



# Cartilha da Negociação Coletiva de Trabalho no Setor Público



## Apresentação

A sociedade brasileira deu um grande passo: escolheu, nas urnas, um novo projeto político de nação. O início deste novo século tem tudo para ser, também, o início da mais importante e transformadora etapa da história brasileira. Contudo, as demandas que se colocam para governo e sociedade exigem compromissos, atitudes e contribuições concretas de cada instituição e de cada cidadão.

No centro dessas demandas situa-se a discussão do papel do Estado. E não é possível discutir e redefinir o caráter do Estado sem considerar a necessidade de se estabelecer um novo conceito de relações de trabalho no setor público. Como também não é possível desenhar uma concepção verdadeiramente democrática de relações de trabalho nesse setor sem a participação dos seus servidores. Ou seja, a legitimidade do processo de formulação da nova concepção, somente alcançada em face da participação direta dos interessados, é fundamental para sua eficácia. Para além da formulação, essa legitimidade é também pressuposto do comprometimento dos servidores com novos padrões de realização dos serviços públicos, tão almejados pela população.

É, pois, nesse contexto que se coloca a presente publicação. Ao apresentar a sistematização da concepção e dos fundamentos que sustentam propostas de democratização das relações de trabalho no setor público, em formato didático, a ISP busca oferecer uma primeira contribuição sobre esse tema à sociedade e, sobretudo, ao movimento sindical.

Conscientes de que uma proposta final sobre a matéria somente será delineada após um amplo debate a ser travado especialmente pelo conjunto do movimento sindical, entendemos ser oportuno apresentar nossa contribuição nesse momento, de forma que os diversos setores que interagem no cenário da Administração Pública, seja federal, estadual ou municipal, possam se valer desse conjunto de informações extraído de estudos, debates e, principalmente, de experiências concretas.

Com efeito, não por acaso a opção de autoria deste trabalho recaiu sobre um advogado que tem se dedicado ao tema desde os anos oitenta. Assessorando o movimento sindical desde 1978, o autor coordenou diversas experiências no setor público, relatadas no livro “Conflitos, Eficiência e Democracia na Gestão Pública”, editado em 1998 pela FIOCRUZ, cujos direitos autorais foram cedidos à “Ação da Cidadania”. Servidor público federal, entre os anos de 2001 e 2002, formulou e coordenou a implantação do Sistema de Negociação Permanente - Sinp, na Prefeitura Municipal de São Paulo, tendo sido o *Ombudsman* desse sistema até novembro último, atividades e funções exercidas sempre em caráter voluntário.

Frise-se que também estamos conscientes quanto à diversidade de visões e de alternativas que cercam os aspectos técnico-jurídicos da questão. O desenvolvimento de projetos desse tipo depende, em grande parte, dos juristas e operadores do Direito, aos quais compete, além de participar das formulações políticas, desenvolver as tarefas de buscar sustentação doutrinária e legal para sua viabilização.

Diante de tais necessidades, a ISP no Brasil vem patrocinando eventos com dirigentes sindicais e estimulando a articulação de

profissionais que atuam na área, sempre em defesa dos direitos sindicais. Exemplo disso foi o seminário que realizamos em novembro de 2002 com dirigentes das entidades filiadas, ocasião em que foi aprovada a concepção apresentada nesta Cartilha e proposta inicial de regulamentação legal da matéria. Para o ano de 2003 estamos trabalhando uma concorrida agenda de eventos a ser inaugurada com o **“Seminário Jurídico da Negociação Coletiva no Setor Público”**. O objetivo desse evento é identificar divergências e produzir uma base mínima de entendimento e de convergência, com foco na questão jurídica.

Diante do exposto, optamos por lançar a **“Cartilha da Negociação Coletiva de Trabalho no Setor Público”** neste momento em que o tema ganha destaque na agenda política nacional. O material abrange a concepção e os fundamentos de propostas de sistemas democráticos de relações de trabalho e apresenta formato didático. Posteriormente, novas publicações serão lançadas apresentando propostas concretas, colhidas neste amplo processo de debates. Esperamos, enfim, que a presente publicação cumpra suas finalidades de propiciar informações úteis aos interessados, enriquecer o debate democrático das idéias, e ampliar os espaços de consenso em torno da construção de um novo sistema democrático de relações de trabalho no setor público.

*Jocélio Drummond*

## Nota do autor

A “ **Cartilha da Negociação Coletiva de Trabalho no Setor Público** ” é resultado de farto material colhido em seminários, reuniões e eventos, somado a estudos e análises de experiências desenvolvidas ao longo dos anos. Não se defende, neste espaço, um modelo formal e exclusivo de negociação coletiva para o setor público, no estrito sentido da palavra. O que se apresenta é uma **concepção política de negociação** que poderá servir de suporte para formulações diversas de sistemas democráticos de negociação coletiva, a serem introduzidos por meio de leis, contratos, convênios ou outras formas admissíveis no âmbito do Direito Administrativo. Sustentado pela mesma concepção política, é possível encontrar experiências que assumiram formato contratual, convenial ou foram exclusivamente regulamentadas em lei. Portanto, o que nos interessa, neste momento, é expor, de forma didática, os conceitos e fundamentos que dão suporte a esses projetos.

*Douglas Gerson Braga*

**CARTILHA DA  
NEGOCIAÇÃO COLETIVA  
DE TRABALHO  
NO SETOR PÚBLICO**

# **Sistema Democrático de Negociação Permanente**

## **Sinp**

**Bases para o estabelecimento de  
novos padrões de relações de  
trabalho no setor público.**

Os assuntos tratados nesta Cartilha estão divididos e agrupados em três partes:

**1ª - Introdução.**

**2ª - Caráter estratégico do Sinp.**

**3ª - Eficácia do Sinp.**

## **Primeira Parte**

# **Introdução**

## **Busca-se com a adoção da concepção denominada Sistema Democrático de Negociação Permanente - Sinp:**

- Democratizar relações de trabalho nos serviços públicos;
- contribuir para a instituição de processo regular de negociação coletiva de trabalho no setor;
- intervir no processo de discussão acerca do caráter e do papel do Estado e de um novo projeto de sociedade.

## O Sistema Democrático de Negociação Permanente, apresentado a seguir:

- É uma concepção política que propõe uma **metodologia** participativa para explicitação e tratamento de conflitos e demandas;
- não é uma sugestão de modelo formal de negociação a ser mecanicamente aplicado;
- ao optar pela aplicação desta concepção, os interessados devem buscar sua regulamentação e formatação por meio de convênios, contratos, leis, de forma mista, ou de outras formas admissíveis no âmbito do Direito Administrativo.

## Os processos de negociação baseados nesta concepção apresentam dois elementos nucleares:

- 1- A idéia de **explicitação de conflitos**, significando que estes podem ser ou não compostos ou conciliados, uma vez que não há mecanismos compulsórios;
- 2- a permeabilidade do sistema de composição de conflitos ao processo de **correlação de forças**, o que reforça o papel das entidades sindicais e das suas direções.

## Segundo esta concepção, quem deve participar das negociações?

Participam os principais interessados:

### **Governantes**

Agentes políticos e gestores públicos

### **Sindicatos**

Funcionalismo público

### **Sociedade**

Contribuintes/usuários

## Processo histórico no qual se desenvolve a proposta:

- A concepção defendida é desdobramento do **Sistema Democrático de Relações de Trabalho**, desenvolvido pelo sindicalismo cutista a partir dos anos oitenta;
- Experiência pioneira a aplicar esse tipo de concepção: **Sistema Permanente de Negociação Coletiva de Trabalho do Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público do Estado de São Paulo - IAMSPE – SP, em 1989.**

## Sistema Democrático de Relações de Trabalho (para o setor público):

- Concentra-se na garantia dos **pressupostos essenciais** que devem presidir processos coletivos, democráticos e participativos de negociação de conflitos.

**Os pressupostos essenciais que asseguram o caráter efetivamente democrático de um sistema de negociação devem ser formalizados em contratos, convênios e/ou em leis, e se referem especialmente aos seguintes aspectos:**

- Reconhecimento da legitimidade dos interesses e dos conflitos corporativos no setor;
- garantia de amplo espaço de liberdade e de autonomia às partes, inclusive quanto ao exercício do direito à greve;
- normatização de procedimentos para a defesa de pleitos e debates de propostas;
- caráter permanente e eficácia do processo;
- instituição de mecanismos, tais como, organização nos locais de trabalho e mediação para promover maior equilíbrio ao processo de correlação de forças;
- participação dos diretamente interessados.

## O Convênio do Sistema de Negociação Permanente da Prefeitura Municipal de São Paulo, por exemplo:

- O convênio é um documento assinado pela Prefeita e por vinte e nove entidades de classe do funcionalismo municipal, no qual estão inscritas normas e garantias de um processo democrático e participativo de negociação coletiva;
- está amparado na Lei Municipal nº 13.303/2002;
- é um estatuto de negociação coletiva que contém a formalização prévia das regras do jogo;
- preserva intacta a autonomia sindical, pois somente os sindicatos e os empregadores participam do sistema deliberativo;
- a sociedade civil, em nome dos usuários, tem poder moderador
- **substituiu o modelo anterior, informal, autoritário e incipiente de negociação coletiva.**

## Síntese dos conceitos apresentados:

### ■ Sinp:

Concepção que apresenta uma metodologia participativa de **explicitação** de conflitos e demandas pertinentes às relações funcionais e de trabalho no setor público, tendo por paradigma a eficiência e a qualidade dos serviços;

### ■ Negociação democrática:

Processo de explicitação de conflitos e demandas permeável ao sistema de **correlação de forças**.

## **Segunda Parte**

# **Caráter estratégico do Sinp**

## **Caráter estratégico do sistema decorre:**

- Da importância do Sinp para o desenvolvimento de um **novo projeto de sociedade**;
- e da sua inserção no contexto das **políticas de Estado**.

## **Sinp está inserido no contexto das políticas de Estado porque envolve diretamente:**

- A **questão da democracia**;
- e dos direitos fundamentais ao **exercício da cidadania**.

## **Relaciona-se à questão da democracia porque:**

- É requisito essencial para a democratização das relações de trabalho no setor público;
- a democratização das relações de trabalho é peça fundamental para a construção do Estado Democrático.

## **Relaciona-se aos interesses da cidadania porque:**

- Além de aprofundar a democracia, tem por objetivo dar tratamento aos conflitos do trabalho, segundo paradigmas de **eficiência e qualidade dos serviços públicos** que lhes são essenciais.

Conceitos de eficácia e eficiência do Estado e dos serviços públicos adotados pelo Sinp são bandeiras históricas dos movimentos sindical e social. Não se confundem com pregações neoliberais de corte fiscalista.

Diferenças conceituais apontadas:

- Conceito de Estado democrático, eficaz e eficiente do Sinp:

Capacidade do Estado de **assegurar direitos essenciais** ao exercício da cidadania materializados na **prestação de serviços qualificados** à população.

- Conceitos neoliberais e fiscalistas de eficácia e eficiência:

Máxima: quanto **menos serviços públicos** mais recursos disponíveis para custear serviços da dívida externa e atender às exigências do “mercado”.

## **Ainda no campo do caráter estratégico do Sinp merecem destaques:**

- A efetivação dos princípios democratizantes instituídos na **Constituição Federal**;
- a questão da **GREVE**.

## **Constituição Federal reconheceu:**

- A legitimidade de interesses corporativos;
- o caráter conflituoso das relações de trabalho;

## **Assegurou os mais radicais instrumentos de defesa:**

- A organização sindical;
- o direito de greve;

**A novidade constitucional passou a exigir novas formas de relacionamentos institucionais que:**

- Assegurem o exercício da atividade sindical, sem ferir as demais garantias constitucionais, nem colidir com princípios e normas da Administração Pública.

**Posteriormente, a eficiência administrativa foi erigida em princípio constitucional.**

- Eficiência está intimamente ligada à **capacidade de gerenciamento de conflitos**;
- conflito não administrado é sinônimo de **ineficiência e confrontos**.

## **Histórico recente de greves no setor público é exemplo de ineficiência administrativa.**

- Períodos superiores a cem dias de greves;
- afetadas áreas essenciais à população;
- quem **mais sofre** com as greves no setor público são os **segmentos menos favorecidos** da sociedade.

**Contudo, a greve é um instrumento legítimo assegurado constitucionalmente aos servidores públicos.**

## **Contradição a ser resolvida:**

- Consenso: greve deve ser o último recurso;
- quais então devem ser os primeiros?
- O que deve fazer o gestor público para assegurar o direito de greve e demais direitos sindicais?
- Como compatibilizar o exercício de direitos sindicais com as demais garantias constitucionais asseguradas aos cidadãos?

O que propõem governantes, partidos políticos, entidades de classe, legisladores, juristas, etc, entre o nada e a greve?

- Proposta do lado autoritário:

**A greve, de um direito passa a ser considerada um delito.**

- Proposta do lado democrático:

**Fortalecimento dos processos de negociação coletiva.**

## O Sinp e a greve.

- O Sinp não condiciona o exercício do direito de greve.
- Com seu caráter procedimental, organiza a explicitação do conflito e empresta racionalidade e transparência para o seu tratamento.
- Situa-se, enquanto recurso intermediário, entre a total ausência de instrumentos e a greve.
- Potencializa as possibilidades de acordo entre as partes, reduzindo a necessidade de greve.
- **Hoje, boa parte da greve é utilizada para forçar a abertura de negociações, o que é desperdício e prejuízo para todos.**

## **O Sinp, a greve e os interesses indisponíveis da Administração Pública.**

- Ao se situar como alternativa entre o nada e a greve, o Sinp se coloca como instrumento indispensável da sociedade.
- **O objeto de que se ocupa situa-se no campo dos interesses públicos indisponíveis da Administração Pública, sobre os quais não pode haver omissão do administrador.**
- Sua instituição significa estrita observância aos princípios da indisponibilidade do interesse público e da eficiência.
- Deve ser frisado que os princípios jurídicos gozam de eficácia normativa.

## Conclusões quanto ao caráter estratégico do Sinp.

Sinp deve constar das **agendas estratégicas** de administrações democráticas, partidos políticos, entidades sindicais e organizações sociais:

- Porque aprofunda e fortalece a democracia;
- reconhece papel fundamental aos servidores públicos na construção de um novo projeto de sociedade e de Estado;
- amplia a participação dos trabalhadores nos processos decisórios estratégicos;
- fomenta conquistas trabalhistas e sociais;
- e avança na **construção da cidadania** para trabalhadores e excluídos.

## **Terceira Parte**

# **Eficácia do Sinp**

## **A eficácia de um processo de negociação depende em boa parte da sua legitimidade.**

- **Legitimidade** depende de participação direta dos interessados e de equilíbrio nas vantagens que o sistema deve oferecer aos participantes.
- Um sistema no qual os diversos segmentos envolvidos **vislumbrem igualmente algum tipo de benefício** tem potencial para angariar maior empenho das partes e apresentar resultados.
- Por outro lado, caso o sistema seja excelente apenas para uma parcela dos interessados, não será aceito ou estará fadado ao fracasso.

**Essas premissas impõem a verificação do Sinp frente aos benefícios que esse sistema pode oferecer aos diversos setores envolvidos na Administração Pública.**

## Três protagonistas atuam na cena administrativa:

**Governante**, como agente político e gestor público;  
**sindicatos** e entidades de classe do funcionalismo;  
**sociedade**, significando os interesses de contribuintes e usuários dos serviços.

### 1. Para o governante - gestor público - o Sinp interessa porque:

- É instrumento de **consecução da finalidade administrativa**;
- encarna e reforça normas e princípios da Administração Pública, especialmente os da legalidade, indisponibilidade do interesse público e da eficiência;
- viabiliza o cumprimento da **obrigação constitucional** de assegurar o exercício da atividade sindical sem ferir demais preceitos da Administração Pública;

- potencializa **soluções alternativas à greve**;
- é instrumento de **gerenciamento de conflitos que interferem na resolutividade e na qualidade dos serviços**;
- é eixo para a formulação de uma política democrática de relações de trabalho e de pessoal;
- concretiza uma política conjugada de **valorização dos servidores com a eficiência** dos serviços;
- reforça a **transparência administrativa** e mecanismos de **controle social** sobre a gestão pública;
- aprofunda a legitimidade e a democratização do processo decisório interno, angariando maior **comprometimento e resolutividade** administrativa;
- contribui para a consolidação de uma concepção de Estado democrático, participativo, atuante, eficaz e eficiente na prestação dos serviços essenciais ao exercício da cidadania.

## 2. Para as entidades de classe o Sinp interessa porque:

- Efetiva o **direito à negociação coletiva** no setor público, como meio de explicitação de conflitos e demandas e de defesa de direitos e interesses;
- reforça regras básicas da **democracia sindical**, inclusive do **Direito de Greve** no setor público, que não sofre qualquer tipo de condicionamento compulsório;
- estimula e promove a **unidade da ação sindical**;
- fortalece a **organização** dos trabalhadores **nos locais de trabalho**;
- amplia a capacidade de **mobilização e de representação** dos trabalhadores;
- concretiza reivindicação histórica de **participação** dos trabalhadores na definição de políticas e nos processos decisórios da Administração Pública;

- promove **aliança de interesses de classe** entre trabalhadores dos setores público e privado, articulando pauta sindical com pauta da cidadania;
- gera acúmulo e está **inserido no contexto das lutas históricas** dos trabalhadores pelo aprofundamento da democracia, pela adoção de um sistema democrático de relações de trabalho e por um novo projeto de sociedade.

## 2.1. Sinp não substitui a luta sindical.

- O Sinp não substitui a luta sindical e não é garantia de conquistas ou de atendimento de reivindicações.
- É o processo pelo qual uma reivindicação sai do papel e passa a ser disputada objetivamente no contexto da correlação de forças.
- **Propicia ao movimento sindical o aperfeiçoamento de meios de pressão e condições mais favoráveis para o desenvolvimento das negociações.**

- Suas vantagens podem ser melhor percebidas quando comparado o novo sistema com a atual sistemática informal de negociação.

### **3. Para a sociedade o Sinp interessa porque:**

- É instrumento de **controle social** do qual a sociedade participa diretamente;
- por apontar o **paradigma da eficiência**, o Sinp contribui para atender a evidente interesse da sociedade em receber serviços públicos de qualidade;
- **por ser o segmento que mais padece, a população tem interesse em instrumentos indutores de soluções negociadas alternativas à greve;**
- por articular pauta sindical com pauta da cidadania, interesses corporativos com

interesses gerais da sociedade, o Sinp promove **aliança de interesses entre os segmentos majoritários** da sociedade;

- por fixar entre seus objetivos a defesa dos interesses da cidadania, torna-se instrumento facilitador da **inclusão social**;
- estimula o desenvolvimento de uma nova cultura de realização dos serviços públicos voltada para a construção do **Estado democrático, presente e atuante frente às demandas e necessidades da população.**

### **3.1 Resumo do principal campo de interesse da sociedade frente ao Sinp.**

Por contribuir para solucionar conflitos, reduzir a necessidade de greves e abraçar a causa da eficiência o Sinp torna-se instrumento indispensável da sociedade e dos usuários dos serviços públicos.

## **Conclusões finais**

O Sinp promove a intersecção de interesses de governantes, funcionalismo, sindicatos sociedade e usuários.

Articula trabalhadores dos setores público e privado com outros segmentos sociais na construção de um novo projeto de sociedade.

É peça fundamental no processo de redefinição do papel do Estado.

Contribui para a consolidação de projetos alternativos ao neoliberalismo.

O Sinp defende o Estado atuante, capaz de assegurar direitos e serviços essenciais ao exercício da cidadania, no qual o servidor público tem papel fundamental.

# EXPEDIENTE

## **Publicação da Internacional dos Serviços Públicos (ISP)**

A “Internacional dos Serviços Públicos (ISP)”, é uma federação sindical mundial que representa 20 milhões de homens e mulheres empregados em serviços públicos e afiliados a 603 organizações sindicais de 147 países de todo mundo. A ISP é uma organização não governamental, reconhecida para o setor público no seio da Organização Internacional do Trabalho. Tem o *status* de consultora no ECOSOC e é reconhecida como observadora em outros organismos da ONU, como a UNCTAD e a UNESCO.

**Presidenta** / Ylva Thörn

**Secretário geral** / Hans Engelberts

**Secretário regional** / Cameron Duncan (e-mail: [psiamericas@igc.org](mailto:psiamericas@igc.org))

**Endereço** / 45, Avenue Voltaire, BP 9 012211

Ferney Voltaire Cedex France

**Fone** / +33 4 5040-6464 fax +33 4 5040-7320

**Web site** / [www.world-psi.org](http://www.world-psi.org)

**E-mail** / [psi@world-psi.org](mailto:psi@world-psi.org)

## **No Brasil**

**Diretor** / Abelardo de Oliveira Filho

**Representante no Comitê Mundial de Mulheres** / Junéia Batista

**Secretário sub-regional Brasil** / Jocelio Drummond

**E-mail** / [ispbrasil@uol.com.br](mailto:ispbrasil@uol.com.br)

**Endereço** / Alameda Jaú, 796 - apto. 1007

São Paulo - SP - CEP: 01420-001

**Criação e Diagramação** / Inform

**Produção Gráfica** / Inform