sindicais e autoridades públicas, pelos

ganhos efetivos que a negociação coletiva propiciou aos servidores (ganhos salariais, de status etc.) e pela inserção dessa via no horizonte mais amplo de re-ordenamento do papel do Estado, congruente com as aspirações mais gerais do funcionalismo.

Decerto essa confiança política, calcada em compromissos políticos dos sujeitos relevantes, é a que tenha regulado mais energicamente as relações negociais, em especial quanto aos deveres de conduta das partes. Do contrário, dificilmente se poderia acreditar que o tipo de tutela da confiança intersubjetiva, prevista tanto no Protocolo quanto no Regimento Interno da MNNP, pudesse realmente regular relações estremecidas, saídas de longo período de confrontos abertos.

Quanto ao tema, os documentos que institucionalizaram a Mesa Nacional prevêm comandos de índole moral, os quais se lastreiam em compromissos políticos de incentivo à interlocução. De acordo com o Protocolo, todos os procedimentos deverão ser formalizados e suas decisões serão registradas e implementadas pelas partes. É o Regimento Interno, no entanto, onde melhor a disciplina da confiança se explicita. Nele, duas ordens principiológicas iluminam as ações da MNNP: a primeira é formada por princípios constitucionais que regulam a conversação entre governo e servidores (legalidade, moralidade, impessoalidade, finalidade, indisponibilidade do interesse público, qualidade dos serviços, participação, publicidade e liberdade sindical – cláusula 4º, I a VII); a segunda compõe-se de “preceitos democráticos de negociação”, na dicção do documento, e compreende a ética, a confiança recíproca, a boa-fé, a honestidade de propósitos, a flexibilidade para negociar, a obrigatoriedade das partes buscarem a negociação quando provocadas e o direito de acesso à informação, dentre outros (cláusula 5º, I e II).

Sob o título “Estímulo à Instância Negocial”, a cláusula 8º apresenta a seguinte redação:

Cláusula 8º. As partes assumem o compromisso de buscar soluções negociadas para os assuntos de interesse do funcionalismo e da Administração Pública, baseando-se no princípio da boa-fé e atuando sempre com transparência, e de envidar todos os esforços necessários para que os pontos negociados sejam cumpridos, respeitados os princípios e normas que regem e informam a Administração Pública, ratificadas no presente Regimento Institucional.

Complementarmente, dispõe a cláusula 22º:

Cláusula 22º. O descumprimento de qualquer dos termos deste Regimento Institucional, por uma das partes, será considerado rompimento das bases fundamentais da Mesa Nacional de Negociação Permanente.

A enunciação de princípios e preceitos éticos, o compromisso de agir com boa-fé e transparência, a promessa de cumprir os acordos celebrados e o entendimento atribuído ao descumprimento (“rompimento das bases fundamentais da MNNP”), tudo isso sem qualquer estipulação de pena aparente, descreve a disciplina da confiança nos documentos fundantes do instituto. Por se tratar de convenções entre pessoas juridicamente capazes, nada impediria, em tese, a estipulação de medidas sancionadoras, proporcionais aos agravos experimentados. Censura pública, inabilitação provisória ou definitiva para a negociação naquela via, afora outras ações punitivas (ou educativas) de natureza exemplar, cumpririam o papel de, ao menos, desvalorar condutas violadoras dos comprometimentos, sinalizando publicamente os limites do aceitável. Daí que a redução da disciplina a cláusulas axiológicas e promitentes subtrai densidade imediatamente executiva aos pactos, pois, em caso de desrespeito, fica atrelada ao acionamento dos tribunais, portadores de alta incerteza quanto aos seus julgamentos, mormente em sede de princípios hermenêuticos.

Note-se, todavia, que a eventual judicialização do descompromisso, como prática que se reitere, não interessa à consolidação da cultura negocial, requerida por todos os discursos que creditam a ela o sentido de uma ordem mais flexibilizante nos processos de trabalho, nas relações de autoridade e na condução dos interesses entre e nas organizações. Isso porque essa cultura se nutre da disposição voluntária dos agentes sociais de acordar autonomamente os termos de saída do conflito. Embora não se desprestige o papel central do Judiciário na tutela da cidadania, os sinais emitidos pela cultura da confiança, no âmbito da negociação coletiva de trabalho, iluminam o caminho do entendimento autônomo, feito por sujeitos auto-determinados. A interposição açodada e freqüente do Poder Judiciário na equação do diálogo livre, ainda mais quando chamado a decidir questões de malferimento da boa-fé, expõe com grande nitidez o atraso na consolidação da cultura do entendimento. Por esses motivos, dificilmente é de se crer que, ao tempo da assinatura do Protocolo e do Regimento, a aposta dos signatários em firmar compromissos programáticos, de baixa exigibilidade no plano do direito, não contivesse forte e sincera crença sobre a fidelidade dos atores com a nova institucionalidade.

O que se pretende frisar, em suma, é que os documentos de fundação daquilo que mais tarde viria a se constituir modelo de conversação pública são documentos primordialmente políticos. Não se restringem a mera contratação de obrigações recíprocas, reduzidas ao âmbito de relacionamento imediato dos contraentes, no qual se bastam e se concluem. Pelo contrário, são compromissos públicos, firmados no espaço público da estatalidade e sujeitos ao controle social inerente ao trato da coisa pública. É com essa perspectiva que melhor se apreende o

desacerto da técnica jurídica ali consubstanciado, ora afirmando ser a boa-fé *princípio* (comando normativo maior), ora *preceito* (comando normativo menor). Essa é também a perspectiva que atribui sentido mais adequado ao “rompimento das bases fundamentais” da MNNP, na hipótese de descumprimento de “qualquer dos termos do Regimento”.

Nesse caso, note-se que violar um dever de cumprir com o pactuado depois de longas e exaustivas jornadas de trabalho equivale a romper com a Mesa, tanto quanto desobedecer à cláusula que exige flexibilidade ao negociar ou que obriga a escritura de determinada reunião entre as partes. Um e outros são “termos” do Regimento, embora as condutas a eles associadas carreguem pesos distintos em seus impactos e em sua valoração nos casos concretos. E, no entanto, submetem-se à mesma pena de rompimento das bases fundamentais, o que projeta sombra de indeterminação sobre o que enseja ou não ruptura com a MNNP – passível, como se vê, de interpretação aberta pela ótica política. Isso claramente demonstra que não se trata de *pena*, na acepção jurídica (sanção de índole civil por infração ao contrato ou por infringência da lei), mas de conduta política que antecipadamente conhece seus efeitos possíveis, se consumada. O efeito de rompimento com cartas de princípios, materializadas em institucionalidade subalterna à lei, está relativamente protegido da ordem repressiva do direito, mas não da responsabilidade política de, mediante cálculos, autonomamente adotar determinada linha de ação que viole a confiança, por frustração de um comportamento esperado.

Desse modo, considerando que os remédios para a desconfiança são os próprios reforços da confiança, verifica-se que os imperativos da Mesa Nacional incorporaram o olhar sobre a necessidade de suplantar a cultura autoritária pela cultura do diálogo, como meio regulador das relações de trabalho no setor público. O pressuposto é o de que o itinerário de passagem constitui um *processo*, construído lentamente por acertos e desacertos, por momentos de cooperação e confronto, mas sob amparo de expectativas acerca do comportamento ético dos atores institucionais e dos negociadores. Por isso mesmo, o que mais surpreende nesse esquema é a *centralidade da confiança* no mecanismo interno da Mesa – e da confiança política, especialmente. Essa condição, ainda que contingencial dos últimos anos, não encontra paralelo no setor privado brasileiro, cujas relações de trabalho, vistas sob o ângulo da cooperação negocial, submerge a confiança no caldo de outros determinantes regulatórios, como a própria lei que impõe a negociação coletiva, independentemente da prévia disposição cooperativa dos agentes sociais.

Entretanto, não se pode olvidar um dado de absoluta importância. Se, no plano da arquitetura institucional da MNNP, a dinâmica da confiança apresenta relevo, ela não explica,

isolada, por que os precursores definiram aquela institucionalidade com o grau de abertura e vinculação verificados. Por um lado, a inexistência de sanções específicas por descumprimento de obrigações clausuladas de fato aponta para a cautela histórica das partes naquele momento. Bem se vê que procuraram construir instrumentos de vinculação com gradientes intermediários de exigibilidade, sujeitos a teste futuro de eficácia e consolidação. Mas por outro lado, fica patente que a moldura resultou da correlação de forças políticas, devidamente contextualizada.

Na quadra histórica, o regime de poderes apontava para o sindicalismo federal politicamente empoderado (NOGUEIRA, 2005) e para o governo recentemente sufragado nas urnas, com grande capital político para implementar seus projetos, mas ainda tendo que angariar credibilidade junto aos mercados. Essa combinação parece ter propiciado uma *solução de compromisso*, pela qual os servidores, em troca do reconhecimento político e institucional de suas representações nos marcos da negociação coletiva, consentiu com a criação de mecanismo negociador em que, ao fim, o horizonte da potestade estatal estivesse presente, mas sob o cutelo regulatório da confiança e de compromissos públicos assumidos. No instante em que, no primeiro mandato, a Gestão Lula preparava-se para colocar em marcha sua agenda de desenvolvimento, tendo de início que estabilizar a economia (BRASIL, 2009), não lhe pareceu negociável abrir mão do poder de, na instância extrajudicial, unilateralmente arbitrar o conflito de trabalho dentro do Estado, nem se colocou como razoável dar assento institucional aos cidadãos na Mesa. A *flexibilidade* exigida pela nova gestão dos serviços e das pessoas, comandada pelo MPOG, incorporou desde cedo a necessidade de manter *áreas de fuga* com os compromissos negociados, conforme os intercurtos e contingências da governança. A força dessa necessidade, e o grau de poder do governo de agir conforme com ela, talvez esclareça, em parte, a permanência da MNNP como mecanismo de gestão durante oito anos (2003-2010), sem ter chegado a consolidar, em lei, a nova institucionalidade de início reclamada como sistema.

4 VEREDAS REGULATÓRIAS DO DESCOMPROMISSO

No presente capítulo, procurar-se-á sistematizar alguns elementos que este ensaio reputa necessários em eventual regulamentação do rompimento de acordos trabalhistas no setor público. Para isso, primeiramente far-se-á a revisão de como a tutela jurídica da confiança é atualmente feita pelo direito brasileiro. Os aportes do direito privado serão contrastados com os aportes do direito público, em vista do enfoque integrativo, proposto adiante. Em seguida, a discussão consistirá em avaliar em que medida essa tutela, no quadro das especificidades da negociação coletiva de trabalho dentro do Estado e da dinâmica política dos últimos anos, abre caminhos para se pensar a positivação da boa-fé negocial na barganha com os servidores. A sistematização dos elementos, abrangendo aspectos jurídicos e sócio-políticos da negociação (sob forma de proposições), é a derradeira seção deste capítulo, depois de colocadas em perspectiva as políticas e estratégias de descompromisso como variável-chave do estudo, sobretudo para enxergar os limites do direito nessa temática.

4.1 BOA-FÉ E CONFIANÇA: O ESTADO ATUAL

4.1.1 Aportes do Direito Privado

4.1.1.1 Código Civil de 2002

A nova ordem constitucional inaugurada em 1988 consagrou profundas mudanças no panorama do direito brasileiro. Em substituição à ordenação anterior fortemente autoritária, redigiu-se e promulgou-se um texto lastreado em princípios democráticos de organização e contenção do Estado, de respeito às diversidades, de incentivo à solução pacífica dos conflitos e de garantia das liberdades, dentre muitos outros princípios materializados em direitos e garantias fundamentais da cidadania. Do conjunto desses princípios – aqui considerados como normas conglobantes de direito, explícitas ou implícitas, que regulam outras normas e têm eficácia sobre comportamentos públicos ou privados –, um deles passou a ser considerado

central e irradiador de efeitos sobre todos os outros: o princípio da dignidade da pessoa humana, “valor-fonte de todos os valores jurídicos” (REALE, 2001). Por ele, todo o ordenamento ético-jurídico do direito, em seus mais variados e múltiplos ramos, passou a centralizar a figura da dignidade humana como maior bem a ser protegido, valorando-a superiormente em qualquer juízo de ponderação de conflitos entre princípios – seja no momento de nova produção legislativa infraconstitucional, seja na atuação administrativa e jurisdicional do Estado, seja, ainda, na apreciação das relações horizontais entre particulares.

Sintonizado com essas mudanças, o Código Civil de 2002, revogando o então vigente desde 1916, adequou a disciplina normativa das relações privadas com os influxos constitucionais da nova ordem. Em linhas gerais, essa recente codificação, ao disciplinar as relações jurídicas comuns de natureza privada – pessoa (sua existência e atividade), família e patrimônio (HIRONAKA, 2002) –, foi concebida segundo três grandes eixos emblemáticos: os princípios da *eticidade*, da *socialidade* e da *operabilidade*.

Conforme esclarece Reale (2001), o Código de 2002 procurou superar o apego ao formalismo jurídico e à técnica desumanizada, característico do anterior. Para tanto, reconheceu e assimilou a participação dos valores éticos no ordenamento civil, explicitando-os de forma clara nos artigos 113, 187 e 442 do diploma.

Art. 113 Os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé e os usos do lugar de sua celebração.

Art. 187 Comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Art. 442 Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.

A sociabilidade implicou a rejeição do caráter individualista, preponderante no velho CC, pelo modelo da socialidade, em que se devota preferência pela tutela do social sobre o individual. Exemplo ilustrativo dessa orientação é o enunciado no art. 422, ao determinar que a liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato, em clara filiação ao comando constitucional que fixou a função social da propriedade (CR, art. 5º, inciso XXIII).

A operabilidade, ainda segundo Reale (2001), consistiu em estabelecer soluções normativas de modo a facilitar sua interpretação e aplicação pelo operador de direito, quer por meio da clareza na enunciação dos dispositivos legais, valendo-se da linguagem contemporânea, quer pela adoção, sempre que necessária, de *cláusulas gerais*. Através destas,

o alcance da norma jurídica e o seu conteúdo passam a ser valorados segundo a dinâmica social concreta (plano fático e plano axiológico). Implica dizer que a concreção do direito, como meta do ordenamento abstrato, conexas-se com o sentido historicamente atribuído aos valores, como é o caso da boa-fé recém positivada, permitindo que os juízes, ao integrarem sentido àquelas cláusulas abertas e indeterminadas, possam constantemente atualizar o direito na apreciação dos casos reais (REALE, 2001).

Hironaka (2002) aprofunda essa análise. A opção por uma dogmática jurídica que não mais se desenvolva em termos de pura lógica, separada da realidade que a justifica, foi conseqüência de algo maior. Para a autora, a nova codificação representou ruptura paradigmática com a visão jurídico-liberal do individualismo, da dicotomia entre direito público e privado e da garantia de liberdade absoluta dos indivíduos. Em seu lugar, sobreveio o *personalismo ético* como valor político-social fundante, tirando de cena o indivíduo proprietário para revelar a pessoa humana (fenômeno da *despatrimonialização* do direito). Assim, nos três planos mais reveladores do espectro civilista (família, patrimônio e contrato), as transformações foram contundentes. Nas relações familiares, o afeto passou a ocupar papel de destaque, superando locuções retrógradas calcadas em legitimidades de parentesco e identificação de núcleos monolíticos de organização familiar. No âmbito do direito de propriedade, consagrou-se a idéia de que a propriedade tem função social que lhe é inerente, incompatível com o direito absoluto de fruição, de modo que o *dominus* (utilização e gozo do que é seu), para ser validamente exercido, não pode sacrificar direito alheio, o bem-estar de toda a comunidade. Finalmente, no plano do contrato, sobreveio a injunção das cláusulas gerais, como técnica legislativa que procura dinamizar o direito, concretizando-o nas ondas mutantes das relações. A mais importante delas, segundo a autora, foi precisamente a noção de boa-fé objetiva (HIRONAKA, 2002), impregnada da cabeça aos pés de sentido ético. Com isso, a ética se aninhou no Código como “via de fortalecimento da regra jurídica” (DELGADO, 2004, p. 6).

Boa-fé, do latim *bona fides* (boa confiança), é a “convicção de alguém que acredita estar agindo de acordo com a lei, na prática ou omissão de determinado ato” (TEIXEIRA, 2007, p. 62). É o auto-convencimento de que o ato de que é agente, ou do qual participa, está sendo executado dentro do justo e do legal. Conforme observa Tartuce (2006), a boa-fé anteriormente constava no Código Civil apenas como *intenção* do sujeito de direito, estudada quando da análise dos institutos possessórios, como o da usucapião (aquisição do direito de propriedade pela posse mansa e honesta da coisa, depois de transcorrido certo tempo). A essa *boa-fé subjetiva*, atinente à formação da vontade do sujeito em suas relações jurídicas com

pessoas, bens ou negócios, veio se acrescentar a chamada *boa-fé objetiva*, grande inovação de 2002. O princípio da eticidade, valorando condutas guiadas pela ética, inspirou esse novo tipo de exigência normativa pós-moderna, calcada no dever de *conduta leal* dos contratantes, objetivamente aferível. Lealdade e probidade a partir desse momento alcançaram a condição de preceitos de ordem pública, objetivamente exigíveis no tráfico jurídico, sobretudo no plano da circulação das riquezas, cuja expressão funcional é o contrato socialmente orientado (LEITE, 2006).

Com a boa-fé objetiva se relacionam os chamados *deveres anexos de conduta*, acessórios ao principal (objeto do negócio). São deveres não necessariamente positivados, expressamente descritos na lei ou no instrumento negocial, mas decorrentes da condição ética da relação jurídica estabelecida. São múltiplos, sem número fixo, como o de prestar contas, de atuar de forma diligente e sem causar prejuízos imotivados, ou de guardar confidencialidade sobre aquilo que, em razão do negócio, conheceu acerca do outro. Nesse sentido, não basta simplesmente que se cumpra o contrato, mas que se fie por comportamento que melhor atenda aos interesses comuns, segundo a percepção do homem médio (LEITE, 2006). Tartuce (2006) exemplificadamente aponta os deveres de cuidado em relação à outra parte negocial; o de respeito; o de informar quanto ao conteúdo do negócio; o de agir conforme a confiança depositada; o de lealdade e probidade; o de colaboração ou cooperação; e o de agir conforme a razoabilidade e a equidade. O desatendimento desses deveres aciona a responsabilidade civil, consistente em reparar o dano ilícitamente causado, já que a violação da boa-fé objetiva, por abuso de direito, constitui ato ofensivo ao ordenamento (CC, art. 187).

Por ser uma tipificação aberta, aguardando exegese que indique, no tempo e espaço, qual padrão de conduta esperado deveria constar do negócio (LEITE, 2006), a cláusula geral da boa-fé objetiva, além de doutrinariamente atrair os deveres anexos, cumpre outros três papéis. Primeiro, cumpre *função interpretativa* expressamente apontada pelo Código no art. 113, ao determinar que os negócios jurídicos devam ser interpretados conforme a boa-fé e os usos do lugar de sua celebração (usos e costumes). Segundo, *função de controle*, conforme preconiza o art. 187, ao indicar que o abuso de direito se caracteriza quando a ação se desenrola em contrariedade com a boa-fé. E terceiro, desempenha *função de integração*, pois, segundo a doutrina majoritária, o dever de guardar os princípios de probidade e lealdade não alcança apenas a fase de execução e a pós-contratual, mas também o estágio preliminar, de

tratativas, quando as partes ajustam os termos do futuro negócio (TARTUCE, 2006). Quanto a isso, vale a descrição oferecida por Costa (1979 *apud* TARTUCE, 2006, p. 103-104)¹⁰:

(...) entende-se que, durante as fases anteriores à celebração do contrato – quer dizer, na fase negociatória e na fase decisória –, o comportamento dos contratantes terá de pautar-se pelos cânones da lealdade e da probidade. De modo mais concreto: apontam-se aos negociadores certos deveres recíprocos, como, por exemplo, o de comunicar à outra parte a causa da invalidade do negócio, o de não adotar uma posição de reticência perante o erro em que esta lavre, o de evitar a divergência entre a vontade e a declaração, o de abster de propostas de contratos nulos por impossibilidade do objeto; e, ao lado de tais deveres, ainda em determinados casos, o de contratar ou prosseguir as negociações iniciadas com vista à celebração de um ato jurídico. O reconhecimento da responsabilidade pré-contratual reflete a preocupação do direito de proteger a confiança depositada por cada um dos contratantes nas expectativas legítimas que o outro lhe crie durante as negociações, não só quanto à validade e eficácia do negócio, mas também quanto à sua futura celebração.

Ainda no que toca à função integrativa da boa-fé, manejada com vistas a suprir lacunas dos contratos e impor deveres implícitos às partes contratuais, Tartuce (2006) aponta diversos institutos do direito estrangeiro que, em sua ótica, são plenamente aplicáveis entre nós, a partir da nova codificação: *supressio*, *surrectio*, *tu quoque*, *exceptio doli*, *venire contra factum proprium* e a doutrina do *duty to mitigate the loss*. A *supressio* se caracteriza pela renúncia tácita de um direito pelo seu não-exercício ao longo do tempo, o que gera, como contrapartida, o ganho do direito da outra parte em não ser exigida por algo que a primeira renunciou (*surrectio*). Pela *tu quoque*, não se pode violar uma norma com abuso de direito e, na seqüência, em face da nova situação, reivindicar a observância da norma violada para dela se beneficiar (dever de probidade recíproca). A *exceptio doli* constitui defesa do réu contra ações dolosas, contrárias à boa-fé, como aquela em que o contratante exige o cumprimento de uma obrigação contratual do outro, sem antes cumprir a sua (*exceptio non adimpleti contractus*). Pela máxima *venire contra factum proprium non potest*, determinada pessoa não pode exercer um direito próprio contrariando comportamento anterior, devendo ser mantidos a confiança e o dever de lealdade oriundos da boa-fé objetiva. Por fim, a doutrina da mitigação do prejuízo pelo próprio credor (*duty to mitigate the loss*) defende o dever ético desse contratante de obstar que as suas perdas se agravem, deteriorando ainda mais a posição do devedor. Por conta disso, como dever acessório ou anexo, cabe àquele que sofre ou está na iminência de sofrer prejuízos, diligenciar para que os danos sejam contidos, podendo o faltoso, ante a inércia do credor, pleitear redução das perdas e danos exigíveis, até o montante da perda que poderia ter sido minorada (TARTUCE, 2006).

¹⁰ COSTA, A. **Direito das obrigações**. Coimbra: Almedina, 1979.

Assim, fica nítido que, na contratação contemporânea, em paralelo ao dever jurídico principal consistente em uma prestação de dar, fazer ou não fazer, há o dever adjacente de agir com probidade, cooperação, assistência e informação, por força do princípio da boa-fé objetiva. A noção jurídica de *contrato social* daí derivada (negócio jurídico que deve atender a fins sociais), em cujo âmbito o princípio da boa-fé incide para limitar direitos subjetivos e criar deveres que integram a relação obrigacional, considera a realidade jurídica “totalidade complexa, composta por deveres principais de prestação – originados da lei ou da vontade das partes – e por deveres instrumentais, acessórios à conduta principal” (SCHNEIDER, 2006, p. 123).

Trata-se, portanto, de princípio abrangente: abarca tanto relações negociais, quanto não-negociais, e seu horizonte é a satisfação das legítimas expectativas geradas na esfera jurídica de cada pessoa em relação. Com isso, em face do dever de lealdade a ser observado nas relações jurídicas, ao Estado, além de desempenhar vários papéis no âmbito do direito, como o de arbitrar conflitos, cabe-lhe também o de intervir para tutelar a confiança, as expectativas legítimas, a honestidade de propósitos e o dever de cuidado. Na ordem econômica, em particular, onde as relações obrigacionais objetivam a obtenção de um resultado econômico-social útil, ele se encarrega, através do ordenamento jurídico, de oferecer quadro regulatório da confiança como medida institucional de incentivo à contratação e à circulação da riqueza, tendo como premissa a dignidade da pessoa. É a consagração, no direito, de que “a eficiência do mercado não mais se restringe à funcionalização das atividades produtivas ou à exigência de uma racionalidade estritamente econômica”, como assinala Schneider em sua tese de mestrado (2006, p. 56), “mas se estende à equidade da relação jurídica”. Esse é o corolário das inovações trazidas pelo novo Código, mormente quando, ao impedir prestações desproporcionais no tráfico econômico ou no esquema do contrato (TARTUCE, 2006), trouxe elementos de salvaguarda à parte mais vulnerável, compondo-os na perspectiva ética de valores como solidariedade e boa-fé.

4.1.1.2 Reflexos da Codificação no Direito do Trabalho

Vigente desde 1943, a Consolidação das Leis do Trabalho não apresenta disciplina específica de tutela da confiança nas relações de trabalho. Mas nem por isso se pode imaginar que o direito trabalhista seja indiferente ao tema. Muito pelo contrário.

Do ponto de vista histórico, enquanto nossa ordenação civil ao longo de todo o século XX propugnava igualdade formal entre os indivíduos para lhes garantir liberdade de contratação, a CLT, ainda na primeira metade do século, reconheceu o estado de hipossuficiência do trabalhador. Desse reconhecimento derivou, no plano individual das relações jurídicas de trato subordinado, complexa rede de direitos voltada para o estabelecimento de padrões menos assimétricos nas relações de trabalho. Assim, a desigualação jurídica nos tratamentos foi a solução, no direito, para a desigualação material do emprego.

Esse dado normativo, sem considerar outras questões atinentes aos conflitos sociais que plasmaram essa ordenação ou de como ela foi estratégica para os interesses do capital, por si só revela o componente ético incorporado ao ordenamento, de forma a torná-lo veículo de promoção da cidadania no trabalho. Portanto, na temática que encerra a boa-fé nas relações jurídicas, o jus-trabalhismo foi pioneiro: devolveu aos sujeitos a condição material que lhes é própria para, em seguida, normativamente invertê-la. Com isso, abriu caminho para o dirigismo contratual do Estado.

Também não escapa que o direito do trabalho, no panorama apontado pela Constituição de 1988, é o ramo encarregado de efetivar o princípio da dignidade da pessoa humana nas relações de trabalho do país. Note-se que, segundo os estudos doutrinários, a boa-fé nas relações jurídicas está radicada precisamente nesse princípio constitucional, daí ser exigível em toda esfera da sociabilidade montada sob premissas éticas, antes mesmo do Código Civil de 2002 vir à lume (TARTUCE, 2006; HIRONAKA, 2002; SCHNEIDER, 2006). O que a nova codificação proporcionou, afora outros inestimáveis avanços civilizatórios, foi a sistematização, em escala infraconstitucional, de um panorama ético mais delineado, operativamente mais situado, a fim de oferecer instrumentos regulatórios mais eficazes. Em outras palavras, explicitou o que, na Constituição, é uma ordem irradiante sobre todo o ordenamento. E se ilumina todo o espectro do direito, é de se crer que as relações jurídicas de trabalho estejam aí contempladas.

Como se sabe, o direito do trabalho é ramo especial do direito, com estrutura própria, princípios específicos, institutos peculiares e autonomia científica para tratar dos assuntos relacionados com o labor humano (NASCIMENTO, 2002). Essa pretensão, todavia, não o desaloja do conjunto do direito mais amplamente considerado, pelo qual está abrangido e articulado por conexões lógicas. No corpo da CLT, o art. 8º estabelece esse enlace. O dispositivo determina que os operadores estatais do direito trabalhista, na falta de disposições legais ou contratuais, decidirão, subsidiariamente, pela jurisprudência, por analogia, por

equidade e outros princípios e normas gerais de direito, além dos usos e costumes. Até mesmo o direito comparado (estrangeiro), como forma de integração jurídica, está previsto naquele comando. Todavia, não é a partir dessa porta – derivações subsidiárias – que a boa-fé, sobretudo a boa-fé objetiva, tecnicamente se impõe no cenário das relações de trabalho. Ao invés, ela ali desaba por efeito da constitucionalização do direito do trabalho, de índole protecionista.

No direito comum, quem aponta esse caminho são os doutrinadores que procuram *constitucionalizar* o direito civil. Segundo Tartuce (2006), o chamado *direito civil constitucional* é uma variação hermenêutica, uma maneira alternativa de enxergar as relações estabelecidas entre o campo civilista e a Constituição. A visão tradicional separa radicalmente essas instâncias: enquanto a esfera privada se ocupa das relações dos particulares, segundo padrões de liberdade e igualdade, o direito público se atém às questões de Estado, de governo, de organização e limites de sua ação. A proposta da nova hermenêutica, partindo do diagnóstico de complementariedade e interpenetração entre os campos, é a busca de *modelos de comunicação normativa*, especialmente porque a Constituição de 1988 elevou vários direitos de cidadania, retirando-os da órbita infraconstitucional de antes. O art. 7º, por exemplo, ao constitucionalizar diversos direitos sociais do trabalho, confirma inequivocamente essa proposição. Então a idéia consiste em “interpretar o Código Civil segundo a Constituição, e não a Constituição segundo o Código” (TARTUCE, 2006, p. 101).

Sob esse enfoque interpretativo, a construção pós-moderna do direito dá-se fundamentalmente por dinâmicas comunicativas, por narrativas abertas capazes de referendar o pluralismo e, dentro dele, tutelar os que mais precisam de tutela em sociedades desiguais (TEPEDINO, 2000). Categorias menos estáticas (cláusulas gerais), mas logicamente associadas entre si, de modo a comporem unidade interpretativa feita de diálogos, é o que está no horizonte dessa hermenêutica. Daí o esforço de assegurar que os princípios constitucionais tenham *eficácia imediata* e, mais do que isso, que essa eficácia se horizontalize.

Em sociedades complexas e desiguais, não apenas o Estado pode se tornar agente do arbítrio, mas também uma multiplicidade de atores privados atuando em esferas as mais diversas, como o mercado, a família e a empresa. Essa circunstância determina que, nas relações entre particulares, os diálogos entre a Constituição e a codificação civil se imponham para a aplicação dos direitos de proteção da pessoa. Por isso mesmo, a *eficácia horizontal dos direitos fundamentais* ou a *horizontalização dos direitos fundamentais* torna-se o corolário desse raciocínio, de vez que “as normas de proteção da pessoa previstas na Constituição

Federal sempre foram tidas como dirigidas ao legislador e ao Estado (normas programáticas)” (TARTUCE, 2006, p. 103-104), sem regular intensamente as relações civis.

O mesmo esquema analítico pode ser aplicado ao direito do trabalho, com a ressalva de que, nesse campo regulatório, a proteção constitucional da pessoa encontra, de há mais tempo, institutos, presunções e princípios operando nessa direção. Faltava-lhe, todavia, conjunto de instrumentos jurídicos mais operativos para a *tutela específica* da confiança – como uma, das várias dimensões da personalização ética do direito. No entanto, essa lacuna foi corrigida com a codificação civil de 2002. A disciplina civilista da boa-fé, ao descrevê-la em sua dimensão objetiva, ao explicitar a ilicitude de sua desobediência, ao colocá-la dentro do raio da responsabilidade civil (reparação do dano), ao situá-la historicamente dentre os usos e costumes, ao operá-la segundo o recorte das cláusulas abertas e dos deveres anexos de conduta, e, finalmente, ao submetê-la a modelos interpretativos e integrativos de natureza dialógica, trouxe para o âmbito trabalhista todo o arsenal evolutivo da tutela.

Do ponto de vista do tratamento dispensado pela CLT, a nova disciplina com mais vigor se faz necessária nas relações coletivas de trabalho. Com a Constituição de 1988, muitos dispositivos consolidados não foram recepcionados pela nova ordem jurídica. O tratamento da Carta dispensado à liberdade sindical, ao direito de greve e ao direito de contratação coletiva apagou do ordenamento diversos institutos autoritários, incompatíveis com as novas liberdades. Os compatíveis, todavia, mantiveram-se e, dentre eles, destaca-se o Título VI da Consolidação, sob o título “Das Convenções Coletivas de Trabalho” (arts. 611 a 625). Coerente com o viés autoritário que inspirou o diploma na órbita das relações coletivas (inibição do diálogo livre), desde os anos 40 do século passado nossa legislação cuidou mais da *forma* e dos *efeitos* dos contratos coletivos, do que das *regras comportamentais de negociação*. Disciplinou mais o *dado estático do acordo*, do que a *dinâmica das tensões* que o fazem nascer. É o que se extrai do Título VI, ainda vigente: nenhuma locução sobre como os negociadores devem se comportar em mesa, nenhuma referência sobre os deveres de conduta negocial antes, durante e após a celebração e execução dos negócios. Nesse esquema, se as discussões empacam ou sequer se iniciam por desinteresse, as partes se habilitam ao dissídio judicial coletivo, corporativamente devolvendo para o Estado a arbitragem do conflito.

Nem por isso, todavia, a tutela da confiança escapou do horizonte. Mesmo antes de 1988, a boa-fé foi tratada como ingrediente essencial do diálogo trabalhista. No mecanismo da barganha coletiva, ela foi entendida desde cedo como necessária para embasar esforços voluntários e continuados das partes. Os diplomas editados pela Organização Internacional do Trabalho, dentre eles a Recomendação nº 91, e a jurisprudência nascida de seus julgamentos

materializam cabalmente essa postura. Na perspectiva da Organização, com a qual o direito brasileiro historicamente se coliga, o princípio da boa-fé na negociação coletiva de trabalho implica realizar esforços para chegar a um acordo, desenvolver negociações verdadeiras e construtivas, evitar demoras injustificadas, compartilhar informações, cumprir acordos concluídos, aplicá-los de boa-fé e reconhecer as representações sindicais representativas (GERNIGON, ODERO e GUIDO, 2002).

Nos últimos anos, a tentativa de explicitar essa tutela com mais clareza veio com o Fórum Nacional do Trabalho (FNT). Em 2003, o governo federal iniciou amplo debate com a sociedade organizada, sobretudo com as organizações de trabalhadores e empregadores, com vistas à reformulação do ordenamento trabalhista brasileiro, começando pela reforma da organização sindical. Esse debate inicialmente partiu do diagnóstico sobre a falta de funcionalidade da estrutura sindical existente. Como resultado de todo o processo tripartite de negociação, foram enviados ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição e um Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais. Em linhas gerais, o eixo da pretendida reforma seria permitir uma organização sindical livre e autônoma em relação ao Estado, além de fomentar a negociação coletiva como instrumento fundamental para o enfrentamento dos conflitos.

De acordo com o Anteprojeto, assegurou-se que a conduta de boa-fé constitui dever das partes e princípio maior da negociação coletiva, enunciando-se, logo na seqüência, diversas condutas com ela congruentes. Assim, a boa-fé se materializa no dever de a) participar da negociação quando regularmente requerida, salvo justificativa razoável, b) de formular e responder propostas e contrapropostas que visem a promover o diálogo entre os atores coletivos, c) de prestar informações, definidas de comum acordo, no prazo e com o detalhamento necessário à negociação, d) de preservar o sigilo das informações recebidas com esse caráter, e e) de obter autorização da assembléia para propor negociação coletiva, celebrar contrato coletivo e provocar a atuação da Justiça do Trabalho ou de árbitros, no caso de conflitos de interesses. Afora isso, o Anteprojeto definiu que a recusa em negociar confere à outra entidade, se houver, o direito à titularidade da negociação coletiva. Já a recusa reiterada caracteriza conduta anti-sindical e sujeita o recusante à perda da personalidade sindical e de suas prerrogativas (BRASIL, 2005).

Registre-se, entretanto, que o malogro dessa reforma não desidratou o princípio jurídico da confiança nas relações negociais de trabalho. Não apenas a Constituição, mas todo o arcabouço infraconstitucional do direito trabalhista e civil, especialmente a contar de 2002, desenham os contornos gerais da proteção da confiança entre particulares. Nesse sentido, Góis

[200-], ao fazer releitura dos princípios tradicionais do jus-trabalhismo sob o ângulo constitucional, defende a tese de que todos eles igualmente descendem da boa-fé objetiva, informadora de condutas leais e fonte de deveres nas relações jurídicas. Para esse autor, o princípio da inescusabilidade negocial (dever de negociar quando provocado) materializa o dever de cooperação dos contratantes, já que o diálogo sempre deve ser tentado no adimplemento das obrigações; a retidão de caráter impõe que as partes tenham igual acesso aos meios de negociação, o que explica a presença obrigatória dos sindicatos na negociação coletiva; a reciprocidade determina o acesso bilateral às informações e a probidade aponta para a razoabilidade das pretensões (GÓIS, [200-]).

No país, mais recentemente essa temática ocupou papel central no debate envolvendo dispensas em massa de trabalhadores. Para os empregadores que assim procederam em 2008, a alteração do cenário econômico provocado pela crise do *subprime* americano e a inexistência de vedação expressa no ordenamento justificaram a conduta rescisória, sem prévia negociação com os sindicatos. A questão, levada aos tribunais, suscitou enorme polêmica, com decisões díspares nos tribunais regionais (em favor dos trabalhadores) e no TST (em favor dos empregadores). Refletindo sobre o tema, Almeida (2009) sustenta que a proteção do trabalhador contra dispensas arbitrárias ou imotivadas, prevista no art. 7º, inciso I, da Constituição, constitui direito fundamental. Mesmo que a mesma Constituição reclame lei complementar que o discipline – lei ainda não editada, passados mais de 20 anos –, é preciso enxergá-lo na perspectiva da promoção do bem estar social dos trabalhadores, exigindo eficácia nas relações privadas desde já. O caminho para isso é a leitura aberta do ordenamento, de modo a não se contentar com a tese de que a denúncia vazia da relação de emprego apenas exige pagamento *a posteriori* daquilo que está tarifado em lei, sem nenhuma condição *a priori*. Essa abertura implica compreender, ainda segundo o autor, que demissões coletivas sem prévia negociação com as representações dos trabalhadores configura ilicitude contratual, por abuso de direito. Viola-se, com ela, a cláusula geral de boa-fé objetiva e de seus deveres anexos: informar e demonstrar aos trabalhadores a causa objetiva da despedida e negociar suas conseqüências. Na inocorrência dessas condutas, autoriza-se o pagamento de indenização compensatória (ALMEIDA, 2009).

Na mesma linha segue Maior (2009). Para esse juiz, o capitalismo brasileiro está *juridicamente orientado* para o desenvolvimento social, não apenas por força da função social da propriedade e da dignidade humana, mas porque a Constituição estabeleceu um programa ético de justiça pela diminuição evolutiva das desigualdades. Assim, não pode o empresariado brasileiro, como estratégia de negócios, fazer uso desse mesmo ordenamento para justificar

condutas regressivas em face daquele programa. Imputar ao trabalhador o ônus de medidas a que não deu causa e disseminar sentimentos de pânico generalizado, sem qualquer fundamentação conseqüente sobre a necessidade das demissões, é exercer abusivamente o poder econômico, na expectativa de pressionar os representantes sindicais e obter favores do governo. Sintetiza o autor:

Em tempos de crise, mais do que nunca, impera o preceito jurídico fundamental da boa-fé, que exige respeito mútuo, necessária informação e poder de reação oportuna e compatível. A imposição de resultados, a partir da mera ameaça de um mal maior, sem qualquer demonstração concreta da veracidade do argumento, sem a necessária contrapartida, respeitando-se os preceitos jurídicos incidentes, quebra o vínculo de boa-fé, maculando por nulidade, de forma irreparável, o negócio jurídico realizado (MAIOR, 2009, p. 4).

4.1.2 Aportes do Direito Público

Diferentemente do direito privado, que detecta e regula a confiança nas relações entre particulares, no direito público esse atributo se verticaliza. Aqui, a tendência dos estudos doutrinários é discutir a boa-fé nas relações travadas entre Estado e cidadão. Por conta do giro relacional, o peculiar dilema nesse tema, ou a grande zona de conflito principiológico observável, reside nos embates concretos entre, de um lado, o princípio da confiança e, de outro, a supremacia do interesse público.

Conforme assevera Mello (2002), esse interesse representa o *interesse do conjunto social*. Não se opõe ao interesse individual das pessoas, mas o representa em uma dimensão maior, gregária. Por isso mesmo não existe por si, de forma autônoma, como algo descolado das partes – até porque não se espera que o interesse público possa se chocar com os interesses dos componentes da sociedade. Assim, ele somente se justifica na medida em que se constitui “veículo de realização dos interesses das partes que o integram no presente e das que o integrarão no futuro” (MELLO, 2002, p. 71).

Qualquer particular pode defendê-lo no instante em que defende o seu próprio – como quando um agente estatal lhe impõe gravame sem respaldo em lei – e nem sempre os interesses do Estado constituem interesse público, pelo simples fato de emanarem do Estado. Há nisto uma distinção necessária, na medida em que o Estado, como pessoa dotada de interesses seus, convive no universo jurídico em concorrência com todos os demais sujeitos de direito. Mas, diferentemente dos agentes privados, que podem tudo fazer desde que não

impedidos por lei, sua atuação é permitida somente se por ela autorizada (inexiste autonomia de vontade, na acepção civilista) e a realização dos seus interesses, como pessoa (interesses secundários), apenas é legítima se estiver em sintonia com o interesse público (interesse primário) (MELLO, 2002).

Do ponto de vista histórico-evolutivo do direito, tais questões se colocam com maior ênfase na medida em que o ordenamento jurídico deixou de ser mero instrumento de garantia de direitos do indivíduo, passando a ser meio de consecução da justiça social, do bem comum, do bem-estar coletivo (DI PIETRO, 2005). Nesse diagrama, a administração pública é curadora do interesse público, mas não o lê discricionariamente. Na acepção estritamente jurídica, o interesse público é o que está positivado no ordenamento (Constituição e leis). É o legislativo quem o projeta e o cristaliza (MELLO, 2002). À administração cabe o encargo de tão-somente promovê-lo, nos limites dos meios que lhe são entregues. Não cabe sequer a alternativa de dispô-lo (princípio da indisponibilidade) ou renunciá-lo.

Para tanto, a supremacia do interesse público sobre o interesse do particular, inerente a qualquer sociedade, condição de sua própria existência (MELLO, 2002), concede à administração *deveres-poderes* para instrumentalmente buscar o bem comum (sua finalidade maior), nos lindes da lei e da moralidade pública. Constituir terceiros em obrigações por atos unilaterais, auto-executar seus próprios atos e exercer poder de auto-tutela, revogando os não mais desejados ou anulando os viciados por ela mesma editados, representam parte do plexo maior de instrumentos que lhe foram entregues. Está aí, portanto, a bipolaridade representada por *restrições* e *prerrogativas* (DI PIETRO, 2005), fruto da atuação simultânea de dois princípios centrais que regem a administração pública: o da legalidade (garantidor da liberdade dos indivíduos) e o da supremacia do interesse público (autoridade da administração, em situação de privilégio perante os particulares).

Essa situação de privilégio, todavia, não pode desafiar direitos do cidadão de forma anômala. A tradição histórica de traçar limites ao poder estatal, que remonta às formulações jurídicas liberais do Estado moderno, encontra na tutela da confiança interessante reatualização no sistema de freios e contrapesos, perspectivado, agora, sob a ótica das garantias fundamentais. A idéia, em essência, é enfatizar que a realização dos fins coletivos, pelo Estado, deve se dar em cenários de segurança jurídica e de confiabilidade acerca dessa segurança.

Mello (2009), revendo os estudos doutrinários sobre o tema, destaca que o princípio da segurança jurídica possui natureza *objetiva* e *subjetiva*. Pela primeira, encontra-se a exigência de *regularidade estrutural* e *funcional* do sistema jurídico, de sorte a prover segurança de

orientação e realização do direito. A regularidade estrutural atine com a disposição e formulação regular das normas e instituições integrantes do ordenamento; a funcional, com o cumprimento das normas pelos cidadãos e sua observância pelos órgãos encarregados de aplicá-la (princípio da legalidade). Já a natureza subjetiva diz respeito à proteção da confiança das pessoas em relação ao atuar do Estado em todas as esferas do seu agir, tendo como fundo a estabilização das relações jurídicas. É precisamente nessa dimensão subjetiva que se insere o princípio da tutela da confiança, ao qual o Estado também está adstrito (MELLO, 2009).

O princípio da segurança não está explícito na Constituição, tampouco o da confiança, com o qual guarda sintonia. São princípios implícitos, com força normativa, derivados ao mesmo tempo da proteção constitucional da pessoa humana e da noção de Estado de Direito, que não deve deferência apenas à lei, mas ao direito como um todo. Em nível infraconstitucional, concernente ao regime jurídico administrativo, o princípio da segurança jurídica foi positivado no art. 2º, inciso XIII, da Lei 9.784, de 1999. Por ele, impede-se que a administração dê aplicação retroativa a novas interpretações, revendo atos antes materializados sob entendimento uniforme, que não mais prevalece. Qualquer tentativa nesse sentido, além de configurar ilegalidade, atenta contra a boa-fé dos administrados, que tiveram ações consolidadas sob a interpretação pretérita (DI PITERO, 2005).

Esse é o ponto, por sinal. Também nos estudos de direito público, a confiança relaciona-se com boa-fé: a tutela da primeira é o instrumento de concretização da segunda. Compreende, por certo, a noção de *calculabilidade e previsibilidade* dos indivíduos em face dos efeitos jurídicos que dimanam dos atos dos poderes públicos. Fundamenta-se na idéia de que o Estado não deve, no contexto de regulações preestabelecidas, frustrar a justa expectativa que tenha incutido no administrado ou jurisdicionado, devendo agir de maneira leal e proba, com coerência nas decisões, razoabilidade nas mudanças e senso de abstenção quanto a imposições retroativas (MELLO, 2009). Mas não é qualquer expectativa que se presta a ser tutelada pelo ordenamento, sob pena de ajoelhar o Estado perante os interesses individuais do particular (BAPTISTA, 2007), mas da confiança que se reputa *legítima*.

Segundo Mello (2009), a doutrina oferece alguns critérios gerais para aferição da legitimidade. O primeiro é a existência de uma situação jurídica justificada de confiança a ser protegida, quando os fatos concretos realmente apontem para esse estado expectacional – o que não se dá nos casos de torpeza ou excessiva credulidade, fora do ponto médio; o segundo exige que a confiança criada tenha sido determinante na atividade jurídica do sujeito, sem a qual a pessoa não teria agido; o terceiro requisito é a imputação ou responsabilidade pela situação de confiança, ligada ao fato de quem a suscitou sabia ou deveria saber que o outro

iria confiar (LAMY, 2007); e finalmente, o quarto alude à presença de um benefício prático efetivo à pessoa para que se requeira a proteção – vale dizer, o contexto deve evitar um prejuízo ou trazer um benefício ao sujeito. Embora sejam critérios cumulativos, em determinados casos a intensidade de apenas um ou outro pode ensejar a força normativa do princípio (MELLO, 2009).

Baptista (2007) nos informa que o *princípio da proteção da confiança legítima* foi originalmente formulado pela jurisprudência das cortes alemãs e acolhido em seguida pelo direito comunitário europeu. De início prestou-se a estabelecer limites à revisão dos atos administrativos concretos e, em segundo momento, passou a ser oposto ao exercício do poder normativo pelo Estado. No seu estudo, cujo tema envolve precisamente esse exercício, a autora defende que, de fato, a atividade normatizadora da administração, realizada em nível infra-legal, é determinante para a atualização do direito, para a adaptação do ordenamento às novas exigências da sociedade e para o desempenho mais eficiente das funções administrativas. No entanto, se é verdade que, como inerência da condição estatal, esse dever-poder (revogar e modificar as normas jurídicas) coaduna-se com contextos contemporâneos de realidade complexa e dinâmica, por outro lado seu exercício não está franqueado a ponto de desestabilizar expectativas legitimamente consolidadas, nem tampouco as relações jurídicas daí sobrevindas. Nesse sentido, o princípio da proteção da confiança legítima não oferece, e nem poderia oferecer, garantia genérica de estabilidade do ordenamento, mas disponibiliza medida hermenêutica de mitigação das mudanças realizadas em afronta àquelas expectativas, de controle sobre *como* as mudanças normativas se efetivam (BAPTISTA, 2007).

A intenção da autora foi o de investigar se, e em que hipóteses, não sendo titular de direito adquirido, nem estando amparado pela coisa julgada ou por ato jurídico perfeito, para os quais a Constituição atribui caráter de definitividade, insuscetível de revisão futura com efeitos retroativos, o cidadão pode invocar, com êxito, a aplicação do princípio da tutela da confiança para afastar ou moderar os efeitos das novas normas administrativas. Ensina a autora que a retroatividade pode ser *aparente* (incidência dos efeitos da mudança nas relações ainda não concluídas, mas iniciadas sob a égide da normativa anterior) ou *autêntica* (quando os novos efeitos recaem sobre relações iniciadas e finalizadas anteriormente). O ponto de maior interesse recai sobre a primeira modalidade, frente à cláusula genérica de vedação à atividade revisora do que se constituiu no passado. A análise finaliza fornecendo quatro requisitos para que o princípio da proteção da confiança legítima, a ser usado com “grande parcimônia” (BAPTISTA, 2007, p. 13), modere o exercício do poder normativo.

Em primeiro lugar, a expectativa da preservação de determinado regime normativo é tutelável se o administrado tenha sido surpreendido por mudança súbita e imprevisível do regime, quando antes a administração, por algum comportamento concreto seu, tenha lhe dado fundadas razões de estabilidade do regime. Em segundo lugar, a mudança repentina deve ensejar mudança brusca na linha de conduta até aquele ponto adotada pela administração, deteriorando a posição jurídica do particular, de modo a lhe causar prejuízo efetivo. Em terceiro lugar, nenhuma frustração de expectativa do cidadão pode ser atribuída à sua própria esfera de responsabilidade. E por fim, é necessário que se proceda a uma ponderação entre a confiança legítima do particular na estabilidade da regulamentação e o interesse público concreto (saúde, meio ambiente, educação etc.), responsável pela modificação do marco normativo. Além de apresentar elementos singulares para aferir a legitimidade da confiança em face da atividade normativa da administração, a autora também oferece quatro conseqüências possíveis para a violação do dever de amparo: a) o estabelecimento de medidas transitórias ou de um período de *vacatio* (lapso temporal entre a edição e os efeitos da nova regra), no que se pode denominar de *direito a um regime de transição justo*, b) a observância do termo de vigência fixado para a norma revogada, c) a outorga de uma indenização compensatória pela frustração da confiança e d) a exclusão do administrado da incidência da nova regulamentação, preservando a posição jurídica obtida em face do que se revogou. Para Baptista (2007), a escolha dentre essas conseqüências deve ser feita através de um juízo de ponderação entre o interesse do particular e o interesse público na aplicação imediata das novas regras, conquanto que, nesse juízo, imponha-se o menor nível de sacrifício aos interesses em jogo.

Em outro estudo, Aragão (2008) explora a teoria das auto-limitações administrativas para analisar, sob o enfoque da confiança legítima, a contradição de entendimentos de órgãos tributantes diversos sobre mesma matéria fática. Segundo o autor, a teoria das auto-limitações parte do pressuposto de que a administração pública não possui espaços infensos a controle, nem mesmo aqueles que tradicionalmente são tidos como discricionários, pois submetidos, como todos os demais, a padrões de razoabilidade, finalidade pública e coerência. Trata-se, também aqui, de infiltração do Estado de Direito, que exige das autoridades tratamento equânime e isonômico quanto aos casos concretos, tidos no mesmo suporte fático. Utilizando-se de instrumentais como *ato próprio* e *precedentes administrativos*, prescreve essa teoria que, ao exercer os poderes conferidos, a administração pública auto-vincula-se, auto-limita-se, não sendo lícito dispensar tratamento diverso a situações idênticas ou muito assemelhadas (*dever de coerência no decidir*). É nesse instante, então, que a matéria conxiona-se com a

boa-fé, com a expectativa gerada no particular de que, estando presente a mesma *ratio* ou os mesmos elementos de fato, independentemente das mesmas ou diversas pessoas envolvidas na relação, o Estado cometerá atos futuros coerentes com aqueles que no passado cometeu, presentes as mesmas condições objetivas de antes (ARAGÃO, 2008). E assim vários outros autores enfrentam o tema da confiança legítima perante o Estado, quer apontando os limites de auto-tutela da administração quando revoga (por conveniência) ou anula (por ilegalidade) seus atos, sob o dever de conservar os efeitos decorrentes da boa-fé do particular nas relações havidas sob aqueles fundamentos (LESSA, 2008), quer analisando como a confiança legítima se antepõe a mudanças bruscas advindas da jurisprudência dos tribunais (ALVES, 2010), deixando claro que não somente o poder executivo está submetido ao dever de amparo da segurança jurídica, mas todos os poderes que conformam o Estado.

Uma das questões de relevo nesses estudos é precisamente o conflito entre a confiança legítima do particular e o interesse público, que se reputa existente, por presunção, nos atos estatais. Frente a isso, o melhor caminho parece ser a adoção de *juízos de ponderação* (LAMY, 2007), pelos quais haja, no caso concreto, a tentativa de solucionar o conflito mediante *integração*, e não *exclusão* de interesses em favor de outros. Ponderar a atuação dos princípios e interesses é precisamente confrontá-los na cena de atuação simultânea e legítima em que eles ocorrem; é procurar compô-los na solução final, com o menos sacrifício de lado a lado. Isso naturalmente exige análise abrangente dos casos submetidos a tais juízos. Assim, por exemplo, a simples alegação do interesse público pela autoridade, e de sua supremacia sobre os interesses individuais, não dispensa o *exercício da motivação* de sua existência e atuação no caso concreto. Como também não dispensa a análise, em se tratando de administração pública, de avaliar se o interesse por ela proclamado de fato é congruente com o interesse público primário, e não simples expressão unilateral de seus próprios interesses secundários que conspurcam o primeiro, se deixados por si. São os casos concretos, portanto, que vão indicar se a uniformidade de conduta do agente público pode provocar a incidência de princípios constitucionais como o da igualdade, da segurança jurídica ou mesmo da legítima confiança, e em que medida vão concorrer com o interesse público, sempre dependente de justificação, para a permanência do que antes havia sido decidido (LAMY, 2007).

Registre-se, outrossim, que no geral a doutrina jurídica coloca no mesmo patamar *boa-fé* e *confiança*, seja no âmbito do direito privado, seja no do público. Essa identidade pode ser medida no trecho abaixo, em que Alves (2010) disserta sobre o princípio da confiança, para a seguir trabalhá-lo no estudo da atividade jurisdicional dos tribunais:

O princípio da confiança, ou da confiança legítima, se resume no dever de tutela de uma expectativa ou crença de alguém numa postura ou conduta externada por outrem, quem a fez despertar ou surgir. (...) Trata-se de noção fundamental da idéia do Direito, impregnado do sentido ético da obrigatoriedade dos compromissos assumidos desde a exteriorização da conduta por um sujeito em face do outro, com quem se relaciona. Comporta o sentido de dispensar formalidades usuais da lei, como o contrato escrito ou a publicação oficial do ato estatal destinado a um específico destinatário, bastando, para que incida, que um sujeito de direitos e obrigações faça gerar, por seus próprios atos, uma sincera crença em outro sobre uma conduta a concretizar, gerando conseqüências jurídicas para ambos. Encerra também o dever de assunção de uma postura coerente e segura, quando atitudes anteriores da contraparte geram incerteza e imprevisibilidade do agir (ALVES, 2010, p.1).

Então o que se pode concluir é que, primeiro, o direito público biparte a idéia de boa-fé por dois recortes: o daquele que a percebe como elemento interno da segurança jurídica, para a qual o Estado de Direito deve concorrer, e o daquele que opõe resistência à arbitrariedade, da qual o Estado deve se abster. Por segundo, conclui-se que a supremacia do interesse público e a sua indisponibilidade não implicam descolagem com a perspectiva dos direitos fundamentais; em outras palavras, não lhes confere aprioristicamente superioridade em toda e qualquer disputa, definindo de antemão o resultado de um conflito concreto. Nesse caso, ocorre a necessidade ética de exercícios de convencimento ou, quando menos, de demonstração e validação do interesse. Finalmente, parece haver identidade no tratamento da boa-fé objetiva (lealdade nas relações) e confiança legítima. O que os estudos de direito público assinalam, como se espera que realmente o façam, é o detalhamento, na relação Estado-cidadão, das condições em que as expectativas sejam encaradas como legítimas, suscetíveis de tutela pelo direito, observadas as peculiaridades dessa relação.

4.2 POLÍTICAS LEGISLATIVAS E ESTRATÉGIAS DE DESCOMPROMISSO

4.2.1 Desatando os Nós

Figurativamente, compromissos são *nós*. Ligação, enlace. Compromissos voluntários, ultimados na seqüência de tratativas prévias, enlaçam sujeitos auto-determinados e lhes provê elo comum de diferentes espessuras e contornos (norma contratada). Por isso mesmo, desatá-los de forma unilateral, sem o concurso concordante da contraparte, envolve decisão de

gravidade variável. A gravidade, por sua vez, compreende a hierarquização valorativa acerca do conteúdo compromissado, das conseqüências esperadas e dos poderes mobilizáveis em relação. Em suma, supõe expectativas e análise de risco situado.

É preciso relembrar, mais uma vez, que a perspectiva analítica desse estudo considera a negociação coletiva de trabalho como fórum normativo e de poder, território de ligações e rupturas. Trata-se de derivação das relações de trabalho, também aqui consideradas sob o mesmo enfoque dúplice. Desse ponto de vista, o raciocínio até o momento foi o de considerar a barganha coletiva no setor público como espaço de empoderamento político de governo e servidores, sob a consideração de que, no processo que objetiva normatizar relações, as partes colocam em cena forças opostas e interesses nem sempre conciliáveis.

Também se disse que, no plano normativo, a confiança é elemento regulador que favorece a cooperação entre agentes sociais. Onde mais ela é presente, menores os custos na obtenção de acordos, e vice-versa. Supondo, pois, que a negociação coletiva requer cooperação dos atores, na medida em que se caracteriza como intervenção comum em busca de resultados úteis, é possível afirmar que a confiança tem algo a dizer nesse campo da transação social. E, com ela, a cultura que a têm como atributo de valor. Nesse sentido, a cultura negocial alimenta-se de três componentes preciosos: a voluntariedade, o protagonismo e a credibilidade acerca dos processos de entendimento e do cumprimento dos acordos. Na ausência dessa fidúcia, dificilmente a cultura da negociação pode ser aprimorada, na medida em que comportamentos de defecção a compromissos, permissivos e pouco sancionados, tendem a generalizar descrenças e descrédito. A cultura, portanto, oferece um horizonte regulador, favorecendo (valores democráticos) ou não (valores autoritários) a negociação social. Assim, no amplo espectro regulatório que incide sobre as relações de trabalho, ela atua subministrando *sentido simbólico a condutas* e, ao mesmo tempo, revela a *instância informal de controle* sobre essas condutas.

Ocorre que, ao se acentuar o papel ordenador da cultura e da confiança, não se teve em vista reduzir a negociação trabalhista a essas duas dimensões. Em momento algum se afirmou que os atores trabalhistas negociam por cultura ou que barganham por confiança, ou que tampouco transacionam em obediência a determinados valores ou que a barganha se presta a inculcá-los, sem quaisquer resistências. Muito pelo contrário. O esforço analítico foi o de *relativizar* a cultura e a confiança como categorias explicativas da negociação coletiva de trabalho. Primeiro, situando-as no discurso ideológico. Em seguida, inserindo-as na complexa teia das demais regulações do trabalho humano. Com isso, tentou-se demonstrar que os *discursos* sobre as duas, quer na esfera da negociação no setor privado, quer na do setor

público, objetivam *universalizar interesses* de grupos sociais, em busca da conservação ou ampliação dos níveis de influência.

A tentativa reificadora de *criar* cultura organizacional é claro indício dessa operação ideológica, conduzida gerencialmente de forma a apagar a autonomia das pessoas, os conflitos nos quais se enredam e os traços histórico-sociais, inerentes a qualquer cultura, nova ou velha. Outro indício é a tentativa de disseminar retóricas de boa-fé em meio a cenários de gestão patronal que simplesmente as desmentem, no plano dos fatos. Mas se contra tudo isso são opostas reações diversas, podem igualmente ocorrer capitulações de diferentes níveis, o que remete o problema para a órbita dos poderes e da capacidade de afirmação identitária dos atores sociais, mesmo dentro do mecanismo negocial. Daí que, no que toca ao segundo elemento de relativização, o argumento procurou sinalizar que ambas, cultura e confiança, descrevem *trajetórias dependentes*, isto é, não se autonomizam a ponto de explicar, sozinhas, como tal ou qual negociação se efetiva. Seja porque outros elementos de regulação atuam nos processos, seja porque as relações de forças conformam arenas e disputas.

Frise-se, quanto a isso, que a perspectiva normativa da cultura e da confiança como elementos reguladores da negociação coletiva foi integrada à perspectiva do poder. Por ela, ficou claro que a barganha trabalhista se configura como interação dialética de forças: do lado patronal, a negociação é instrumento de gestão, de enquadramento do conflito; do lado dos trabalhadores, é meio de luta por melhores condições de vida e trabalho. Em ambos os casos, entende-se, aqui, a ocorrência de empoderamentos políticos de recortes diversos: quanto mais a gestão atinja os objetivos propostos – suavizar a relação da organização com os trabalhadores, em busca de maior eficiência de escopo –, mais ela se empodera; quanto mais a luta reverte em benefícios para a classe obreira – subjetivação como agente político e respostas concretas às aspirações de classe –, mais ela se fortalece no cenário das relações de trabalho. As *resistências recíprocas* é que definem para onde caminham os empoderamentos e com que grau de extensão e intensidade.

Aplicado esse esquema ao setor público federal dos últimos anos, enfatizou-se que a MNNP cumpriu esses dois papéis: foi instrumento de gestão do governo e foi canal de resistência e promoção dos servidores civis, pelos próprios. Prova-o, no que se refere ao vetor gerencial, a manipulação da Mesa para o fim de procrastinar sua conversão em lei e obter soluções duvidosas de eficiência e apoio político; no que alude ao vetor obreiro, indica-o a conquista de avanços remuneratórios, a interlocução semi-estruturada em mesa e a manutenção da greve como meio de pressão. Não se pode inferir disso que o funcionalismo ficou passivo, inerte, nem tampouco que o governo assegurou a conquista de todos os

objetivos propostos. Ao invés, demonstra-se que a experiência da Mesa Nacional, como solução de compromisso em seu início, alongou-se durante oito anos como palco de forças poderosas em conflito. Até porque não se espera solução de compromisso entre *players* enormemente assimétricos – senão indiferença do mais forte.

Há nisto uma questão teórica de fundo. O arcabouço analítico que concebe as relações de trabalho primordialmente sob o ângulo das relações normativas é insuficiente porque não registra, no raciocínio teórico, o papel das relações de poder na configuração e na transformação histórica dessas relações. Por outro lado, o que enfatiza estritamente o campo da disputa, do conflito e da relação dialética de forças governadas por interesses antagônicos, deixa em segundo plano a maneira como os agentes sociais circunstancialmente descrevem padrões de relação e se orientam segundo esses padrões. O enfoque sincrético deste ensaio não apenas procura estabelecer diálogos entre as duas visões, como parte do pressuposto de que subsiste uma ordem circular de determinação, em que as configurações de poder determinam e são determinadas pelos métodos de regulação atuantes. Foi com essa orientação teórica que, de novo, ainda com referência à MNNP, verificou-se a ordem normativa da confiança no projeto da Mesa e nas relações negociais subsequentes. Essa ordem estabeleceu certo padrão que afastou ameaças mais incisivas de rompimento generalizado na relação governo-servidores, mesmo diante de descumprimento unilateral de acordos. A confiança intersubjetiva foi formulada e executada segundo ingredientes de confiança política, de defesa de nova cultura de serviços, de certas afinidades ideológico-partidárias e de programas de mais longo prazo (co-construir o sistema de negociação permanente). Ao se tomar esse último dado, por exemplo, pode-se afirmar que o governo empoderou-se do processo, a ponto de vetar a conversão em lei da Mesa, a despeito das pressões do funcionalismo. Ou, então, pode-se avaliar o entendimento de que os servidores souberam fazer dela instrumento de conquistas estruturais, como demonstra a ratificação, pelo governo, da Convenção nº 151, da OIT. Logo, não há espaço para enfoques unidimensionais ou reducionistas nessa matéria.

Como fenômeno de análise, a confiança neste estudo demarca o seu próprio raio de existência. Esse raio é o interesse social em assegurar que as negociações em sociedade, e sobretudo as negociações trabalhistas, dêem-se dentro de um quadro ético e democrático de disputas, sem ferimento à autodeterminação dos seres coletivos. Donde decorre o interesse na macro-regulação institucional do direito. A premissa de base é a de que a confiança interpessoal, estabelecida entre as partes que imediatamente se relacionam, depende da experimentação concreta de outra confiança: a política, relativa à crença sobre comportamentos institucionais esperados. Considerando que as mediações institucionais da

confiança também envolvem a adjudicação dos conflitos pelo Estado, o objetivo da seção anterior, em primeira aproximação, foi o de averiguar como o direito brasileiro trata o tema. Mas o ponto de interesse, agora, é tentar delimitar o campo onde o direito deve guardar recuo, para daí situar, por exclusão, as fronteiras jurídicas da confiança na negociação do setor público, mais à frente.

A discussão em torno dos nós e de seus desates engloba três considerações preliminares: uma, a de que compromissos negociados regulam relações, tanto quanto compromissos rompidos; duas, a de que o ato de se comprometer é uma decisão, tanto quanto é o ato de ruptura; três, a de que decisões ensejam responsabilidades pelos efeitos delas advindos. Entretanto, nem toda decisão que regula relações e suporta conseqüências necessariamente é objeto do direito. Ela pode estar reduzida a uma quadra afetiva (relações de amizade, por exemplo) ou a uma semântica política, tão-somente. Capturada sob o prisma político, a decisão de se compromissar e de romper compromissos é parte da dinâmica do jogo eleitoral que objetiva a conquista e manutenção do poder. E mesmo em negociação de trabalho, esfera altamente regulada pelo direito, é possível enxergar zonas não-interferentes da tutela jurídica. É o caso da decisão de contratar ou não contratar, quando essa resolução envolve elemento de voluntariedade e oportunidade, deixada à livre convicção do sujeito.

No âmbito da negociação coletiva de trabalho, algumas situações de acordo e desacordo não chegam a ser totalmente apreensíveis pelas lentes da tutela, salvo quando ofendem direito subjetivo de outrem. Cite-se o caso das estratégias negociais. Conduzir a barganha (*protagonismo ativo*) ou deixar-se conduzir pela dinâmica pautada pelo outro (*protagonismo passivo*) constituem manifestações de poder e vontade, indiferentes à proteção jurídica. Influenciar a contraparte no sentido de que ela sucumba a interesses alheios integra o cenário tático-estratégico da negociação, mesmo quando isso engloba a celebração de acordos intercorrentes que serão objeto de rompimentos, em seguida. Enquanto a convicção dos negociadores for a de que o jogo está sendo jogado, que ainda não se consolidou o arranjo de composição final, subsistem fluidez e tolerância a diversos tipos de movimentos internos da barganha. Mas não aceitação de todos ou de qualquer modalidade. Aos considerados impróprios, desonestos, faltosos, duas reações podem ser opostas: a resposta negocial e a resposta do direito. A resposta negocial compreende ações de resistência e manobras autônomas de nulificação dos efeitos do movimento agressor, podendo se valer, até mesmo, do recurso ao direito posto; a resposta jurídica refere-se precisamente a como o direito regula a conduta e com que grau de persecução. Dessa maneira, no campo processualístico da

negociação coletiva, há condutas apáticas à regulação jurídica e há as que podem ser por ela alcançadas.

A importância desse fato reside em duas ordens de questões. A primeira concerne à racionalidade da negociação trabalhista realizada em âmbito coletivo. A segunda, conectada à primeira, diz respeito à delimitação de um quadro mínimo de referências vinculativas para a operação dessa racionalidade.

Por racionalidade da negociação coletiva de trabalho entende-se o governo do cálculo. Evidentemente, negociar não se adstringe a operações racionais fundadas em raciocínios, argumentos, quantificações e avaliações de risco e resultados. Também aí estão presentes outras magnitudes de composição do fenômeno, como as de caráter emocional. Mas o que se quer realçar é que a transação feita em regime de mandato ou delegação, vale dizer, a que se estabelece com negociadores que representam interesses que não são seus, realiza-se de forma *preponderantemente calculada*. A defesa de interesses representados impõe um círculo de responsabilidade ampliado, o que contribui para conter arroubos, apelos de amor e atitudes de mera explosão passional, embora as negociações também delas se nutram em sua dimensão ritualística. Todavia, mesmo demonstrações emocionais não raro são precedidas de cálculo de oportunidade, sobretudo quando se mira, com elas, a obtenção de algum resultado tático. Dessa maneira, o cálculo é inerente ao diálogo que tem, em seu centro, interesses que se comunicam com os negociadores mediante elos claros de responsabilização, inclusive extra-jurídica.

Tendo isso em conta, supõe-se que a maneira como a parte se apresenta no jogo da negociação resulta de cálculos de inserção, em maior ou menor medida. Estando na dinâmica, sua retirada também compreende cálculos de saída. E estando ausente, seu retorno ocorre por meio de cálculos de retomada. Assim, quando se rompe unilateralmente com algo que se negociou, a medida se consolida depois de consolidadas as avaliações de seus efeitos esperados. Se for consistente a idéia de que rompimentos negociais abalam a confiança e a expectativa de cooperação, o desdobramento lógico é que a decisão de romper envolve o cálculo correlato acerca da fidúcia ameaçada. Portanto, pode-se afirmar que a confiança, como atributo regulador de relações, é passível de decisão estratégica dos atores sociais.

Isso não significa abraçar a tese de que ela possa ser prescrita ou artificialmente gerada, até porque não se pode entendê-la desconectada dos processos sociais, marcados por colaboração, conflitos e competição. O que se afirma, nesse momento, é a confiança como elemento integrado ao conjunto de elementos levados à racionalidade deliberativa, a que vai decidir sobre determinado comportamento ou conduta. Se, tomada a decisão de romper um

pacto, disso se confirmarem os efeitos esperados, pouco importa. Por ora, o interesse analítico recai sobre a possibilidade de decidir algo que, em princípio, configura-se como sentimento, como crença, como expectativa legítima do outro, e que pode de alguma maneira impactar na relação existente.

O problema estabelecido é saber em que medida a confiança se decide e se submete a cálculos. Ao que parece, o campo de definições é amplamente perceptivo nessa matéria. Envolve o estudo sobre a real existência de expectativa sobre comportamentos esperados, que se dá fundamentalmente por meio de sinais comunicativos ao longo da barganha. Sendo assim, decidir, por cálculo, fenômenos perceptivos carrega consigo dose não desprezível de imponderabilidade. A escala de imprecisão de acertos e erros é imanente a esse tipo de resolução, e ela mais se amplia quando os agentes sociais dispõem de pouca informação a respeito das expectativas do outro e dos cursos de ação que ele pode tomar, mormente em face da conduta transgressora. Por outro lado, a zona de decisão vai além de meros crivos perceptivos, associados com as imagens que se presumem existentes no cenário da negociação. Quando o ordenamento jurídico deixa de circunscrever adequadamente os limites do que se reputa lícito ou ilícito no comportamento negocial, outra variável de insegurança é introduzida no mecanismo da ponderação que delibera. Desse modo apresentados, os dois casos consomem aberturas de espectro que raiam, conforme as circunstâncias, a imprestabilidade do cálculo. Mas, mesmo com todos esses percalços, é da racionalidade da negociação considerar, na decisão de romper acordos negociados, os efeitos sobre a regulação estabelecida no terreno da boa-fé. Para isso, concorrem tanto as dificuldades de se medir, por operações racionais, os efeitos do rompimento sobre as expectativas, quanto valorações acerca da importância dessa confiança, no quadro mais amplo de outros interesses em jogo.

Em regime de liberdade sindical e de autodeterminação dos atores sociais, desatar nós pode apontar para estratégias deliberadas de descompromisso, sem que isso implique, de antemão, condenação *a priori* da conduta. Confiança e descrédito configuram aspectos inerentes aos processos negociais e expressam, eles também, “movimentos de aproximação e afastamento” (ZAJDSZNAJDER, 1988, p. 39). Mas nem todos movimentos negociais de afastamento implicam infração a uma moral compartilhada, ou tampouco se realizam a partir de decisões apenas unilaterais. Sequer se pode dizer que, em determinadas circunstâncias, o afastamento motivado por descumprimento do acordo seja ato estrito de ruptura da negociação, pois pode sinalizar a tentativa de readequação do espaço da barganha sob novos fundamentos, de sorte a redefinir a correlação de forças anterior, que acabou por gerar acordos fortemente desequilibrados. Ou seja, rompe-se porque ainda se acredita e se investe

na via democrática do diálogo. Daí que o grau de legitimidade dessas estratégias, quer perante o direito ou quer perante a parte adversa, atrela-se ao problema das mediações institucionais envolvidas, que podem ou não obrigar condutas secundárias que policiem o elemento abusivo do comportamento infringente.

A segunda ordem de questões refere-se à delimitação de um acervo de referências institucionais que incentive aquela racionalidade, diminuindo o raio de incertezas dentro do qual os atores em relação decidem. Tome-se o caso da negociação coletiva no setor público federal. A institucionalidade consagrada na Mesa Nacional, efetivada em nível subalterno à lei, pouco elucida sobre o que seja *acordo* propriamente dito. Não se sabe como ele deve se apresentar, quais devem ser suas características (intrínsecas e extrínsecas), quais são seus efeitos obrigacionais e assim por diante. E se o acordo segue descrito sem qualquer clareza, com maior imprecisão está ali referido o fenômeno do *rompimento de acordo*.

Já se argumentou neste estudo que os documentos fundantes da MNNP representam cartas de princípios políticos e, dessa maneira, regem-se pela natureza política que lhes é inata. Isso talvez explique a falta de precisão técnica na definição de institutos centrais à negociação coletiva, deixando larga margem para a apreciação política das condutas. No entanto, do ponto de vista da decisão estratégica que encaminha o conflito, essa institucionalidade não contribui positivamente para diminuir o horizonte das incertezas. Pelo contrário, torna ainda mais desconjuntado o edifício normativo que regula as relações de trabalho no setor público brasileiro, e no federal em particular. Hoje, esse edifício se sustenta em a) uma Constituição que consagra liberdades sindicais dos servidores, em latitude maior do que a reservada aos trabalhadores do setor privado; em b) uma lei de greve estranha aos conflitos trabalhistas de dentro do Estado; e em c) um marco regulatório da negociação que sequer a localiza funcionalmente no mecanismo de formulação da lei, quando necessária para materializar acordos entabulados em mesa.

Nesse cenário, não surpreende a existência de aspectos de incerteza, insegurança e desconfiança que aumentam as dificuldades deliberativas do conflito. Dessa condição decorre o alargamento imotivado de condutas discricionárias, nutridas com imprecisas definições sobre eventos determinantes da negociação (acordo/distrato) – e aparentemente pouco submetidas ao controle do direito. Por força dessa frágil normatividade, acordo e o seu rompimento ganham o estatuto de *categorias polissêmicas*, portadoras de certo halo de indeterminação, sujeitas em regra a juízos atributivos das partes e de terceiros. Isso adquire maior gravidade quando se sabe que a evolução da dinâmica negociadora envolve a obtenção

de consensos de toda ordem (intermediários, incrementais e finais), os quais se submetem a risco de infinitas fissuras nos vínculos, por eventual desatendimento de cada um deles.

A natureza polissêmica dos atos de rompimento pode ser avaliada em dois exemplos hipotéticos. No primeiro, enquanto para alguns a tentativa do sindicato de alterar os termos do acordo firmado com o governo, visando incrementar conquistas dentro do processo legislativo, constitui ruptura com o negociado, para outros o fato será lido como expressão da continuidade do processo de entendimento em fórum deliberativo diverso, de alguma forma integrado, como está, ao diagrama político da negociação coletiva no país. No segundo caso, enquanto para alguns a falta de empenho parlamentar do governante em aprovar determinada matéria transacionada sinaliza rompimento, haverá aqueles que interpretarão a medida como exercício legítimo da manipulação do tempo, sem denotar, com ela, descompromisso com os conteúdos previamente barganhados.

Dos exemplos hipotéticos aos reais, é um passo. A fim de ilustrar essa realidade institucional, e as nuances envolvidas na interpretação do que seja acordo e seu inadimplemento, mencionem-se a recente greve dos servidores administrativos do MTE, bem como a recusa unilateral do governo em encaminhar, no primeiro semestre de 2010, projetos de lei sobre conteúdos anteriormente negociados com os sindicatos. No primeiro caso, o governo, por intermédio da SRH, em 2008 acordou com os servidores a negociação de um plano de carreira específico, a qual foi entabulada, na seqüência, em mesa setorial no âmbito do MTE. Em 2009, o Ministro do Trabalho e Emprego encaminhou à SRH a proposta avançada pelas partes, mas a partir dali a Secretaria se recusou a realizar novas tratativas, sob o argumento de que caberia a ela, e não ao MTE, conduzir a barganha com servidores, e que a criação de carreiras específicas se contrapunha à orientação institucional de criar carreiras transversais. Sustentou-se, além disso, que de fato houve descumprimento de acordo, mas por parte dos servidores, que decidiram pela greve quando ainda estava em curso a execução dos termos negociados em 2008, com ganhos remuneratórios parcelados até 2011. Esses argumentos foram levados ao Judiciário que, ao fim, julgou a legalidade da parede iniciada em abril de 2010 e concluída em outubro do mesmo ano, sob o fundamento de que o governo rompeu unilateralmente acordo prévio. Atente-se que decisão, prolatada sob a égide da Lei de Greve, reconheceu a legalidade da paralisação, mas não foi além de determinar que o governo se abstivesse de descontar as faltas dos salários, sob o mecanismo de compensação posterior do trabalho. Não ordenou que a administração procedesse à remessa do acordo para a esfera legislativa, pois, conforme os fundamentos da sentença, constituiria interferência de um poder

(Estado-judiciário) sobre a discricionariedade do outro (Estado-administração) (STJ, 2010). Quadro, portanto, que beira o vácuo jurídico, já que a questão de fundo encontra-se em aberto.

No segundo caso, várias questões residuais do ciclo de negociações de 2007-2008 chegaram em 2010 com o compromisso de encaminhamento ao Congresso Nacional. Nesse entremeio, em finais de 2009 e no primeiro semestre de 2010, alguns setores do funcionalismo federal, como o do Judiciário, contemplados com acordos anteriores e convertidos em lei, iniciaram novos movimentos grevistas, explicitando reivindicações no último ano da gestão Lula. Sob a alegação de que tais fatos estavam a configurar pressão insustentável, com entidades “extrapolando” o razoável, o Ministro do Planejamento e o Secretário de Recursos Humanos, conforme consta em ata de reunião de 11 de julho de 2010, comunicaram aos representantes das demais categorias que o envio de projetos de lei pendentes ficaria sobrestado. Para tanto, afirmou-se que, por “um impedimento ético e político”, não se gravaria o próximo governo com a conta de novos aumentos remuneratórios, e que o encaminhamento dos projetos de lei, acaso fosse realizado, esvaziaria o argumento governamental de austeridade, dando fôlego não apenas às pressões grevistas existentes, mas eventuais iniciativas novas, de outros setores do aparelho (ADUFMS, 2010). Observe-se, a propósito, o nível de politização bilateral do conflito, tendo ao centro o ano eleitoral.

Portanto, se o descompromisso integra a paisagem da negociação coletiva de trabalho, a questão de real interesse deixa de ser a procura por soluções que eternizem os acordos em todo o seu ciclo existencial (tratativas prévias, formalização e cumprimento), mas analisar em que medida os rompimentos podem ser suportados, a partir de uma institucionalidade que dê efetivo sustento à negociação: seja demarcando com mais nitidez os elementos de decisão dos atores, seja impondo deveres mais congruentes com aquele fim.

4.2.2 Reatando os Nós

Na seção anterior, o raciocínio apontou para a necessidade de oferecer aos agentes sociais um quadro de referências mais nítido para que possam decidir o conflito trabalhista no setor público. Esse é o papel das instituições – diminuir as incertezas, favorecer a negociação social e subministrar regras para converter conflitos de interesses em consensos contingentes (MARENCO, 2009). No plano do direito, basta um único exemplo: a partir do instante em que se define o que seja *acordo*, singularizando-o e destacando-o do conjunto de consensos

possíveis na dinâmica negocial, sabe-se, de antemão, que a sua violação poderá ensejar conseqüências jurídicas, caso estejam previstas no ordenamento. A importância disso está em proporcionar ao negociador condições mais claras de deliberação, podendo, a partir daí, sopesar diversos custos envolvidos na iniciativa rescisória. Dessa forma, poderá ele precaver-se acerca daquilo que tem dimensão jurígena, daquilo que não tem, para enfim formular juízos mais seguros.

Mas pensar uma institucionalidade de incentivo à negociação no Estado não se esgota na órbita jurídica do regramento. Na ótica do presente estudo, quando se imagina a construção de instituições que incentivem e sustentem a negociação social, tem-se em conta outro nível de amarração institucional dos atores. A abordagem dúplice das relações de trabalho (norma e poder) determina a predileção, em contextos democráticos de interlocução pública, por *arranjos procedimentais do diálogo*. Nesses arranjos, o que prevalece é a permanente problematização dos valores na perspectiva do jogo democrático. Em outras palavras, o ponto de intercessão entre padrões de relações de trabalho e admissibilidade do enfrentamento das forças é a ética. Defende-se, com isso, a imanência do conflito, o reconhecimento de interesses antagônicos, a legitimidade dos sujeitos em interação e a inderrogabilidade do confronto de poderes. Não se pode prever resultados nesse esquema, mas se pode almejar que o conflito social se desdobre dentro do campo de disputas delineado por valores específicos, como respeito às diferenças, tolerância à opinião divergente, coerência de conduta e valoração dos compromissos voluntariamente assumidos. Isso vale para os dois lados, o do patronato e o do trabalhador. O direito nada mais é do que instrumento dessa causa.

Além do direito e da ética, cogita-se, também, de uma cultura associada com essa plataforma. No tópico 3.2.2.1, houve referência àquilo que, no setor público, conformaria determinada cultura negocial dotada de sentido republicano e democrático, como desdobramento de processos sociais em curso na esfera do Estado. Suas quatro pontas seriam a) o controle social, b) a eficiência e a qualidade dos serviços, c) a preferência por instâncias participativas de deliberação e d) a própria negociação coletiva de trabalho. Claro está que não se trata de criação artificial de cultura, mas da possibilidade de retórica social com ela congruente, que sirva para mobilizar os atores, em ações, no caminho de sua consolidação efetiva, ordenando o mundo do diálogo. E aí mais uma vez adentramos no tema da confiança, sob o pressuposto de que a cultura do entendimento voluntário carrega a exigência interna de uma fidúcia.

A análise pretérita identificou dois níveis de confiança nas relações de trabalho: a interpessoal e a política. Sustentou-se que a primeira, mais reducionista, é fortemente

tributária da segunda, mais conglobante. Sendo ela de entorno, a confiança política abrange dois aspectos centrais: um, a expectativa, em face dos poderes constituídos, de efetiva ação reparatória ou punitiva contra todos que violem a lei; outro, a expectativa de que o ente estatal responda eficientemente às demandas sociais por direitos e espaços de luta por cidadania. Em ambos os casos, a credibilidade institucional incorpora, em seu âmago, a idéia de tratamento justo e isonômico. Nesse sentido, respostas adequadas das instituições aos pleitos de reconhecimento, redistribuição e revisão das regras das próprias instituições favorecem a emergência dessa confiança, que por sua vez atua positivamente no reforço de condutas interpessoais.

Aplique-se, agora, esse arcabouço às relações de trabalho. No setor público, além da perceptível repressão que se dê a comportamentos desonestos, a efetiva capacidade da negociação coletiva de afirmar politicamente seus participantes, de operar a real melhoria das condições de vida e trabalho dos servidores e de se recriar como espaço institucional do diálogo permanente é que vai definir o grau de confiança política no mecanismo. Para isso, investe-se na idéia de que a lealdade negocial deve se inspirar não somente na lei, mas concorrentemente no compartilhamento de valores determinados, integrantes de uma dada cultura que valora a negociação entre sujeitos autodeterminados.

Dáí o Estado ético, como catalisador desses processos. Afirmou-se que cabe ao Estado orientar-se para que a negociação seja espaço pedagógico da cidadania (3.2.2.2). Sendo assim, a boa-fé e a conduta moral do governante são elementos centrais nessa análise, pois não apenas servem para a vigilância e aprovação pública de seus atos, como procuram transmitir exemplos confiáveis para o conjunto da sociedade. De fato, torna-se inadmissível que o valor social da negociação seja formalmente defendido pela autoridade pública, mas materialmente negado, logo adiante, por atos desconformes com aquele valor. É preciso pensar, então, em afivelar a confiança e a boa-fé negociais ao regime jurídico da administração, impondo-se ao governante. Não se espera, com isso, abrir reticências de modo a criar, no administrador público, receio de se compromissar, paralisando-o ou deixando-o livre para escolhas autocráticas. Ao invés, o que se exige é o regime da plausibilidade, do bom senso, de se acreditar que os conflitos sejam negociados e que o eventual rompimento, pelo Estado-empregador, dê-se em conformidade com certas condutas anexas de boa-fé. Assim, se por um lado preserva-se a possibilidade da ruptura negocial por parte da administração, por outro a submete a determinada disciplina ética, assimilada pelo direito.

Martins (2006, p. 94) assinala que, em todos os lugares e contextos, “as convenções morais e éticas se encaminham para uma escritura, para os termos jurídicos”. E prossegue:

Forma-se tão fortemente uma compreensão e um consenso sobre determinados valores e determinadas condutas, que eles têm de ser transformados em leis e implicar punições às desobediências e contravenções. Nesse patamar, o sujeito da ação moral encontra pela frente, por vezes, uma determinação exterior até contrária à sua determinação interior, da sua consciência (imperativo categórico), mas superior em termos de coerção (externa). Já não estamos, portanto, no campo da ética-dever (obrigação moral), mas perante as barras da lei (obrigação legal). Pagar um dízimo, é um dever; estar em dia com o fisco é uma exigência passível de punição em casos de atraso ou o não pagamento definitivo.

Soares (2005), por sua vez, sustenta que o Estado busca a ética pela lenta inclusão de normas de conduta no âmbito do direito, mas a legislação, por si só, não estimula a criação de uma ética democrática. Conforme a autora, sociedades complexas de há muito abandonaram a forma unicista de interpretação do interesse social, passando a institucionalizar a aglutinação de interesses. Para isso, foi necessária a organização dos grupos e a consideração da legitimidade de cada interesse em concorrência com os demais:

Só então, começa, portanto, o desenvolvimento de uma ética democrática generalizada. Mas não sem que a percepção de cada grupo deixe de mostrar diferenças acentuadas para cada valor que se apresente à mesa de decisões. A própria mesa de decisões é que se encarrega de homogeneizar as valorações ou, pelo menos, discriminar entre as valorações gerais, as particulares. A formação da “mesa” nada mais é do que a institucionalização de um conjunto de liames durante a discussão para decisão de tudo o que diz respeito à sociedade e ao Estado. Seu ponto alto é, naturalmente, uma Assembléia Legislativa, Congresso ou Parlamento. (SOARES, 2005, p. 9)

A pressão social encaminha-se paulatinamente para que o Estado organize mesas, que dentro delas sejam aglutinados interesses e que a negociação desses interesses seja transparente. A barganha coletiva de trabalho no setor público federal é parte do fenômeno. Ela é produto de históricas lutas dos servidores que continuamente pressionaram para institucionalização do instrumento. Todavia, esse processo social, por ser aberto, não está concluído. O sentido delineado pelo Governo Lula, consistente em precipitar arranjos institucionais pioneiros, padece ainda de eticidade mais vigorosa e de disciplina legal mais conforme com as aspirações democráticas e republicanas, de responsabilização da autoridade.

Ao se apostar em legislação de sustento da negociação coletiva, em cuja órbita gire a defesa da cultura negocial, dos valores democráticos e da liderança ética do Estado, delimita-se, neste estudo, as quatro condições para o aprimoramento da confiança política e, com ela, o aprimoramento das relações de trabalho no setor público. Invoca-se um *standard* de garantias, abaixo do qual opera-se retrocesso social, constitucionalmente vedado. Essa quadratura, como é óbvio, não suspende ou intervala a dinâmica política dessas relações, mas lhe assegura

horizontes de maior legitimidade. Não neutraliza as diferentes condições de poder em contextos de pluralidade, embora se possa pensar em *maior equidade no poder de barganha social*. Também não apaga o protagonismo dos sindicatos ou lhes torna menor o compromisso com a lealdade negocial, apenas acentua um *gravame adicional à ação pública* (Estado ético), que opera sob delegação da sociedade. E, finalmente, não significa panacéia para todos os problemas, mas contribui para o *fortalecimento da democracia*, para a explicitação de regras e para a vigilância e regulação pública dos atos negociais. À essa altura, o subtexto do argumento teórico ganha luz: mais do que tentar impedir o desate, como se possível fosse, o que se almeja são estruturas que promovam o reatamento dos nós.

De todo esse conjunto de questões, dois pontos devem ser enfatizados. O primeiro, desdobramento inafastável do raciocínio até aqui formulado, refere-se à compreensão da confiança como elemento importante da negociação trabalhista. No entanto, ela não é, em termos teóricos, elemento central. Como atributo moderador das relações, até pode circunstancialmente desempenhar esse papel de centralidade, como se tentou demonstrar no âmbito da institucionalidade da MNPP. Trata-se, todavia, de mais um, dentre tantos outros meios regulatórios, como a lei, a cultura e, em se tratando de negociação pública, o controle social. Se assim não fosse, não haveria como se entender a possibilidade da confiança ser objeto de decisão estratégica dos agentes, nem a ocorrência de ruptura negocial que se confirme por afirmação política de quem a decide. Ela se conecta com o fenômeno do poder justamente nesse instante, quando se insere no cálculo dos competidores, ora como recurso mobilizável, ora como recurso que se sacrifica em benefício de outros interesses. Portanto, é nessa perspectiva que se alinham as quatro condições de fortalecimento da negociação: no que toca ao rompimento dos acordos, para *incrementar o custo da ruptura*, e, se rompida a barganha, favorecer a *retomada do diálogo*. Tudo isso sem comprometer a autonomia e a legitimidade dos *players*.

O segundo ponto traduz o desafio de maior grandeza. Consiste em situar, no interior da interação dialética pautada pela luta por direitos corporativos e enquadramento gerencial dessa luta, o horizonte da melhoria dos serviços públicos prestados à população. Para isso, não há resposta conclusiva. A lógica da luta obreira é diversa da lógica do enquadramento patronal, e no entanto ambas se cruzam na negociação coletiva, sem espaço aparente para a busca de outros objetivos. A experiência da Mesa Nacional não ofereceu resposta convincente. Ao invés, utilizou o mote da qualidade e da indisponibilidade do interesse público como pretexto para transações organizadas, dentro de uma institucionalidade não receptiva ao controle social. Longas greves expuseram as dificuldades da interlocução com o

governo e igualmente sacrificaram serviços essenciais prestados ao cidadão. Do que decorre a necessidade de se pensar a atuação mais incisiva de condutas de boa-fé negocial e de transparência nesses cenários.

4.3 ROMPIMENTO NEGOCIAL: PROPOSIÇÕES NORMATIVAS

Retoma-se, nessa seção, a pergunta de pesquisa: quais elementos devem ser considerados em eventual regulamentação do rompimento de acordos em negociação coletiva de trabalho no setor público, em particular no nível federal? Ou, por outros termos: é possível romper acordo previamente entabulado, com lealdade negocial?

O enfoque estará adstrito ao âmbito da confiança e boa-fé negociais, sem quaisquer referências às demais determinações normativas das relações coletivas de trabalho, como liberdade sindical e direito de greve. A forma adotada é a apresentação de quatro proposições-síntese, em cuja justificativa se descrevem os argumentos que esse estudo reputa serem pertinentes para a regulamentação jurídica do descompromisso. Não se pretende, aqui, oferecer proposta de texto de lei (*de lege feranda*), mas apresentar considerações acerca dele.

a) Primeira proposição. É possível romper acordo com lealdade negocial.

Os aportes advindos do direito privado claramente demonstraram que o sentido ético do direito contemporâneo incorporou a tutela da boa-fé nas relações jurídicas. O direito público, de seu lado, vem caminhando pela mesma vereda, ao identificar a tutela da confiança legítima nas relações entre Estado e cidadão. Disso decorre que a lealdade dos que se contratam deve perpassar todas as relações sabidas, tanto as horizontais, quanto as verticais. Trata-se de unificação do direito sob o princípio da dignidade da pessoa humana, da qual se abre o guarda-chuva da proteção ético-jurídica em todo o ordenamento.

A leitura apressada desse quadro poderá sugerir que quaisquer rompimentos negociais ofendem, desde já, a tutela da boa-fé. No entanto, a cautela sugere outro curso. Evidentemente, o que se cogita são as rupturas unilaterais, mas mesmo essas podem ser encaminhadas com lealdade, com cuidado, com respeito. Ao se admitir que o distrato seja inerente à dinâmica da negociação, não se pode desvalorá-lo como mera disfuncionalidade. Simplesmente está incorporado ao fenômeno da barganha, que pode se dar de maneira mais

cooperativa ou mais destrutiva, segundo os interesses que consultam às partes e às contingências do meio em que estão inseridas.

Quando determinado compromisso se torna inexecutável, seja por acontecimentos supervenientes acerca do objeto contratado ou mesmo do contratante, opera-se a sua extinção, sem rompimento. O problema está na extinção por vontade de um dos obrigados, por reordenação da sua escala de preferências e prioridades, violando-se a expectativa de cumprimento do acordo, legitimamente inculcada na contraparte. Espera-se que a resposta do direito, na segunda hipótese, seja diferenciada, de modo a oferecer meios regulatórios de caráter preventivo, promocional e repressivo. Estando esses meios previstos em lei, supõe-se que o próprio Estado os garanta em contextos conflituosos, nos quais ele próprio atua como árbitro e parte. E, como parte, não se pode negar ao administrador público, encarregado de zelar pelo interesse público, a possibilidade de romper compromissos trabalhistas, diante das vicissitudes da governança.

Note-se que os deveres anexos de conduta, segundo a formulação doutrinária, não necessitam estar expressamente designados em lei ou nos instrumentos negociados para serem exigíveis, no caso concreto. No entanto, conforme o princípio da legalidade, cabe ao Estado-administração agir nos estritos limites da lei. Sendo assim, embora também se possa inferir, pela interpretação sistemática do direito, que a autoridade pública igualmente se sujeita a condutas esperadas de boa-fé, mesmo que não descritas em norma, algumas delas merecem expressa positividade. Ainda mais quando o que está em curso é a tentativa de institucionalizar a negociação inspirada em uma cultura que lhe dê sentido democrático e republicano. Logo, para que o rompimento unilateral do acordo, pela autoridade, seja feito com gradientes de lealdade, determinados deveres devem estar consignados em lei.

Dois deles, em especial. O primeiro consiste em tornar mais nítido o dever de motivação. Não se trata de algo novo no direito público. O princípio da motivação exige que a administração pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões (DI PIETRO, 2006). Assim, considerando que o Estado-administração é o curador do interesse público (MELLO, 2002), somente sob esse fundamento tornar-se-á válido o rompimento de algo para o qual anteriormente concorreu com sua vontade. Desse dever decorrem dois efeitos principais: um, a vinculação da validade do ato com os motivos alegados; dois, a possibilidade de controle jurisdicional dos motivos, notadamente quanto à sua procedência e higidez. Com isso, defende-se, aqui, que os motivos de conveniência administrativa, de caráter discricionário, ligado à gestão e condução dos negócios de Estado (*interesse público secundário*), somente subsistem até o ponto em que se contrata, segundo o direito. Ultimada a

contratação, feito o ajuste, seu inadimplemento requer justificação e efetiva demonstração baseada no *interesse público primário*, sob pena de constituir afronta à negociação coletiva.

Esgotado o primeiro dever, com todas as suas nuances e amplo direito ao contraditório, sobrevém o segundo. Trata-se de obrigar o administrador público a apresentar proposta alternativa ao acordo rompido, em conformidade com os limites dos obstáculos expostos por *aquele* interesse público invocado, concretamente posto em mesa (equilíbrio fiscal das contas públicas, moralidade administrativa etc.). Já o princípio da razoabilidade define que, qualquer que seja a proposta alternativa, ela deve ser proporcional aos contornos gerais do que antes se negociou, abstendo-se a autoridade de, mediante proposta de larga distância com os parâmetros celebrados, zerar abusivamente a barganha. Portanto, o exercício de convencimento e de filiação ao mecanismo negociador deve ocorrer nos dois instantes: quando o Estado rompe e quando tenta reatar o diálogo, de boa-fé.

Essa proposição está em linha com mudanças no cenário do direito público. O tradicional regime jurídico-administrativo centraliza o *ato administrativo* como expressão incontestável da supremacia do Estado, sem considerar que ele apenas apreende um instantâneo, uma foto de relações em movimento. Contra isso, e em sintonia com a transversalização dialógica do aparelho, sustenta-se que a *relação* estabelecida entre Estado e particular, como sujeitos de direito e de obrigações recíprocas, é muito mais importante do que a percepção isolada do *ato* e de sua potestade, contemporaneamente relativizada com a expansão dos campos de contratação. Como relação, é mais uma *relação jurídica*, do que mera *relação de poder* (PESSOA, 2002). Trata-se, em suma, do reconhecimento da reciprocidade obrigacional, nela enxergando deveres de fidúcia e de resguardo no tráfico jurídico de que o Estado faça parte.

As mesmas considerações feitas para o empregador, com as devidas adaptações, subsistem em face das organizações dos servidores. Vale dizer, a lealdade contratual se impõe aos negociadores sindicais, carreando, contra si, toda a disciplina envolvida nos deveres anexos de conduta, aplicáveis nas relações de trabalho.

Segunda proposição. O rompimento de acordos no setor público sujeita-se a uma disciplina público-privada.

O ponto de interesse nessa proposição é destacar que os interesses coletivos dos trabalhadores estatais é de natureza privada. A interpretação que lhes atribui caráter público reedita o corporativismo da CLT de Vargas, quando considerou, no passado, o sindicato de

trabalhadores como apêndice do Estado, promotor dos seus superiores interesses. Daí as estratégicas de cooptação das cúpulas (receitas compulsórias, assento dos dirigentes na Justiça do Trabalho, monopólio de representação sindical etc.) e o intervencionismo nas entidades, pré-1988.

O interesse coletivo é da categoria dos trabalhadores, que se apresenta perante o Estado-empregador reivindicando a satisfação de suas específicas demandas. Então, ao contrário do que normalmente se descreve (BRAGA e BRAGA JUNIOR, 1998), a negociação coletiva no setor público não se submete a único regime jurídico, mas a dois: o *público-administrativo* e o regime das *garantias sociais dos cidadãos no trabalho*, consagradas no direito de greve, de negociação e na liberdade sindical. De fato, considerando que a transação trabalhista nesse quadrante, vista sob o ângulo do Estado-empregador, descreve uma ação administrativa orientada para um fim, pode-se afirmar que ela subordina-se ao regime jurídico de direito público, cujo estudo, no particular aspecto das funções administrativas, cabe ao direito administrativo. Mello (2002) o define como ramo do direito público que disciplina a função administrativa e os órgãos que a exercem. Logo, o agente público que, em nome do Estado, negocia, está jungido a esses balizamentos. Todavia, embora o vínculo do trabalhador com o Estado possa ser de natureza estatutária, na *relação jurídica negocial*, em específico, prevalece, para si, o direito de auto-tutela do seu interesse. Não se pode exigir que, na defesa de suas reivindicações, o funcionalismo identifique-se com as premissas do Estado, que o emprega. Referências a qualidade de serviços, ganhos de eficiências etc. podem comparecer, como de fato comparecem no modelo sistêmico implantado pela MNNP, como meio de legitimação social do mecanismo. Mas só.

O resultado desse raciocínio é inevitável: como cidadãos que se relacionam com o poder público, em situação de contratação do trabalho, os servidores possuem direitos subjetivos oponíveis. No campo da negociação coletiva, em especial, deve ficar claro que a relação de subordinação do funcionário não é com o governo, mas com os seus próprios interesses, em primeiro grau, e com o interesse público, em segundo. Coisa diversa ocorre com o Estado-administração, que deve ajustar o seu interesse, como sujeito de direito, ao interesse social amplo. É na mesa que essas questões confluem, que os tais interesses são lidos e apreciados, e é também nessa arena que os trabalhadores podem reivindicar, contra o empregador, a tutela da legítima confiança nos casos de rompimento de acordos.

Também nesse ponto se verifica a conexão com o direito contemporâneo, que paulatinamente rompe as fronteiras entre os ramos público e privado. A abertura do direito consiste em tornar a norma legal subalterna aos princípios constitucionais, redefinindo a

unidade do campo jurídico sob o critério da hierarquização principiológica e axiológica (BARROSO, 2006). Nesse sentido, apontou-se, mais atrás, para a necessidade dos juízos de ponderação nos casos de conflito de princípios. É o caso, aqui. A tutela da legítima confiança sem dúvida alguma abarca os servidores, como decorrência da Carta de 1988 que lhes garante lutar pela sua dignidade e vê-la reconhecida. Daí que o interesse público, em casos de ruptura negocial, deve sempre ser sopesado em juízos concretos, de demonstração e convencimento, combinando-o, em regime de restrição recíproca, com o princípio da confiança, da boa-fé e da segurança jurídica.

Terceira proposição. A negociação coletiva de trabalho no Estado envolve responsabilidades legais e específicas para o gestor público

Nada mais é do que desdobramento do Estado-ético. Significa dizer que a tentativa de construção da confiança negocial é dever do gestor público, reclamando-se competências específicas e em linha com o valor social do diálogo. Significa, ademais, pensar a singularidade da função pública que administra conflitos trabalhistas, destacá-la do conjunto das funções administrativas, e concebê-la como plexo de prerrogativas e atribuições.

Dessa forma, a idéia consiste em explicitar deveres de índole negocial para o ocupante do cargo, como o de não se recusar à negociação quando instado, o de se portar com boa-fé, o de franquear informações, o de motivar seus atos e o de apresentar proposta, quando a lei assim defina. Desta feita, a gestão competente do conflito adquire novo conteúdo, de sorte a incorporar aspectos associados com a tutela da confiança.

Mas não basta. Além da previsão de determinadas condutas, há que se antecipar e dosar conseqüências para a desobediência. Somente com isso se atinge estado de prevenção, de cautela, inserindo-se no cálculo da transgressão de acordos. É a ameaça de pena, acompanhada de sua efetiva aplicação, que permite aprendizados mais fluidos da relação e expectativas quanto à reputação de cada ator.

O lado publicístico da relação negocial estabelecida no setor público, por outro lado, exige que o Estado se encarregue de dar publicidade aos atos cometidos em mesa. Cabe ao gestor público zelar efetivamente para o registro das falas em atas e memoriais, com assento público, franqueado e facilitado. Esse dever serve para criar as memórias da negociação, ao tempo em que propicia maior controle social da barganha. Muito embora haja referências a tais providências no Regimento da MNNP, muito pouco foi oficialmente documentado e tornado público, senão os termos de acordo propriamente ditos.

Quarta proposição. A regulamentação jurídica deve tornar claro o que seja acordo e a extensão de sua vinculação.

A definição mais clara do acordo e o vínculo que dele emerge atende a vários fins promocionais da negociação coletiva. Em primeiro lugar, preserva e instrui os campos reservados às estratégias dos agentes. Isso se dá com a assinalação de que acordos intermediários, incrementais, sem o selo das características intrínsecas e extrínsecas que a lei atribua ao *acordo vinculante*, são passíveis de rompimento a qualquer tempo, sem qualquer efeito apreensível pelo direito. Fazem parte do processo construtivo do acordo final, e por esse motivo sujeitam-se aos movimentos táticos dos negociadores, com vistas a angariar posições, rever posturas e re-trabalhar consensos. Embora se entenda que a negociação seja processo que se distende no tempo, e cujos avanços se materializam em pequenos acordos, quer sobre regras procedimentais, quer sobre consensos parciais de mérito, não se veda a revisão de nenhum deles pendente o arbitramento. Isso explica a indiferença do direito nessa quadra. Tal indiferença subsiste, no entanto, até o instante em que não se cristalice a legítima expectativa da contraparte acerca da conclusão do negócio, apurada conforme o caso concreto (4.1.1.1).

Em segundo lugar, a precisa definição do acordo demarca o momento a partir do qual ele se torna passível de inadimplemento. Para tanto, requer-se a definição correlata sobre a amplitude do vínculo que ele encerra. No direito brasileiro, não se cogita da existência autônoma de convenções ou acordos coletivos de trabalho no setor público. Para que o conteúdo negociado seja válido e exigível, maiormente quando abarca matéria orçamentária (reserva de lei), precisa passar pelo crivo do poder legislativo. Portanto, seu ciclo existencial é complexo. Não se encerra com a instrução dos debates e celebração do ajuste, diretamente entre governo e servidores.

Esse dado abre algumas possibilidades. Se ficar deliberado, em lei, que o acordo final deve ser obrigatoriamente encaminhado ao legislativo, a falta dessa iniciativa configura conduta omissiva grave. Corresponde a rompimento unilateral, por parte da administração. Por outro lado, se esse encaminhamento não for exigido pela lei, não se pode, de pronto, condenar eventual conduta omissiva, salvo se do acordo constar o preceito da ordem de remessa.

Atente-se, ademais, que a baixa vinculação do acordado em mesa, sem necessidade legal de envio ao Parlamento, isola a administração, que é parte no negócio jurídico, no

território discricionário do rompimento. Por tal motivo, a obrigatoriedade da remessa é a fórmula jurídica para valorizar o processo legislativo como instância do procedimento negocial, mais amplamente considerado. Por ela, restringe-se a esfera deliberativa da administração de dizer o interesse público, pretextando-o, inclusive, em casos de ruptura de acordos pré-legislativos. O conhecimento, por parte do Congresso, do acordo que lhe chega através de projeto de lei traduz a maneira democrática de pluralizar as visões em torno do interesse público, retirando, quanto a isso, a exclusividade da administração. Supondo, pois, que o processo legislativo seja obrigatoriamente acionado depois de concluído o acordo, já não se pode dizer que a tentativa dos servidores de ali melhorar os termos do negociado corresponda a má-fé. Tampouco que a manipulação do tempo de tramitação legislativa junto às bases parlamentares, pela administração, configure ruptura. É o segundo tempo da negociação. E, nele, prevalece a lógica política estrita. A lógica da disputa parlamentar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo procurou oferecer elementos de análise que pudessem subsidiar eventual regulamentação jurídica da confiança e boa-fé negociais, na perspectiva do rompimento de acordos em negociação coletiva no setor público. O enfoque teórico consistiu em aplicar a categoria de relações de trabalho, entendida simultaneamente como relações normativas e de poder, na pesquisa da confiança e de seu papel regulador. Esse instrumental analítico foi utilizado, também, na investigação da experiência consubstanciada na Mesa Nacional de Negociação Permanente. A problematização da MNNP serviu para sublinhar a importância das relações de poder e de como essas relações modelaram um tipo de institucionalidade em que a confiança, como elemento moderador da disputa entre governo e servidores, ganhou destaque. A análise dessa experiência igualmente possibilitou que, ao fim, fosse possível indicar quatro proposições *de lege ferenda*, compatíveis, assim se crê, com o horizonte contemporâneo do direito.

No geral, as proposições apresentadas encontraram pouca guarida nas minutas de projetos de lei (PL) que circulam, ainda agora, pela rede mundial de computadores. Embora as notícias dêem conta de que a bancada dos trabalhadores e a bancada do governo tenham consensuado três projetos de lei no começo de outubro de 2010, espera-se, no momento, solenidade específica, em que o Ministro do Planejamento tomará parte e assinará os documentos finais. Resultado do grupo de trabalho que negociou a temática durante vários anos, um dos PLs, o que dispõe sobre a negociação coletiva e o funcionamento do Sistema Nacional de Negociação Permanente no âmbito do poder executivo federal, deixou de enfrentar o tema da ruptura negocial. Limitou-se a prescrever, como já fez o Regimento de 2003, a observância da boa-fé e o respeito mútuo. Até mesmo a linguagem de *tratamento de conflito*, de viés gerencial, permanece no texto. Outro PL, o que estabelece diretrizes gerais para a democratização das relações de trabalho, no capítulo da negociação coletiva estabeleceu que os acordos serão registrados e publicados no Diário Oficial e que as partes ficam por eles comprometidas, devendo ser tomadas as providências para sua efetivação e manutenção. Levando-se em conta tais minutas, constata-se que a remessa obrigatória do acordo ao Legislativo não foi contemplada, nem tampouco foram previstas sanções pela deslealdade negocial ou condutas de mitigação do inadimplemento, o que parece expor a correlação de forças em curso.

A maior dificuldade encontrada neste ensaio referiu-se à literatura. Ao cuidar da negociação coletiva de trabalho no setor público, a pouca literatura existente trata de grandes temas associados com o tema, como a legalidade do instituto e de seus produtos (acordos), a abrangência das matérias suscetíveis de transação, os níveis de articulação política da barganha, as especificidades de se negociar coletivamente na área estatal, os graus de institucionalização e seus efeitos, o direito de greve e a sindicalização. Temas com cortes estruturais, portanto. São poucos os trabalhos acadêmicos que, no âmbito do setor público, tratam da dinâmica negocial propriamente dita e de alguns determinantes internos que a regulam, como a fidúcia das partes. Em verdade, quanto ao último aspecto, não foi identificado qualquer material dedicado especificamente ao assunto, o que evidencia lacunas que reclamam preenchimento.

Em termos de recomendações, pode-se dizer que algumas questões postas pelo trabalho merecem ulterior aprofundamento. A percepção, aqui ventilada, de que o governo Lula utilizou a Mesa Nacional para tentar domesticar o conflito de trabalho exige pesquisa mais específica, até para coligar o tema com outros fenômenos. Um deles é o denunciado aparelhamento sindical de órgãos públicos, fenômeno de quando em quando reportado pela mídia; outro, mais abrangente, é a cooptação governamental dos movimentos sociais, no bojo de trocas políticas e gestão de fundos públicos. Outra linha de pesquisa refere-se ao nexos que os discursos de legitimação da negociação coletiva procuram estabelecer entre o mecanismo de barganha e a melhoria dos serviços prestados pelo Estado. Trata-se de correlação que ainda depende de maior evidência empírica. Por fim, outra análise por fazer diz respeito às resistências e contestações antepostas pelo funcionalismo federal ao tipo de *gerenciamento democrático do conflito* apresentado ao longo do governo Lula. Sobretudo para saber em que medida a disciplina de gestão e controle assegurou a politização dos sujeitos e, ao mesmo tempo, despolitizou as pautas, pela incorporação regulada do conflito no horizonte da governança.

No que toca propriamente à confiança e boa-fé negociais, ainda está por se averiguar, com mais fôlego, a maneira como o direito pode contribuir para a promoção da credibilidade dos processos de negociação trabalhista no setor público. De todo modo, acredita-se que um dos caminhos possíveis foi apontado. Por ora, embora seja pouco, é o que basta frente aos propósitos originalmente traçados.

REFERÊNCIAS

- ADUFMS. **Ata de reunião dos servidores com o ministro do Planejamento**. Brasília, 08. jul. 2010. Disponível em: <http://www.adufms.org.br/noticia181.htm>. Consulta em: 25 out. 2010.
- ALMEIDA, R. R. Subsiste no Brasil o direito potestativo do empregador nas despedidas em massa? **Legislação do Trabalho (LTr)**, São Paulo, vol. 73-04, p. 391-393, 2009. Disponível em: <http://www.institutocesarinojunior.org.br/texto5rruademisemassa.pdf>. Acesso em: 10 set. 2010.
- ALMEIDA, R. R. Negociação coletiva e boa-fé objetiva. **Legislação do Trabalho (LTr)**, São Paulo, vol. 704-04, São Paulo, vol. 73-04, p. 393-396, 2010. Disponível em: <http://www.institutocesarinojunior.org.br/texto6rruanegociacoletiva.pdf>. Acesso em 10 out. 2010.
- ALVES, G. Trabalho e sindicalismo no Brasil: um balanço crítico da “década neoliberal” (1990-2000). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº 19, p. 71-94, nov. 2002.
- ALVES, J. R. T. Princípio da confiança e função jurisdicional: proteção constitucional contra divergências e mutações jurisprudenciais. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2516, 22 maio 2010. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=14903>. Acesso em: 10 set. 2010.
- AMARAL, H. K. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 57(4), p. 549-563, out/dez. 2006.
- AMATO NETO, João. **Redes de cooperação produtiva e clusters regionais: oportunidades para as pequenas empresas e médias empresas**. São Paulo: Atlas: Fundação Vanzolini, 2000.
- ANASTASIA, A. A. Reforma do estado e negociação coletiva. In: GERNIGON, B *et al.* **A negociação coletiva na administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: OIT, Forense, 2002, p. 137-159.
- ARAGÃO, A. S. Teoria das autolimitações administrativas: atos próprios, confiança legítima e contradição entre órgãos administrativos. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 14, maio/junho/julho, 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp>. Acesso em: 29 set. 2010.
- ARECO, A. M. B. Sistemismo x dialética: uma questão de diferenciação de propostas. **Trans-in-formação**, 1(2), p. 195-203, maio/ago 1989. Disponível em: <http://www.brapci.ufpr.br/download.php?dd0=11028>. Consulta em: 02 set. 2010.
- BALDI, M. ROT-NEGCOL - **Relações e Organizações de Trabalho**. Porto Alegre: [S.n.], 2009. (Apostila da disciplina Relações e Organizações de Trabalho), Curso de Especialização em Negociação Coletiva, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.eavirtual.ea.ufrgs.br/negcol> (Acesso restrito aos alunos deste curso, pela plataforma NAVI). Acesso em: 10 set. 2010.

BALL, S. J. Performatividade, privatização e o Pós-Estado do Bem-Estar Social. **Educação Social**, Campinas, vol. 25, nº 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004.

BAPTISTA, P. A tutela da confiança legítima como limite ao exercício do poder normativo da administração pública: a proteção das expectativas legítimas dos cidadãos como limite à retroatividade normativa. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 11, julho/agosto/setembro, 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp>. Acesso em: 29 set. 2010.

BARBOSA, A. C. Q. Relações de trabalho e recursos humanos em busca de identidade. **RAE**, Edição Especial Minas Gerais, vol. 45, p. 121-126, 2005.

BARROS, A. L. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 2005.

BARROSO, L. A. Situação atual do art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil. **Fundamentos e Fronteiras do Direito**, Barbacena, v. 1., n. 1., p. 89-102, 2006.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 11º ed. Brasília: Unb, 1998, vol. 1.

BRAGA, D. G. **A democratização das relações de trabalho no setor público e os interesses da cidadania**. Rede Observatório de Recursos Humanos em Saúde, [200-]. Disponível em: http://www.observatorio.nesc.ufrn.br/politic_t04.htm. Consulta em: 15 out. 2010.

BRAGA, D. G.; BRAGA JUNIOR, D. **Negociação coletiva do trabalho em saúde**. Natal:Ministério da Saúde, OPAS/OMS, NESC/UFRN, 1998.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. . **Protocolo para instituição formal da mesa nacional de negociação permanente estabelecido entre o governo federal e as entidades representativas dos servidores públicos civis da União**. Brasília, maio de 2003. Disponível em http://www.servidor.gov.br/mnnp/arq_down/protocolo_formal.pdf. Acesso em: 23 jun. 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Regimento institucional da mesa nacional de negociação permanente**. Brasília, 2003. Disponível em http://www.servidor.gov.br/mnnp/arq_down/reg_inst_mnnp.pdf. Acesso em: 23 jun. 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. **Relatório preparatório da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal – 2009: A democratização das relações de trabalho: um novo olhar sobre a política de gestão de pessoas na Administração Pública Federal**. Brasília, MP, jul. 2009.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Reforma sindical: proposta de Emenda à Constituição e Anteprojeto de Lei**. Brasília:MTE, 2005.

CHEIBUB, Z. B. Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público: dilemas e perspectivas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 15, nº 43, p. 115-146, jun/2000.

CHEIBUB, Z. B. Negociação coletiva no setor público: experiências internacionais recentes por meio de análise de literatura. **Cadernos ENAP**, vol. 25, Brasília, p. 7-83, 2004.

DADO, J. E. Caça ao fiscal: carreiras de estado estão na mira do poder econômico. SEMINÁRIO: A RECEITA FEDERAL E O INTERESSE PÚBLICO (2º Painel), II, 6 e 7 de março de 2008, Campinas. **Revista Reflexões AFRF**, nº 1, agosto de 2008. Disponível em: http://www.sindifiscoceara.org.br/arquivos/File/revista_reflexoes/Revista%20Reflex%C3%B5es%20-%20Ed.01.pdf. Consulta em: 10 set. 2010.

DELGADO, J. A. A ética e a boa-fé no novo código civil. In: DELGADO, M. L.; ALVES, J. F. (Coord.). **Questões controvertidas no novo código civil**. São Paulo, Método, 2004, p. 169-204.

DELGADO, M. G. **Princípios de direito individual e coletivo do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2001.

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

DIEESE. **Balanço das greves em 2007**. São Paulo: DIEESE, jun. 2008. Série Estudos e Pesquisas.

DIEESE. **Balanço das greves em 2008**. São Paulo: DIEESE, jul. 2009. Série Estudos e Pesquisas, nº 45.

DI PIETRO, M. S. **Direito administrativo**. 19º ed. São Paulo:Atlas, 2006.

DINIZ, E. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. **Revista São Paulo em Perspectiva**, 15(4), p. 13-22, 2001.

DINIZ, M. H. **Curso de direito civil brasileiro: teoria das obrigações contratuais e extracontratuais**. 12º ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1997, vol. 3.

EBERT, P. R. L. O novo perfil da greve de servidores públicos: análise da Lei 7.783/99 à luz dos acórdãos proferidos pelo STF no julgamento dos Mandados de Injunção 670/Es, 708/PB e 712/DF. **Clubjus**, Brasília-DF, 28 abr. 2008. Disponível em: <http://www.clubjus.com.br/?content=2.17656>. Acesso em: 29 jun. 2010.

FERES JUNIOR, J; EISENBERG, J. Dormindo com o inimigo: uma crítica ao conceito de confiança. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 49, nº 3, p. 457-481, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v49n3/a01v49n3.pdf>. Acesso em: 10 set. 2010.

FERREIRA, D. P; BAYEH, M.G.M. **Tratamento de conflitos no serviço público: a regulamentação da Convenção 151 da OIT**. [200-]. Texto apresentado no Curso de Especialização em Negociação Coletiva, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.eavirtual.ea.ufrgs.br/negcol> (Acesso restrito aos alunos deste curso, pela plataforma NAVI). Acesso em 10 set. 2010.

FERREIRA, A., FUERTH, L. R., BOAS, A. A. V. A utilização do modelo ganha-ganha no processo de negociação sindical. **Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**, II, 2005. Disponível em: http://www.aedb.br/seget/artigos05/361_ASEGET.pdf. Acesso em: 10 set. 2010.

FISCHER, R.; WILLIAM, U.; PATTON, B.. **Como chegar ao sim**: a negociação de acordos sem concessões. 2º ed. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1994.

FLEURY, M. T. L. Estórias, mitos, heróis: cultura organizacional e relações de trabalho. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, 27(4), p. 7-18, out.-dez. 1987. Disponível em: <http://www16.fgv.br/rae/rae/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=3282&Secao=ARTIGOS&VOLUME=27&numero=4&Ano=1987>. Consulta em: 10 set. 2010.

FLEURY, M. T. L.; FISCHER, R. M. Relações de trabalho e políticas de gestão: uma história das questões atuais. **Revista de Administração**, São Paulo, vol. 4, p. 5-15, out./dez. 1992. Disponível em: http://www.rausp.usp.br/busca/artigo.asp?num_artigo=408. Acesso em: 10 set. 2010.

FONSECA, D. M. O campo da ética, seu lugar na política. **Brasília**, Revista a43, nº 169, p. 255-262, jan/mar 2006.

GERNIGON, B; ODERO, A.; GUIDO, H. A negociação coletiva: normas da OIT e princípios dos órgãos de controle. In: GERNIGON, B *et al.* **A negociação coletiva na administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: OIT, Forense, 2002, p. 15-82.

GÓIS, L. M. F. **Princípios da negociação coletiva de trabalho**. [200-]. Disponível em: http://www.calvo.pro.br/artigos/luiz_marcelo_figueiras_gois/luiz_marcelo_principios_negociacao.pdf. Acesso: 10 set. 2010.

GUIMARÃES, T. A. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 34(4), p. 125-140, mai/jun 2000.

GURGEL, C. **A gerência do pensamento**: gestão contemporânea e consciência neoliberal. São Paulo: Cortez, 2003.

HALL, S. The centrality of culture: notes on the cultural revolutions of our time. In: THOMPSON, Kenneth (ed.). **Media and cultural regulation**. London, Thousand Oaks, New Delhi: The Open University; SAGE Publications, 1997.(Cap. 5). Versão do capítulo traduzida e revisada por Ricardo Uebel, Maria Isabel Bujes e Marisa Vorraber Costa. Disponível em: http://www.educacaoonline.pro.br/index.php?option=com_content&view=article&id=117:a-centralidade-da-cultura-notas-sobre-as-revolucoes-culturais-do-nosso-tempo&catid=8:multiculturalismo&Itemid=19. Acesso em: 08 ago. 2010.

HIRONAKA, G. M. F. N. **Tendências do direito civil no século XXI**. [200-]. Disponível: http://www.professorchristiano.com.br/artigo_giselda_tendencias.pdf. Consulta em: 03 out. 2010.

LAMY, M. **Princípio da legítima confiança**. São Paulo, Escola Superior de Direito Constitucional, 2007. Disponível em: http://www.esdc.com.br/diretor/artigo_legitimaconfianca.htm. Acesso em: 02 out. 2010.

LEITE, G. **Roteiro sobre o princípio da boa-fé objetiva**. 2006. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/9097/8663>. Consulta em: 10 set. 2010.

LESSA, F. R. C.. A eficácia negativa do princípio da proteção à confiança e sua aplicação como um fator limitativo ao exercício da autotutela administrativa. Uma análise do art. 54 da Lei nº 9784/99. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1739, 5 abr. 2008. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11135>. Acesso em: 10 out. 2010.

LEWICKI, R. L.; SAUNDERS, D. M.; MINTON, J. W. **Fundamentos da negociação**. 2º ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.

LIEBER, R. R. **Teoria de sistemas**. 2001. Disponível em: <http://7243829683064212518-a-1802744773732722657-s-sites.googlegroups.com/site/transformacoesseres/Home/TeoriadeSistemas.pdf>. Consulta em: 10 set. 2010.

LOPES, F. D. **NEG2-NEGCOL Negociação 2**. Porto Alegre: [S.n.], 2009. (Apostila da disciplina Negociação 2), Curso de Especialização em Negociação Coletiva, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.eavirtual.ea.ufrgs.br/negcol> (Acesso restrito aos alunos deste curso, pela plataforma NAVI). Acesso em 10 set. 2010

LOPES, A.; CORREIA, A. D. A problemática da confiança na gestão das relações laborais. **Análise Social**, vol. 38 (68), p. 841-849, 2003. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218791448M3cYC0bw1Kr78VD4.pdf>. Acesso em: 15 set. 2010.

MACIEL, M. L. Confiança, capital social e desenvolvimento. **Revista Econômica**, v. 3, n. 2, p. 283-288, dez 2001. Disponível em <http://www.uff.br/revistaeconomica/v3n2/7-marialucia.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2010.

MAGANO, O. B. **Políticas do trabalho**. São Paulo: LTr, 1997, vol. 1.

MAIOR, J. L. S. Negociação coletiva de trabalho em tempos de crise. **Consultor Jurídico**, 2009. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2009-jan-19/negociacao_coletiva_trabalho_tempos_crise_economica. Consulta em: 01 out. 2010.

MARENCO, A. Elementos da formação do estado e do governo: aspectos gerais e o caso brasileiro. In: MARENCO, A; PINHEIRO, I; KLERING, L. R. EGS-NEGCOL – **Estado, governo e sociedade**. Porto Alegre: [S.n.], 2009, p. 5-40. (Apostila da disciplina Estado, Governo e Sociedade), Curso de Especialização em Negociação Coletiva, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.eavirtual.ea.ufrgs.br/negcol> (Acesso restrito aos alunos deste curso, pela plataforma NAVI). Acesso em 10 set. 2010.

MARRAS, J. P. As relações de trabalho no Brasil pós-1978: o impacto das mudanças na sociedade. **Organizações em Contexto**, ano 2, n. 4, p. 73-91, dezembro 2006. Disponível em: <http://mjs.metodista.br/index.php/roc/article/viewFile/305/239>. Acesso em: 10 set. 2010.

MARTINS, H. F. A ética do patrimonialismo e a modernização da Administração Pública Brasileira. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997. Disponível em: http://hfmartins.sites.uol.com.br/Publicacoes/publi_02.pdf. Consulta em: 08 ago. 2010.

MARTINS, L. Os sete matizes da ética. **Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, São Paulo, vol. 29, nº 2, p. 89-101, jul./dez. 2006.

MARTINS, S. P. **O pluralismo do direito do trabalho**. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 2º ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 14º ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MELLO, R. R. **A teoria da confiança**. Salvador, BahiaNotícias, 11 nov. 2009. Disponível em: <http://www.bahianoticias.com.br/justica/artigo/58,a-teoria-da-confianca.html>. Acesso em: 02 out. 2010.

MELO, M. C. Processos de participação como meios não-institucionalizados de regulação de conflitos. **Revista de Administração**. Rio de Janeiro, 24(4), p. 11-18, ou/dez 1984.

MELO, M. C. O. L.; CARVALHO NETO, A. M. **Negociação coletiva e relações de trabalho: o debate atual**. São Paulo, Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET, 1998 (Coleção ABET – Mercado de Trabalho, v. 9).

MENDONÇA, S. E. A. A experiência recente da negociação coletiva na administração pública no Brasil. **Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública, Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública**, México D.F., México, 5 y 6 de mayo de 2005. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0051503.pdf>. Consulta em: 02 set. 2010.

MISOCKY, M. C. Dilemas da burocracia no campo das políticas públicas: neutralidade, competição ou engajamento? **Revista Organização & Sociedade**, 2006. Disponível em: <http://www.revistaoes.ufba.br/viewarticle.php?id=51>. Acesso em: 10 set. 2010.

_____. **NEG1-NEGCOL Negociação 1**. Porto Alegre: [S.n.], 2009. (Apostila da disciplina Negociação 1), Curso de Especialização em Negociação Coletiva, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.eavirtual.ea.ufrgs.br/negcol> (Acesso restrito aos alunos deste curso, pela plataforma NAVI). Acesso em 10 set. 2010

MOISÉS, J. A. Cidadania, confiança e instituições democráticas. **Lua Nova**, São Paulo, 65, p. 71-94, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n65/a04n65.pdf>. Consulta em: 10 set. 2010.

MOORE, C. W. **O processo de mediação**: estratégias práticas para a resolução de conflitos. 2º ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.

MOTTA, F. C. P. **Cultura e organizações no Brasil**. São Paulo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo: Fundação Getúlio Vargas: Núcleo de Pesquisas e Publicações, 2009. (Série Relatório de Pesquisas). Disponível em: http://virtualbib.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3118/P00159_1.pdf?sequence=1. Consulta em: 10 set. 2010.

NASCIMENTO, A. M. **Curso de direito do trabalho**. 14º ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

_____. **Iniciação ao direito do trabalho**. 28º ed. São Paulo: LTr, 2002.

NOGUEIRA, A. J. F. M. Avançar no diálogo sim, mas sem cair no conto do paradigma negocial. SEMINÁRIO: A RECEITA FEDERAL E O INTERESSE PÚBLICO (3º Painel), II, 6 e 7 de março de 2008, Campinas. **Revista Reflexões AFRF**, nº 1, agosto de 2008. Disponível em: http://www.sindifiscoceara.org.br/arquivos/File/revista_reflexoes/Revista%20Reflex%C3%B5es%20-%20Ed.01.pdf. Consulta em: 10 set. 2010.

_____. Relações de trabalho no setor público. In: KON, A (Org.). **Indústria, trabalho e tecnologia**: subsídios à política pública. São Paulo: CAPES/EITT-PUCSP, p. 7-36, 2005. Disponível em: http://www.pucsp.br/eitt/downloads/III_Ciclo_Arnaldo_Nogueira.pdf. Acesso em: 20 set. 2010.

NOVELI, J. G. N.; FISCHER, R. M.; MAZZON, J. A. Fatores de confiança interpessoal no ambiente de trabalho. **Revista de Administração**, São Paulo, vol. 41, nº 4, p. 442-452, out./nov./dez. 2006. Disponível em: <http://www.revistasusp.sibi.usp.br/pdf/rausp/v41n4/v41n4a8.pdf>. Consulta em: 20 set. 2010.

ODERO, A.; GERNIGON, B.; GUIDO, H. A negociação coletiva: normas da OIT e princípios dos órgãos de controle. In: GERNIGON, B *et al.* **A negociação coletiva na administração pública brasileira**. Brasília: OIT; Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PASTORE, J. Visão dos atores externos. In: SIQUEIRA NETO, J. F. **Conquistas e desafios de um processo de diálogo social**: reflexões dos atores para o futuro: memória do Fórum Nacional do Trabalho do Brasil. Brasília: OIT, 2008, p. 55-57. Disponível em: http://intranet.oit.org.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=1154&Itemid=1152. Consulta em: 10 ser. 2010.

PEREIRA, M. C. C. **A judicialização dos conflitos coletivos de trabalho no Brasil durante o governo Fernando Henrique Cardoso**. Campinas, Unicamp, [200-]. Disponível em: <http://www.ea.ufrgs.br/graduacao/disciplinas/adm01156/CONFLITOSCOLETIVOS.pdf>. Consulta em: 10 set. 2010.

PESSOA, R. S.. Direito Administrativo moderno. A busca de um novo eixo central. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/3225>. Acesso em: 28 out. 2010.

PICHLER, W. A. Mudanças no sistema brasileiro de relações de trabalho nos anos 80: o fim do corporativismo autoritário. **Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser**, Porto Alegre, nov. 2007. (Textos para Discussão nº 18). Disponível em: http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/publicacoes/pg_tds_detalhe.php?ref=018. Acesso em: 21 set. 2010.

RENNÓ, L. Confiança interpessoal e comportamento político: microfundamentos da teoria do capital social na América Latina. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 7, nº 1, p. 33-59, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v7n1/16932.pdf>. Consulta em: 10 set. 2010.

RODRIGUES, S. **Direito civil: dos contratos e das declarações unilaterais de vontade**. 25º ed. São Paulo: Saraiva, 1997, vol. 3.

PINTO, J. A. R. **Tratado de direito material do trabalho**. São Paulo: LTr, 2007.

REALE, M. Visão geral do novo Código Civil . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2718>. Acesso em: 10 set. 2010.

REIS, B. P. Capital social e confiança: questões de teoria e método. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 21, p. 35-49, nov. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n21/a04n21.pdf>. Consulta em: 02 out. 2010.

RENNÓ, L. R. Confiança interpessoal e comportamento político: microfundamentos da teoria do capital social na América Latina. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 7, nº 1, p. 33-59, 2001. Disponível: <http://www.scielo.br/pdf/op/v7n1/16932.pdf> Consulta em: 10 set. 2010.

SANTOS, W. G. **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SCHNEIDER, P. B. **A tutela da confiança na contratação contemporânea**. 2006. 190 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006. Disponível em: http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_arquivos/1/TDE-2006-10-23T090950Z-438/Publico/PATRICIA%20Dto.pdf. Consulta em: 02 out. 2010.

SIQUEIRA NETO, J. F. Relações de trabalho e possibilidades de negociação coletiva na administração pública brasileira. In: GERNIGON, B *et al.* **A negociação coletiva na administração pública brasileira**. Brasília: OIT; Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 83-136.

SOARES, R. M. **A ética na política**. 2005. Disponível em : <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/view/26157/25720>. Consulta em: 29 set. 2010.

STJ. **Relatório em Medida Cautelar nº 16.774 – DF (2010/0065646-3)**. Ministro Hamilton Carvalhido (rel.). out. 2010. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/processo/jsp/livrao/mainPage.jsp?seqiteor=971756>. Consulta em 25 out. 2010.

STOLL, L. B. **Negociação coletiva no setor público**. 2006. 181 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-graduação em Direito, Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, Franca, 2006. Disponível em: <http://www.franca.unesp.br/posdireito/Luciana%20Stoll.pdf>. Consulta em: 29 set. 2010.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil**: teoria geral dos contratos e contratos em espécie. São Paulo: Editora Método, 2006, vol.3 (Série Concursos Públicos).

TEIXEIRA, G. M. Liberdade sindical no Brasil: uma visão estratégica. In: PEREIRA, A. F. (Org.). **Reforma sindical e negociação coletiva**. Brasília:OIT, 2001, p. 55-65.

TEIXEIRA, M. C. **A negociação coletiva de trabalho no serviço público**. 2007. 186 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: www.teses.usp.br/teses/disponiveis/.../publico/Marcia_Cunha_Teixeira.pdf. Consulta em: 10 set. 2010.

TEIXEIRA FILHO, J. L *et al.* **Instituições de direito do trabalho**. 16º ed. São Paulo: LTr, 1996, vol. 2.

TEPEDINO, G. O Código Civil, os chamados microssistemas e Constituição: premissas para uma reforma legislativa. In: **Problemas de direito civil constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 1-16. Disponível em: http://www.advbr.info/textos/direito_civil/biblioteca10.pdf. Consulta em 10 set. 2010.

ZAJDSZNAJDER, L. **Teoria e prática da negociação**: política de negociação. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1988.