

---

## Artigo Original

### *Relações de trabalho, greves e negociação coletiva no serviço público brasileiro*

### *Labor relations, strikes and collective bargaining in the Brazilian public service*

**Pedro Augusto Ponce<sup>a,\*</sup>**

*Centro Universitário Estácio de Brasília, Brasília-DF, Brasil*

---

#### INFORMAÇÃO DO ARTIGO

---

##### *Histórico do artigo:*

Recebido em 05 Julho 18

Revisado em 28 Julho 18

Aceito em 14 Agosto 18

---

Palavras-chave: Greves.

Setor público. Relações de trabalho.

Keywords: Strikes. Public Sector. Work Relations.

#### RESUMO

Este artigo tem por objetivo uma discussão sobre o fenômeno das greves no Brasil. Parte-se da constatação de que as greves do setor público tem uma natureza diversa das greves do setor privado. O Brasil é um país caracterizado por ter um alto padrão grevista, onde as greves do setor privado na década de 80 tomaram todo o país e estavam ligadas à transição político-democrática. Desde então, as greves deixaram de estar vinculadas à transição política e passaram a ser o que são em todos os países industrializados – um mecanismo utilizado pelos trabalhadores para conquistar ganhos. Contudo, as greves passaram a ocorrer cada vez mais na área pública, onde seu processo de negociação frente ao Estado é lento e complexo. Parte-se da literatura nacional de greves, de trabalhos anteriores, e com o auxílio de dados coletados do DIEESE, para traçar um panorama desse fenômeno, buscando suas razões. Conclui-se afirmando que a solução de conflitos trabalhistas depende da capacidade dos gestores públicos em compatibilizar o exercício de direitos constitucionais (direito de greve para o setor público) com as demais garantias constitucionalmente asseguradas aos cidadãos, referentes à prestação continuada e eficiente dos serviços públicos.

---

#### ABSTRACT

This article aims to discuss the phenomenon of strikes in Brazil. It begins with the finding that public sector strikes have a different nature from private sector strikes. Brazil is a country characterized by a high strike pattern, where private sector strikes in the 1980s took over the whole country and were linked to the politico-democratic transition. Since then, strikes have ceased to be linked to political transition and have become what they are in all industrialized countries - a mechanism workers use to win gains. However, the strikes began to occur more and more in the public area, where their negotiation process with the State is slow and complex. Part of the national literature on strikes, previous works, and with the help of data collected from DIEESE, to draw a panorama of this phenomenon, seeking their reasons. It is concluded that the resolution of labor conflicts depends on the ability of public managers to reconcile the exercise of constitutional rights (right to strike for the public sector) with the other guarantees, constitutionally assured to citizens, regarding the continuous and efficient provision of services the public.

---

\* Pedro Augusto Ponce.  
Tel.: 16 98802 -9470  
E-mail: [pedro.cso@gmail.com](mailto:pedro.cso@gmail.com)

## Introdução

No Brasil, as grandes transformações nos padrões grevistas nos últimos 27 anos têm sido tema de um amplo conjunto de análises, que distinguem-se pelas variáveis apontadas para explicar quando e por que as greves ocorrem.

Economistas, sociólogos e cientistas políticos, que atribuem o fenômeno à variáveis socioeconômicas, organizacionais ou políticas, tradicionalmente centram seus estudos no setor privado industrial e pouca atenção tem sido dada para a análise das greves e da negociação coletiva no setor público.

Neste artigo partimos de uma definição da política, entendida como o “uso constrangido do poder social”, para uma abordagem do fenômeno grevista que vai além de uma ótica meramente distributiva – segundo a qual as negociações entre trabalhadores e empregadores são uma forma de assegurar uma distribuição vantajosa de recursos escassos no mercado econômico e de que a greve é um meio de adquirir conhecimento sob a “curva de concessão” em uma situação de troca caracterizada por informações limitadas<sup>1</sup>.

As greves são um fenômeno político e, ao entendê-las enquanto uso constrangido do poder, direcionamos nossa análise à ação coletiva institucionalizada, ou seja, às estratégias dos diversos grupos no uso constrangido do poder e à natureza e fontes desses constrangimentos.

As grandes e rápidas mudanças nos indicadores das greves (utilizados para medir sua expansão ou retração), nas últimas décadas, colocam em evidência a crescente radicalização do conflito trabalhista no setor público, caracterizada principalmente pelo aumento na duração das greves. Esses indicadores nos

forneem importantes elementos a partir dos quais podemos avaliar as dificuldades enfrentadas por todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal) em finalizar as negociações, e em que medida têm-se mostrado incapazes em profissionalizar e regulamentar a negociação coletiva aos servidores públicos.

O tema central deste artigo é, portanto, discutir os processos de mudança institucional, a partir de um viés político-institucional. Propomos uma discussão das relações de trabalho na esfera pública centrada em duas categorias analíticas: uma com raízes no estado Varguista – o reconhecimento da legitimidade do conflito trabalhista –, e a outra em como modelos distintos de gestão administrativa do Estado influenciam na prestação dos serviços públicos.

Ao criar a CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas (Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943) – para o setor privado, o governo Vargas garantiu uma série de direitos aos trabalhadores ao mesmo tempo que criou mecanismos de controle dos sindicatos e do processo de mediação dos conflitos do trabalho, por meio de órgãos específicos como o Ministério do Trabalho e a Justiça do Trabalho.

A Constituição de 1988 selou a agenda de transição política e ampliou os direitos do trabalho, mas a visão autoritária de que o conflito é algo a ser evitado e controlado refletiu-se na administração pública e no direito administrativo, quer pela inexistência de uma lei de negociação coletiva, quer pelas políticas de governo recepcionarem repressivamente as greves.

Vale lembrar que a direção da mudança institucional é sempre determinada pelo que os cientistas políticos neo-institucionalistas chamam de *path dependence* – as organizações

\* Pedro Augusto Ponce.  
Tel.: 16 98802 -9470  
E-mail: [pedro.cso@gmail.com](mailto:pedro.cso@gmail.com)

políticas e econômicas, que vêm a existência em consequência de uma matriz institucional, tipicamente tendem a perpetuar sua estrutura existente. Ou seja, de que as instituições têm uma realidade própria e uma história própria que molda o presente, influencia no planejamento estratégico dos atores, e limitam as alternativas de desenvolvimento no futuro.

Nosso ponto de partida é que, após um longo processo de transição política e consolidação democrática, tem-se para o setor público um problema de *liberdade* não resolvido, legado pela Constituição de 1988, que reconhece (nos incisos VI e VII) o direito de greve e de associação sindical e omite-se quanto ao direito de negociação coletiva.

Com a criação da MNNP – Mesa Nacional de Negociação Permanente, e as discussões sobre a reforma sindical no Fórum Nacional do Trabalho em 2003, Lula traz o tema para a agenda política, contudo, até hoje, o projeto de lei que versa sobre a regulamentação da negociação na área pública não foi aprovado. Ressalta-se ainda que, dada a ausência de antecedentes normativos/administrativos e de legislação específica, segundo Dieese<sup>2</sup> mesmo que houvesse uma legislação de caráter nacional dispendo sobre a matéria, as experiências mostram que dificilmente esta legislação abarcaria a diversidade de situações a serem

### **A questão normativa-legal das greves no Brasil**

A formalização deste direito é impedida por dois fatores: o primeiro, centrado no argumento de que ele não se coaduna com a legislação que disciplina as relações trabalhistas no serviço público federal (Lei nº 8.112/90 – Regime Jurídico Único). Isso porque o direito de negociação coletiva é um instrumento jurídico criado para mediar a relação capital-trabalho, onde o trabalhador é hipossuficiente. Há portanto, para muitos juristas, uma incompatibilidade entre o referido direito e a administração pública<sup>2</sup>. O segundo argumento é

regulamentadas de forma detalhada em cada esfera pública

Temos por objetivo examinar o porquê de nenhuma legislação ter alterado o direito de negociação coletiva para o servidor público, desde a promulgação da Constituição de 1988 até as recentes tentativas de regulamentação dos governos Lula e Dilma Rousseff. Partimos da constatação de que os impedimentos para a formalização do referido direito residem menos na questão normativa/legal<sup>1</sup>, e mais na lógica de grupos de interesse<sup>2</sup>.

### **Métodos**

O método utilizado neste estudo envolve ampla revisão bibliográfica da literatura nacional de greves, buscando identificar o histórico das greves no Brasil, principalmente após o período de redemocratização política da década de 1980. Além de revisão da literatura, contou-se com dados coletados de institutos de pesquisa nacionais responsáveis pela medição das greves – o DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Os dados coletados no Dieese concentram-se em dois períodos da nossa jovem democracia – o governo Fernando Henrique Cardoso e as greves no Governo Lula.

que a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias (que estima as receitas e as despesas que o governo arrecadará nos anos seguintes e fixa gastos a serem realizados com tais recursos) impossibilitaria qualquer negociação salarial que visasse alterar estas regras, previamente fixadas.

Contudo, as resistências parecem estar menos na questão legal e mais na capacidade do governo e das centrais sindicais em agirem coordenadamente. Esta afirmação parte da constatação de que, em 2012, o governo federal enviou um Projeto de Lei ao Congresso a fim de viabilizar o reajuste de servidores. A proposta (PLN 55/12) estendia para o dia 31 de dezembro o prazo para envio de projetos com aumentos

salariais para o funcionalismo público. A mudança era necessária pois a LDO proibia o Orçamento de contemplar reajustes previstos em projetos enviados depois do dia 31 de agosto. A proposta, porém, não foi aceita por alguns sindicatos, como a dos servidores da Receita e de agentes da Polícia Federal, que não participaram da elaboração dos projetos enviados ao Congresso. No entanto, a perspectiva de ficar sem aumento no ano seguinte levou essas categorias a retomarem as negociações e firmarem acordos com o Ministério do Planejamento.

Nesse artigo, partimos da ótica<sup>2</sup>, cujos processos de mudança institucional, e consequentemente nas regras do jogo, relacionam-se à capacidade que as lideranças sindicais e governistas demonstram em mobilizar a opinião pública e em neutralizar outros grupos de interesse com grande capacidade de organização. Argumentamos que a politização da negociação coletiva depende de mecanismos de pressão que pautam a relação entre governo, entidades sindicais e interesses político-partidários no Congresso Nacional.

Se as instituições são as regras do jogo, as organizações são os jogadores. Segundo North, são os constrangimentos impostos pela estrutura institucional (atrelado a outros constrangimentos) que definem tanto as organizações que virão a existir, quanto o conjunto de oportunidades a elas disponíveis. Dadas suas funções objetivas – como, maximização do lucro, vencer eleições, regulação dos negócios, educar estudantes –, as organizações, que podem ser partidos políticos, empresas ou agências regulatórias, engajam-se em adquirir habilidades e conhecimentos que aumentarão suas possibilidades de sobrevivência em um contexto de aumento da competição.

Os *decision makers* das organizações são os agentes da mudança. As oportunidades percebidas por eles e suas percepções subjetivas determinam as escolhas que farão. Como afirma North, geralmente, é a mistura de condições externas e aprendizado interno que engatilham as escolhas e conduzem a mudança institucional. Em todo caso, segundo ele, é a percepção desses

atores – correta ou incorreta – que constituem-se como fontes de ação e, consequentemente, de mudança institucional.

As categorias sindicais diferem entre si pelo grau de pressão que exercem sobre o governo, o que produz um efeito decisivo na duração das greves. Ou seja, os impasses tendem a ser solucionados com maior rapidez quanto maior for o impacto que as greves, de setores considerados pelo governo como estratégicos (saúde e educação, por exemplo), produzem na sociedade. A percepção das lideranças sindicais de que determinados momentos são favoráveis ao ganho político, a capacidade que demonstram em mobilizar os trabalhadores e a opinião pública são características inerentes da ação estratégica desses atores. Suscetível às pressões sociais e de setores econômicos, cabe ao governo a capacidade de articulação e aprovação dos acordos coletivos.

Esta análise nos fornece parâmetros para entender as formas de resolução de conflitos na esfera pública e em que medida questões de cunho normativo configuram a política de representação de interesses em termos da disputa por recursos de poder. Entendemos assim que o aspecto central das relações de trabalho está localizado onde são definidos os direitos do trabalho, o que nos permite identificar com maior precisão os atores relevantes e sua força relativa<sup>1</sup>.

## Discussão da literatura

Noronha<sup>1</sup>, foi quem atribuiu a excepcionalidade do ciclo de greves brasileiro ao pacto de transição política e democrática. Segundo o autor, este foi um ciclo sem precedentes na história, pela sua característica e intensidade, atingindo entre 1985 e 1992 um dos maiores níveis de paralisação da história dos países industrializados ocidentais. A superação de um modelo de desenvolvimento, a redução na duração das greves, antes mais longas e com o final do ciclo mais curtas, e indicadores econômicos (aumento do desemprego e baixa inflacionaria), são fatores apontados por ele como responsáveis pelo fim do ciclo de greves

em 1997.

Dos trabalhos do autor, podemos depreender duas constatações, que pautam nosso entendimento das relações de trabalho. A primeira constatação refere-se ao fato de que as greves no Brasil apresentam um comportamento cíclico, de médio ou longo prazo, e não aleatório com oscilações abruptas de acordo com conjunturas políticas e econômicas de um ou poucos anos<sup>1</sup>. A segunda, de que os diferentes regimes jurídicos reguladores das relações de trabalho nos setores público e privado, imprimem aos setores comportamentos harmônicos e distintos quanto ao número de greves, de grevistas e quanto à duração das paralisações.

As duas constatações acima enfatizam o caráter *sui generis* das greves no Brasil, das quais as oscilações seguiram de perto as transformações políticas e variação de indicadores econômicos que marcaram cada governo nos últimos 27 anos, imprimindo a necessidade de analisá-las a partir de uma conjunção de variáveis macropolíticas e socioeconômicas<sup>1</sup>. Com isso, afirmamos que o aumento na duração das greves do setor público e o processo de institucionalização da negociação coletiva não podem ser entendidos sem considerarmos as agendas políticas e as mudanças nos modelos de gestão estatal, que caracterizaram a passagem entre dois governos radicalmente diversos do ponto de vista ideológico, o governo Fernando Henrique Cardoso para o governo Lula.

O governo de Fernando Henrique (1995-2002), ao orientar-se política e economicamente em direção à reforma do Estado, segundo um modelo gerencial de administração pública, produziu uma reestruturação no quadro do funcionalismo público da união, reduzindo o efetivo de funcionário ativos do executivo federal e reestruturando as chamadas “carreiras estratégicas de estado”. Ao final de 2002, os dados apontam para uma redução de 14,88% no quadro de funcionários ativos do poder executivo, enquanto 46 mil novos funcionários ingressaram nas carreiras de estado<sup>2</sup>. As carreiras estratégicas do estado são aquelas que exercem

atribuições relacionadas à expressão do Poder Estatal, não possuindo, portanto, correspondência no setor privado. Integram o núcleo estratégico do Estado, requerendo, por isso, maior capacitação e responsabilidade. Elas estão previstas no artigo 247 da Constituição Federal e no artigo 4º, inciso III, da lei nº 11.079, de 2004. São exemplos, as carreiras de auditoria, receita federal, ciclo de gestão, a polícia federal e a carreira jurídica

Costa<sup>21</sup>, analisa a história das reformas administrativas no Brasil. O autor afirma que a literatura internacional aponta um amplo leque de causas para o insucesso de processos de reforma. Segundo ele, um grande número de autores concordam que as reformas administrativas dificilmente atingem os resultados esperados. Costa<sup>21</sup> analisou um grande número de reformas realizadas ao redor do mundo e concluiu que a maioria delas, não obstante os esforços governamentais e o apoio de organismos internacionais, produziu resultados muito aquém do esperado, revelando uma tendência comum a descontinuidade. A sólida institucionalização dos elementos a serem reformados e a resistência de setores afetados, são algumas causas apontadas pela literatura.

Na prática, ao deixar de contratar funcionários de nível intermediário e terceirizar essa força de trabalho, o governo enfraquece o movimento sindical, pois grande parte das entidades mais clássicas do serviço público federal são aquelas que representam os servidores do nível médio e auxiliar. Além disso, a forma austera com a qual a greve dos petroleiros foi recepcionada pelo governo em 1995, sinalizava que não haveria diálogo institucionalizado para a solução de conflitos trabalhistas. Vale lembrar a greve dos mineiros do carvão, duramente reprimida pelo governo de Margareth Thatcher no Reino Unido em 1984. A postura de ambos governos (Thatcher e FHC) tem claramente um efeito demonstrativo para as outras categorias sindicais de que não haveria tolerância.

### **As greves públicas**

A partir de 2003, as greves do setor público passaram a crescer mais, serem mais longas e mais numerosas em relação ao setor privado. A radicalização do conflito trabalhista pode estar relacionada ao comando do PT no governo federal em dois sentidos. No primeiro, uma parte importante da base social do partido advém dos sindicatos, que encontram mais espaço e, conseqüentemente, maior capacidade de pressão. Em segundo, embora o aumento das greves tenha se dado também nas esferas estadual e municipal, isso pode estar relacionado a um efeito de contaminação dos ganhos de uma categoria ou esfera de governo para outras.

O governo Lula iniciou-se em meio a uma conjuntura política e econômica instável. As incertezas decorrentes do processo eleitoral provocaram uma crise de confiança nos mercados financeiros, em meio à alta inflacionária e disparada do dólar, que ao final de 2002 chegou a quase quatro reais. O aumento dos gastos públicos com pessoal e a abertura de negociação foram as principais estratégias de governo para acalmar a relação com os servidores públicos federais, pois estes esperavam, com a entrada de um ex-dirigente sindical na Presidência da República, o repasse das perdas salariais do período passado.

No entanto, essa estratégia do governo tem um efeito adverso. Da mesma forma que o desemprego é um forte inibidor das greves, a expansão do emprego propicia-lhe condições favoráveis<sup>1</sup>. Ou seja, o fortalecimento da máquina pública e de mecanismos de ingresso no setor público (por meio de concurso público), atrelado ao sentimento de segurança dos servidores em relação à demissões e descontos de dias parados, são fortes indicadores explicativos para a expansão das greves no setor público federal no primeiro mandato de Lula. Contudo nos últimos anos, o governo federal tem usado estratégias pragmáticas de negociação, descontando salários dos servidores, mas quando há litígio, as decisões judiciais tendem a favorecer os trabalhadores.

Em Ponce<sup>2</sup>, constatamos que a folha de pagamento da união não cresceu no governo Lula, o que pode ser reflexo de um cenário

favorável de crescimento econômico, não alcançando o limite de 60% da receita corrente líquida, estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000. Os dados (relação percentual entre RCL e DP) mostram que, em todo o período analisado (1995-2010), o limite fixado em lei não interferiu para que negociações coletivas que envolvessem questões salariais se concretizassem.

A folha de pagamento da união não é estática, ela cresce constantemente ao longo dos anos. Mesmo que não haja novas contratações e que muitas aposentadorias ou pensões sejam concedidas, a folha de pagamento é sempre crescente. Na hipótese do servidor se aposentar, ele passará a receber proventos da união, ou se falecer o dependente receberá a pensão, além disso, existem direitos que os servidores de carreira possuem como: promoção, progressão funcional e aumento de gratificações.

## Conclusões

Os governos Fernando Henrique e Lula diferenciam-se por modelos distintos de administração do conflito trabalhista, seja por uma visão burocrático-gerencial, seja pela criação de instrumentos de diálogo. Em última instância, nenhum dos dois conseguem provar para a sociedade que seus modelos são melhores para constituir serviços públicos de melhor qualidade. Isso porque conflitos trabalhistas mal administrados têm consequências diretas na prestação de serviços públicos, com prejuízos ao usuário. Assim, a solução de conflitos trabalhistas depende da capacidade dos gestores públicos em compatibilizar o exercício de direitos constitucionais (direito de greve para o setor público) com as demais garantias, constitucionalmente asseguradas aos cidadãos, referentes à prestação continuada e eficiente dos serviços públicos.

## Agradecimentos

Agradeço ao auxílio da Bolsa de Pesquisa Produtividade do Centro Universitário Estácio de

Brasília, indispensável para o desenvolvimento deste trabalho.

## Referências

1. Noronha, eduardo. G. Ciclo de greves, transição política e estabilização: brasil, 1978-2007. *Lua nova*. São paulo n.76, 2009, p. 119-168.
2. Ponce, p.a. *Greves e negociação coletiva do funcionalismo público federal, de 1995 a 2010*. Tese de doutorado defendida na universidade federal de são carlos, 2014.
3. tilly, charles. *From mobilization to revolution*. Newberry award records, 1978
4. Diesse. As greves em 2005. *Estudos e pesquisas*. Ano 2. N. 20, são paulo, 2006.
5. Baccaro, lucio; locke, richard. M. Public sector reform and union participation: the case of the italian pension reform. In: 1996 annual meeting of the american political science association, 1996. San francisco. *Public sector reform and union participation: the case of the italian pension reform*. Cambridge, san francisco.1996. P. 1-36.
6. Baltar, paulo ; leone, e. & borghi, r. *Diferenças de renda do trabalho no brasil: 2004 e 2007*. Coletânea do xi encontro nacional da abet, campinas, unicamp, setembro 2009.
7. Baltar, paulo e. A. Et al. *Trabalho no governo lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira*. In: glu – global labour university working papers. N°9., 2010. Campinas – unicamp, 2010. P. 1-42.
8. Boito jr., armando; marcelino, paula. O sindicalismo deixou a crise para trás? Um novo ciclo de greves na década de 2000. *Cad. Crh*, salvador, v. 23, n. 59, aug. 2010.
9. Braga, douglas g. *Conflitos, eficiência e democracia na gestão pública*. Rio de janeiro: editora fiocruz, 1998. 193 p.
10. Braga, douglas g. *Programa de capacitação de negociação do sus: construindo o sistema nacional de negociação permanente do sus – sinnp – sus*. São paulo: internacional do serviço público, isp – brasil, 2007.
11. Brasil, ministério do planejamento, orçamento e gestão. 2009: *a democratização das relações de trabalho*. Secretaria de recursos humanos. Relatório final da conferencia nacional de recursos humanos da administração pública federal. Brasília, 2009.
12. Cheibub, zairo. B. Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público: dilemas e perspectivas. *Revista brasileira de ciências sociais*. Brasília, vol. 15 n. 43, p. 8-65, 1999.
13. Diesse. As greves em 2005. *Estudos e pesquisas*. Ano 2. N. 20, são paulo, 2006.
14. \_\_\_\_\_.balanço das greves em 2007. *Estudos e pesquisas*. Disponível em <http://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2007/estpesq41greves2007.pdf>. Acessado em 25 de outubro de 2013.
15. \_\_\_\_\_. Balanço das negociações e reajuste salarias em 2008. *Estudos e pesquisas*. N.43. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/balancodosreajustes/2013/estpesq71balancoreajustes2013.pdf>. Acessado em novembro de 2013.
16. Elster, jon. *The cement of society – a study of social order*. Cambridge, cambridge university press. 1989.
17. Ferner, anthony. E r. Hyman, eds. Introduction: industrial relations in the new europe. In: hyman, r. (eds). *Industrial relations in the new europe*. Oxford: blackwell business, 1992a.
18. \_\_\_\_\_.italy: between political exchange and micro-corporatism. In: a. Ferner e r. Hyman (ed.). *Industrial relations in the new europe*. Oxford: blackwell business,. Italy: between political exchange and micro-corporatism, 1992b.
19. Franzosi, r. *The puzzle of strikes class and state strategies in postwar italy*. Cambridge university press, 1995.
20. Locke, richard m.; baccaro, lucio. Learning from past mistakes? Recent reforms in italian industrial relations. *Industrial relations journal*, v. 27, n. 4, 1996.
21. Lustosa da costa, frederico. História das reformas administrativas no brasil: narrativas, teorizações e representações. *Revista do serviço público*. Brasília. V. 59, p.271-288, 2008.
22. Shorter, edward and tilly, charles. Strikes

in france, 1830-1968. London: cambridge universiy press, 1974.

23. Tilly, charles. *From mobilization to revolution*. Newberry award records, 1978.