



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA(UNILA)
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)**

**RELAÇÕES DE TRABALHO NO SETOR PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO:
CONSIDERAÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA GESTÃO
DE CONFLITOS – O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO
LATINO-AMERICANA**

ANTONIO WARNER LUCAS ALVES

DISSERTAÇÃO

Foz do Iguaçu
2021



UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)

**RELAÇÕES DE TRABALHO NO SETOR PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO:
CONSIDERAÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA GESTÃO
DE CONFLITOS. O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO
LATINO-AMERICANA**

ANTONIO WARNER LUCAS ALVES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à elaboração da dissertação do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Gilson Batista de Oliveira

Foz do Iguaçu
2021

ANTONIO WARNER LUCAS ALVES

**RELAÇÕES DE TRABALHO NO SETOR PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO:
CONSIDERAÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA GESTÃO DE
CONFLITOS – O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO
LATINO-AMERICANA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à elaboração da dissertação do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

BANCA DE DEFESA

Orientador: Prof. Dr. Gilson Batista de Oliveira
UNILA

Profa. Dra. Silvia Lima de Aquino
UFRGS

Prof. Dr. Exzolvires Queiroz Neto
UNILA

Foz do Iguaçu, 29 de junho de 2021

Catálogo elaborado pelo Setor de Tratamento da Informação
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA - PTI

A474

Alves, Antonio Warner Lucas.

Relações de trabalho no setor público federal brasileiro: considerações sobre a participação da sociedade na gestão de conflitos - o caso da Universidade Federal da Integração Latino-Americana / Antonio Warner Lucas Alves. - Foz do Iguaçu, 2021.

115 f.: il.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento. Foz do Iguaçu-PR, 2021.

Orientador: Gilson Batista de Oliveira.

1. Relações trabalhistas. 2. Serviço público. 3. Gestão de conflitos. 4. Universidade Federal da Integração Latino-Americana. I. Oliveira, Gilson Batista de. II. Universidade Federal da Integração Latino-Americana. III. Título.

CDU 35.08

À UNILA, na sua totalidade, por ter me proporcionado a pós-graduação e ter aceito ser objeto desta pesquisa.

À minha família, por ter vivenciado comigo todos os sentimentos da evolução diária deste trabalho, e a todas as pessoas que acreditaram no meu potencial e na importância desta pesquisa para a gestão democrática das relações de trabalho no Setor Público Federal brasileiro. Não foi sorte!

Serviços públicos eficientes e relações de trabalho democráticas são indicadores de uma sociedade isonômica, justa e solidária. A constante busca por melhoria na prestação desses serviços tem resultados mais eficazes quando envolve o servidor como partícipe da relação de trabalho.

Duvanier Paiva Ferreira

RESUMO

O escopo deste trabalho consiste em analisar a gestão de conflitos nas relações de trabalho no setor público federal do Brasil, a partir do caso da UNILA, através da seguinte questão: a representação da sociedade, como um dos atores sociais em um modelo de gestão de conflitos nas relações de trabalho do setor público federal, caracteriza os resultados das negociações como sendo de interesse público? Diante dessa questão, pretende-se investigar a gestão dos conflitos nas relações de trabalho da Unila, se a sociedade tem atuado nessas gestões e qual é a possibilidade de implantação de um Sistema de Relações do Trabalho, em nível nacional, tendo representantes da sociedade como um dos atores sociais. Para isso, utilizou-se metodologia qualitativa, estudo de caso da UNILA; o universo de análise é composto por gestores locais e dirigentes sindicais que representam os servidores; as técnicas de coleta de dados: entrevistas semiestruturadas com atores sociais, e acesso a documentos históricos e estatísticos; técnica de análise de dados: análise de conteúdo. O problema inicial da pesquisa foi respondido, uma vez que, em grande medida, a participação da sociedade na gestão de conflitos de servidores públicos caracterizaria o resultado das negociações como sendo de interesse público, com exceção da cuidadosa observância da seleção desses representantes, cuja condição refuta a hipótese inicial.

Palavras-chave: Relações de Trabalho. Setor Público Federal. Gestão de Conflitos. Sociedade.

ABSTRACT

The scope of this work consists in analyzing the management of conflicts in labor relations in the federal public sector of Brazil, based on the case of UNILA, through the following question: does the representation of society as one of the social actors in a conflict management model in the labor relations of the federal public sector characterize the results of the negotiations as being of public interest? In view of this issue, it is intended to investigate the management of conflicts in Unila's work relations, whether society has acted in these managements and what is the possibility of implementing a System of Labor Relations, at the national level, having representatives of society as one of the social actors. For this, we used qualitative methodology, unila case study; the universe of analysis is composed of local executives and union leaders representing the servers; the technical data collection: semi-structured interviews with social actors and access to historical and statistical documents; data analysis: content analysis. The initial problem of the research was answered, since, to a large share, the participation of society in the management of conflicts of public servants would characterize the outcome of the negotiations as being in the public interest, except for the careful observance of the selection of these representatives, whose condition refutes the initial hypothesis.

Keywords: Work Relations. Federal Public Sector. Conflict Management. Society.

RESUMEN

El alcance de este trabajo consiste en analizar la gestión de los conflictos en las relaciones laborales en el sector público federal de Brasil, a partir del caso de la UNILA, a través de la siguiente pregunta: ¿la representación de la sociedad como uno de los actores sociales en un modelo de gestión de conflictos en las relaciones laborales del sector público federal caracteriza los resultados de las negociaciones como de interés público? Ante esta cuestión, se pretende investigar la gestión de los conflictos en las relaciones laborales de unila, si la sociedad ha actuado en estas gerencias y cuál es la posibilidad de implementar un Sistema de Relaciones Laborales, a nivel nacional, que tenga representantes de la sociedad como uno de los actores sociales. Para ello, se utilizó metodología cualitativa, un caso de estudio; el universo de análisis está compuesto por ejecutivos locales y líderes sindicales que representan a los servidores; la recolección de datos técnicos: entrevistas semiestructuradas con actores sociales y acceso a documentos históricos y estadísticos; análisis de datos: análisis de contenido. El problema inicial de la investigación fue respondido, ya que, para una gran parte, la participación de la sociedad en la gestión de los conflictos de los servidores públicos caracterizaría el resultado de las negociaciones como de interés público, excepto por la cuidadosa observancia de la selección de estos representantes, cuya condición refuta la hipótesis inicial.

Palabras clave: Relaciones laborales. Sector Público Federal. Gestión de Conflictos. Sociedad.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Estrutura Sistema de Relações de Trabalho – John Dunlop	33
Figura 02 – Estrutura organizacional da UNILA	61

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Metodologia da pesquisa	54
Quadro 02 – Lista de documentos	57
Quadro 03 – Paradigma crítico-interpretativo	58
Quadro 04 – Validação dos dados da pesquisa	59
Quadro 05 – Docentes efetivos por titulação	60
Quadro 06 – TAEs efetivos por titulação	61

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Perfil dos participantes	63
Tabela 02 – Material das entrevistas	66
Tabela 03 – Categorização dos dados	68

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Análise de Conteúdo
ANDES-SN	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
FASUBRA	Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil
GC	Gestão de Conflitos
GCRT	Gestão de Conflitos nas Relações de Trabalho
MNNP	Mesa Nacional de Negociação Permanente
NC	Negociação Coletiva
SESUNILA	Seção Sindical dos Docentes da Unila – ANDES-SN
SINDITEST	Sindicato dos Trabalhadores em Educação das Instituições Federais de Ensino Superior no Estado do Paraná
SINPROFOZ	Sindicato dos Professores de Ensino Superior de Foz do Iguaçu
SPF	Setor Público Federal
SRH/MP	Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento
SRT	Sistema de Relações de Trabalho
RT	Relações de Trabalho
RTSPF	Relações de Trabalho no Setor Público Federal
TAE	Técnico Administrativo em Educação
TAEs	Técnico-Administrativos em Educação
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
1. CONFLITOS NAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO SETOR PÚBLICO FEDERAL	10
1.1 CLASSES SOCIAIS E LUTAS DE CLASSES	10
1.2 CONFLITO NAS RELAÇÕES DE TRABALHO	14
1.3 LIBERDADE SINDICAL	18
1.4 NEGOCIAÇÃO COLETIVA	19
1.5 GREVE	28
1.6 RELAÇÕES DE TRABALHO - RT	30
1.6.1 Sistema de Relações de Trabalho - SRT	32
1.7 ESTADO, APARELHO DO ESTADO, SOCIEDADE E RELEVÂNCIA DO INTERESSE PÚBLICO	36
1.7.1 Administração Pública	38
1.7.2 Agentes Públicos	42
1.7.3 Sociedade	43
1.7.4 Relevância do Interesse Público Sobre o Privado	46
2 METODOLOGIA	50
2.1 TIPO DE PESQUISA	50
2.2 CARACTERIZAÇÃO DO LÓCUS E DA PESQUISA	59
2.2.1 Participantes da pesquisa	61
2.3 DOCUMENTOS	63
2.4 ENTREVISTAS	64
2.5 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES	66
3 RESULTADOS E DISCUSSÃO	68
3.1 RELAÇÕES DE TRABALHO NA UNILA	68
3.1.2 Gestão de Conflitos - GC	69
3.1.3 Negociação Coletiva - NC	72
3.1.4 Movimentos paredistas	79
3.1.6 Relevância do interesse público	84
3.1.7 Sistema de Relações de Trabalho - SRT	88
CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
REFERÊNCIAS	101
APÊNDICE A – ROTEIRO ENTREVISTA GESTORES	108
APÊNDICE B – ROTEIRO ENTREVISTA DIRIGENTES SINDICAIS LOCAIS	110
APÊNDICE C – ROTEIRO ENTREVISTA DIRIGENTES SINDICAIS NACIONAIS	112
APÊNDICE D – ROTEIRO ENTREVISTA DIRIGENTES DIEESE	114

INTRODUÇÃO

No Brasil, a Administração Pública Federal tem buscado formas de servir ao cidadão com qualidade e rapidez nos fornecimentos de seus serviços, mediante o esforço para aumentar a eficiência e a efetividade dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Nesse sentido, Osborn e Gaebler (1992) ressaltam a necessidade de modelos inovadores de gestão e da utilização de tecnologias gerenciais mais complexas, visando transformar estruturas burocráticas em instituições flexíveis, adaptáveis e com maior participação da sociedade. Essa lógica perpassa também a necessidade de analisar como esses serviços são entregues à sociedade e, o quanto as relações de trabalho no seio da Administração Pública Federal interferem na qualidade desses serviços.

Atualmente, é possível identificar na literatura, estudos amplos e abrangentes sobre as mais diversas facetas das relações de trabalho no setor privado e sobre o papel do movimento sindical como representante das classes trabalhadora e patronal, como também há, porém em menor escala, estudos sobre essas relações no setor público de modo em geral. Contudo, sobre as relações de trabalho no setor público federal, ainda há bastante o que explorar, em especial quando se trata da participação da sociedade nessas relações em tempos normais (não greves) e em tempos de greves. Esse campo, em específico, é amplo e ainda carece de exploração científica. Silva (2015, p. 35) advoga que a literatura acadêmica tem privilegiado¹, ao longo do tempo, estudos do movimento sindical e das relações industriais, em função da sua relação com as forças produtivas, não ocorrendo a mesma dedicação aos estudos das relações de trabalho no setor público, e isto, quando se refere ao setor público federal, é necessária a reflexão sobre o papel do aparelho do Estado como gestor do sistema de relações de trabalho dos dois setores das carreiras: setor público (servidores estatutários) e setor produtivo estatal (empregados celetistas). No entendimento de Alves (2021), devido à sua finalidade, tendo em vista que os

¹ “Em parte, este interesse preferencial dos pesquisadores pela prática sindical do setor privado é explicado pelo próprio papel de vanguarda exercido pelo operariado no processo de reorganização sindical no final da década de 1970, particularmente na constituição do chamado Novo Sindicalismo” (SILVA, 2015, p. 34)

resultados não são lucros, mas políticas públicas de qualidade, diferente da iniciativa privada, pois mesmo que seja prestação de serviço, o lucro está sempre contido nos preços.

Nas perspectivas de Torres (2004, p. 35) e Bryner (2010) a política pública é “o instrumento de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo”. Essas opções políticas são transformadas em ações que devem ser implementadas pela administração pública, mediante processos que resultarão em encargos para os agentes públicos. Essa perspectiva sobre a administração pública fundamentada em políticas públicas, gera expectativas em relação às organizações e aos desafios que esses agentes enfrentam ao tentarem satisfazer valores concorrentes e muitas vezes contraditórios. Esses valores entram em conflito no interior das instituições, devido a distribuição mais geral de poder econômico, social e político.

De certo, esses conflitos atingem diretamente os usuários dos serviços, como, por exemplo, ocorre com as greves das categorias dos bancários, dos trabalhadores dos Correios, dos fazendários, dos petroleiros, dos previdenciários e dos educadores, que têm motivado a população a externar a sua opinião por intermédio da imprensa, das redes sociais, dentre outras formas de manifestações. Isto facilmente nos remete a concluir que, enquanto no setor privado a greve acarreta prejuízos para as empresas, no setor público ela acarreta prejuízos para a sociedade, pela ausência, ineficiência ou insuficiência dos serviços públicos, demonstrando novas posturas tanto da sociedade quanto no papel do aparelho do Estado enquanto viabilizador de políticas públicas. Por isso, torna-se evidente a valerosa contribuição destes estudos para a eficiência da Administração Pública Federal, mediante instrumento de governança, o que dota esta pretensão de fortes expectativas e denota quão útil são os resultados alcançados para visibilidade dessa Administração a partir do alinhamento dos seus interesses com os interesses do público em geral que, neste trabalho, é identificado pela expressão *sociedade*.

No cotidiano profissional dos servidores públicos, igualmente como ocorre com as demais categorias, há as divisões do trabalho, os conflitos inerentes às relações de trabalho e agrupamentos classistas de trabalhadores assalariados. Grosso modo, isto advém da consolidação das primeiras

organizações capitalistas com a proletarização dos artesãos e a formação de grupos de trabalhadores [ainda] não qualificados (KAUFMAN,1993).

Paralelo a isso, a sociedade, destinatária e usuária das políticas públicas, tem exigido cada vez mais eficiência dos serviços estatais, ao mesmo tempo em que espera dos agentes públicos todo o zelo e capacidade técnica necessários para o bom planejamento, a melhor execução e os melhores resultados desses serviços, partindo do pressuposto de que, como cidadãos contribuintes e usuários dos serviços públicos, são credores da dedicação desses trabalhadores. Porém, na prática, nas situações de conflitos nas relações de trabalho, os serviços são interrompidos ou parcialmente prejudicados quando as negociações são frustradas, ou por falta de acordo ou ainda por não ocorrerem devido ao desinteresse de uma ou de todas as partes envolvidas. Sendo que é exatamente nesses momentos que a sociedade toma conhecimento da existência do conflito e, embora diretamente prejudicada, nem sempre (ou nunca) é chamada para dialogar ou entender o que está ocorrendo.

É nisso que se fundamenta o escopo deste estudo para analisar a Gestão de Conflitos nas Relações de Trabalho – GCRT na Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA, e identificar a participação da sociedade, levando em conta que a “dupla dimensão da greve no setor público – Estado e interesse público – deve ser entendida e muito bem avaliada, tendo em vista compatibilizar interesses corporativos das categorias e interesses públicos” (NOGUEIRA, 2005, p. 19).

Tem-se, assim, que a problemática do estudo reside na interrupção dos serviços públicos devido aos movimentos paredistas dos trabalhadores públicos, provocando o questionamento quanto à possível inobservância do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular que, segundo Di Pietro (2010), deve ser dada a devida importância ao rigor deste princípio em todos os momentos de elaboração e de execução dos atos da Administração Pública. Todas as normas de direito público, segundo essa autora, têm a função precípua de resguardar os interesses públicos, ainda que essas normas tragam em si a proteção dos direitos individuais. Para ela, a Constituição Federal de 1988 está em sintonia com as conquistas do Estado Social, que a defesa do interesse público corresponde ao próprio fim estatal, e que o

ordenamento constitucional contemplaria inúmeras hipóteses em que os direitos individuais cedem diante do interesse público, cuja tese se aproxima da realidade dos conflitos dos servidores perante a Administração Pública, quando geralmente as pautas são salariais ou relacionadas às condições de trabalho.

Nessa senda, a pesquisa demonstra como ocorrem as gestões das relações de trabalhos no setor público federal brasileiro, em tempos normais e em tempos de greve, na última década, notadamente quanto a participação da sociedade nas gestões de conflitos, tendo por base o caso da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA. Restam identificadas quais formulações de estratégias têm sido adotadas, na última década, para que haja essa participação nos processos de gestão de conflitos nas relações de trabalho, em nível local e nacional, bem como verificada a possibilidade de adoção de políticas que articulem a atuação da sociedade com as instituições públicas.

Dessa forma, busca-se nesta pesquisa, responder à seguinte pergunta: *a representação da sociedade, como um dos atores sociais em um modelo de gestão de conflitos nas relações de trabalho do setor público federal, caracteriza os resultados das negociações como de interesse público?*

A hipótese levantada é a de que, *se a sociedade participar da gestão dos conflitos entre governo (gestores locais e nacionais) e os servidores públicos federais, desde a origem dos variados conflitos, solucionáveis ou não, até uma possível deflagração de greve, então restará caracterizada a relevância do interesse público sobre o privado.*

Para verificar a hipótese levantada, o objetivo geral deste trabalho é pesquisar as gestões de conflitos nas relações de trabalho na Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA, no período de 2011 a 2020, e se a sociedade participou dessas gestões, a partir das apreensões dos atores sociais. E, como objetivos específicos procura-se:

- Descrever o modelo de Gestão de Conflitos nas Relações de Trabalho - GCRT na UNILA e em nível nacional, no período pesquisado;
- Verificar se nos modelos de GCRT, em nível local e nacional, há representantes da sociedade como um dos atores sociais;
- Investigar se o fato da sociedade ter assento, como ator social, na gestão dos conflitos, restará caracterizada a relevância do interesse público sobre o

privado;

- Identificar a possibilidade de implementação de um Sistema de Relações de Trabalho - SRT, em nível nacional, com representantes da sociedade como um dos atores sociais.

Estruturalmente, esta dissertação está disposta, além da Introdução e das Considerações Finais, em três capítulos que contemplam as bases teóricas, a metodologia e os resultados das pesquisas. Esta introdução, que precede os capítulos, dedica-se à exposição dos motivos e os propósitos da pesquisa, constituindo-se no verdadeiro sentido de todo o trabalho, desde a sua concepção até os seus resultados alcançados. No primeiro capítulo consta toda a base teórica do trabalho, desde a compreensão de classes sociais, conflitos, conflitos de classes, relações de trabalho e o modelo de Sistema de Relações Industriais (conceitos e estrutura), proposto por John Thomas Dunlop. Na sequência, esse capítulo traz alguns conceitos de Estado, Administração e Agentes Públicos. A metodologia e o delineamento das pesquisas estão rigorosamente detalhados no segundo capítulo, de acordo com as referências acadêmicas amplamente adotadas. No terceiro e último capítulo estão expostos os resultados das pesquisas e apresentada as análises e inferências do autor quanto às realidades locais e nacionais, de acordo com a estrutura de relações de trabalho em vigência na UNILA e nas entidades sindicais.

No desfecho, as Considerações Finais expressam as percepções, as conclusões, a resposta à questão inicial, a verificação da hipótese levantada e as indicações do autor para trilha acadêmica, de acordo com os relatos e resultados expostos, alinhados as referências teóricas discutidas no decorrer do estudo.

1. CONFLITOS NAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO SETOR PÚBLICO FEDERAL

Este capítulo tem como objetivo apresentar a revisão da literatura necessária para formar o arcabouço teórico das pesquisas, tendo por base a categorização para a análise dos dados. Segundo Creswell (2010, p. 51), este exercício tem como objetivo apresentar os estudos já realizados e a importância sobre o assunto das pesquisas, proporcionando “uma estrutura para estabelecer a importância do estudo e também uma referência para comparar os resultados com outros resultados”.

Para atender ao que se propõe, estrutura-se para discorrer sobre classes sociais e lutas de classes; conflitos nas relações de trabalho; liberdade sindical; negociação coletiva; movimentos paredistas; relações de trabalho e sistema de relações de trabalho; Estado, aparelho do Estado, sociedade, e relevância do interesse público.

1.1 CLASSES SOCIAIS E LUTAS DE CLASSES

Os estudos de Karl Max concebem classes sociais como estruturas e modos de organização típicos das relações e atividades sociais que surgem a partir da divisão social do trabalho. Em razão dessa divisão no interior das sociedades, defendem que há a classe dominante ou burguesia, detentora da produção, e a classe dominada ou proletariado, não detentora dos meios de produção. Ao estudar a divisão do trabalho na sociedade sob a ótica do mercado, Marx (2017, p. 426) defende que ela decorre, geralmente, das múltiplas comunidades que “encontram em seu ambiente natural meios diferentes de produção e de subsistência”, ocasionando a coexistência e a inter-relação por trocas de produtos originalmente distintos e “interdependentes entre si”, das quais surge a divisão social do trabalho como necessidade de decomposição do que precisa ser produzido de mercadorias para as trocas e comercialização entre as comunidades internas e estrangeiras. Essa lógica, trazida para a atualidade e expandida para as demais atividades, explica o movimento da sociedade na oferta e na procura de produtos e serviços, no âmbito da própria comunidade,

mas também, muitas das vezes envolvendo outras comunidades da própria localidade, do país e do mundo, consolidando um regime de produção (mercadorias e serviços) permanente.

Ao discorrer sobre regime de produção, Marx desenvolve a perspectiva em três grandes classes bem definidas: “os proprietários de simples força de trabalho, os proprietários de capital e os proprietários de terras, cujas fontes de receitas são o salário, o lucro e a renda do solo”, respectivamente. Essas classes se relacionam de forma direta, mediante a movimentação da produção e do capital ou mediante a hierarquia quando há uma relação de trabalho envolvendo duas classes, e, de forma indireta, sempre que a movimentação do produto ou do serviço ocorrer em uma relação comercial entre os proprietários do capital e os da terra, sendo que foram os da força de trabalho que o produziram ou prestaram o serviço (IANNI, 1980, p. 99).

Pode-se dizer, então, sob essa ótica, que as relações de propriedade, posse e uso constituem um modo de produção composto de classes sociais, e cada uma exerce função específica nas relações. E, ao analisar essa perspectiva de relações no setor público, há de um lado os trabalhadores públicos, que compõem a força de trabalho, cuja fonte de receita é a remuneração (salário), e de outro o aparelho do Estado, representado pela Administração Pública, que detém a função de empregador, cujo produto são os serviços típicos da operacionalização das políticas públicas. As fontes de receitas (capital), nessas relações são diversas, sendo a arrecadação de impostos a principal delas. Neste modo específico das contradições de classes, a Administração Pública exerce o papel dominante, mesmo que não se configure uma classe social e, em algumas circunstâncias, não se caracterize como um modo de produção, porém o é, quando se trata de empresas estatais ou de economia mista, por exemplo, e quando presta serviços à população.

Nicos Poulantzas faz inferências e indicações teóricas relevantes sobre as relações de trabalho do pessoal do Estado no seio do aparelho estatal, em especial sobre as contradições de classes que se exprimem no próprio seio do Estado, por meio de crises (conflitos) que refletem dominância nas relações que envolvem o pessoal intermediário e subalterno. No entanto, nega a esse pessoal um papel de força social independente ou com poder próprio, e afirma a

natureza de uma categoria específica, com uma certa autonomia relativa (a autonomia relativa do Estado em relação às classes dominantes) e uma unidade própria de interesses. Em suas palavras:

Insisti até aqui no aspecto de **crise do Estado**, que concerne a suas instituições e aparelhos, e que é o aspecto fundamental desta crise. Ele não impede que esta crise do Estado se manifeste igualmente sob um outro aspecto, que é o da crise do pessoal do Estado (pessoal político, funcionários, juízes, militares, policiais, professores etc.), em suma, uma crise da burocracia de Estado em sentido amplo. Na verdade, a crise política se traduz no próprio interior do corpo do pessoal estatal de várias maneiras: a) como crise institucional do Estado, quer dizer precisamente como reorganização do conjunto dos aparelhos de Estado; b) como acentuação, **com traços próprios, da luta e das contradições de classe tal como, elas se exprimem, de modo específico**, no seio do pessoal de Estado; c) como ascensão das reivindicações e das lutas próprias ao pessoal do Estado (POULANTZAS, 1975 [1987] p. 29) grifo nosso.

As crises do Estado a que se refere o autor, são os conflitos nas relações de trabalho na dinâmica de funcionamento do aparelho do Estado. As divisões e contradições acirradas no seio do pessoal do Estado geram conflitos que são influenciados pelas contradições de classes, uma vez que, grosso modo, esses conflitos, na Administração Pública, ocorrem por questões políticas, econômicas, condições de trabalho, dentre outras questões, gerando fissuras internas e formação de grupos antagônicos, típicas de Estado capitalista, enquanto que nas organizações privadas, o acirramento decorre, especialmente, da exploração do trabalho e da busca constante do lucro pelas classes dominantes, e das reivindicações relacionadas a direitos, salários e condições de trabalho pelas classes dominadas. Com isso, fica evidenciado que o conflito das relações de trabalho na Administração Pública passa pela própria discussão da crise política e funcional do Estado capitalista e o papel dessa categoria de trabalhadores na luta pelos seus interesses que ocorrem geralmente em momentos de crise do Estado, quer seja política, ideológica ou econômica, “não corresponde diretamente às mudanças necessárias no próprio Estado no sentido de atender melhor os interesses imediatos das massas populares e nem da transformação mais ampla no sentido democrático radical e socialista” (NOGUEIRA, 2005, p. 9).

Nessa trilha teórica, a formação social desses trabalhadores se dá de acordo com a hierarquia das estruturas organizacionais (tanto dos servidores públicos como das instituições onde estão definidas as responsabilidades

laborais, as condições de trabalho e os poderes de decisão) e, com efeito, as pautas das categorias apresentam-se por meio de uma articulação das estruturas e de seus agentes, quer seja pelos resultados dos serviços, quer seja pela formação social que foi estabelecida dentro dessas estruturas hierarquizadas (aparelho estatal). Ademais, na formação social da hierarquia desses trabalhadores, ocorrem divisões no interior da própria classe que, ao ocupar posições mais baixas na hierarquia e no aparelho estatal, formam polarizações entre si, conforme compreende Poulantzas (1975, p. 314), ao afirmar que esse fenômeno ocorre com os “agentes subalternos dos setores burocratizados públicos e privados” devido às relações de poder e de subordinação, produzindo a luta política intraclasses com vistas à melhoria da convivência.

De outro modo, e sendo este o fulcro, dada a sua especificidade de classe na luta política, ocorre o ponto estratégico do processo de transformação, e “é neste contexto que se deve situar a importância particular que Marx atribui à luta política de classe como nível particular das relações sociais, consistindo em luta econômica, política e ideológica de classe”, na qual se estabelecem as relações de forças entre as classes, cujos processos e resultados dependem do momento político em que elas ocorrem, criando a oportunidade de transformações e de novas conquistas (POULANTZAS, 1977, p. 73).

No sentido amplo, Poulantzas (1977, pp. 83-84) compreende os conflitos das classes sociais no mundo do trabalho, como “relações de oposição, relações de contradição no sentido mais simples do termo”. Para ele, “trata-se, por exemplo, da contradição entre as práticas que visam à realização do lucro e as que visam ao aumento dos salários - luta econômica -, entre as que visam a manutenção das relações sociais existentes e as que visam a sua transformação - luta política – etc.”. No sentido estrito, Nogueira (2005, p. 7) entende que as “fontes de conflito no Estado capitalista encontram-se duplamente determinadas pelas relações diretas entre funcionários e níveis de governo do Estado pelas contradições do regime capitalista de produção”. Essas contradições se concentram nas vertentes econômica e política, contemplando os reajustes salariais em decorrência de perdas inflacionárias, nas divergências de aplicação das carreiras, na melhoria das condições de trabalho, na manutenção de direitos conquistados, na melhoria da máquina administrativa e dos serviços prestados,

por direitos sociais para a população em geral, dentre outras, de acordo com a conjuntura do momento, consequência do modelo de políticas econômicas governamentais, ajustes fiscais ou por limitações orçamentárias e ou estruturação administrativa no decorrer de uma gestão do ente estatal.

É preciso ponderar que as relações sociais do trabalho no serviço público são inerentes às contradições das classes, que os processos decorrem dos conflitos e que, sobretudo, as regulações impostas para o seu controle têm duas vertentes que não podem ser ignoradas. Se por um lado as regulações no decorrer dos processos conflituosos podem antever soluções conciliatórias, por outro, elas podem encobrir, ou seja, não expor esses conflitos que são típicos das contradições relacionais entre capital e trabalho. Daí a necessidade de uma organização coletiva forte da classe trabalhadora, uma vez que estará estabelecida a correlação de forças, na qual o capital (Administração Pública, por si ou a serviço deste²) exerce a posição de classe dominante.

1.2 CONFLITO NAS RELAÇÕES DE TRABALHO

Afinal, o que é conflito? Recorrendo ao Dicionário etimológico da língua portuguesa (CUNHA, 2012, p.171), conflito é “luta, combate, colisão, discussão”, oriunda do latim “conflictus”. Partindo desse pressuposto, vários autores conceituam conflito, que aqui será dada ênfase ao conflito nas relações de trabalho.

O conflito é um fenômeno natural nas relações humanas, cujos reflexos nem sempre são negativos ou desagradáveis, mas decorrem de um “processo que começa quando uma parte percebe que a outra parte frustrou ou vai frustrar seus interesses” (HAMPTON, 1991, p. 297). Essas partes podem ser pessoas ou organizações, de forma individual ou coletiva. Dito isto, vemos que o conflito não se opõe à integração social, uma vez que ambos contribuem para a convergência por meio das mudanças necessárias e do entendimento das diferenças culturais decorrentes das divergências de interesses ou da oposição

² O Estado capitalista serve para organizar as classes dominantes e para desorganizar as classes dominadas, concentrando “não apenas a relação de força entre frações do bloco no poder, mas também a relação de forças entre estas e as classes dominadas”, predominando os interesses intransigentes da burguesia (POULANTZAS, 1980).

de objetivos dos atores sociais na ação coletiva, causando uma ação/reação determinada, resultando na alteração na dinâmica “dos mecanismos normais de regulação ou da escolha de uma ação pelos atores sociais, seja individualmente, seja coletivamente” (FLEURY e FISCHER, 1985, p. 164).

De fato, os conflitos podem também culminar em efeitos negativos para uma organização e para as pessoas que nela trabalham, dependendo de sua administração. Nesse sentido, Burbridge (2012, p. 30) distingue os conflitos em produtivos e não produtivos (contraprodutivos):

Os **produtivos** são aqueles que provocam mudanças, criando um valor líquido positivo para a organização, para o gestor e para as pessoas que lá trabalham. Os **contraprodutivos** – também, às vezes chamados de **disfuncionais** – são aqueles que destroem valor, impedem colaboração e geram prejuízos significativos.

Segundo essa concepção, os conflitos exigem uma administração que passa, necessariamente, pela compreensão e controle da intencionalidade dos agentes sociais, a partir das ações concretas diante da sociedade, da cultura, da linguagem, da visão de mundo e da capacidade de formular juízo de valor. Para que um conflito seja produtivo, é necessário equalizar a intencionalidade das ações que, segundo Andrade et al (2009, p. 25), “é essencial à compreensão do conflito caracterizado como contradição de propósitos”, por causa da “divergência” (relação conflituosa) e da “intransigência” (firmeza de posição).

Esses autores enunciam o conflito social a partir dos modelos funcional e dialético. No funcionalismo, o consenso, a integração, a organização e a cooperação do “funcionamento equilibrado do sistema” são “o estado normal da sociedade”. Neste modelo, “as lutas e os conflitos entre grupos não podem nascer da estrutura da sociedade, pois a sociedade é uma construção completamente funcional”. Já no dialético a sociedade estrutura-se no conflito, e não no consenso. Para este modelo, o regramento social é “produto da coerção, e as estruturas sociais são determinadas pela situação dos grupos na sociedade, não pelos valores” (ANDRADE et al., 2009, pp 43-44). Nessa conceituação, embora adotem focos distintos, tanto um modelo como o outro têm no conflito (por consequência ou por origem) um fator estruturante da sociedade que se desenha pela constante oposição dos agentes sociais, mas também pela busca perene de resultados positivos para a sociedade.

No movimento sindical, de forma análoga, os modelos clássicos de organização e de gestão de conflitos que se encaixam nessa conceituação são: o *reformista*, que se opõe a ação violenta e direta, por meio de canais permanentes de diálogo; e o *revolucionário*, no qual as estruturas mudam se e somente se houver a coerção de uma das partes³.

Diante disso, evidencia-se a relevância do estudo dos conflitos e quão necessária é a sua administração para que as organizações compreendam que, embora as discordâncias gerem conflitos, elas devem ser percebidas de maneira criativa e conduzidas ao bem-estar dos agentes sociais, sob pena de produzirem resultados indesejados para a convivência interpessoal, assim como desastrosos na medida em que acarretam prejuízos expressivos para a organização.

Sobre administração dos conflitos nas relações de trabalho, Nogueira (2005, p.09) cita Hyman (1978, p. 22), para afirmar que:

Ciente de que a noção de relações industriais possa ocultar as contradições entre trabalho e capital, Hyman considera a existência de processos e forças contraditórias que trazem tanto estabilidade como instabilidade nos sistemas; e a regulação do trabalho depende do conflito nas relações de trabalho. O autor entende as relações industriais em geral como os processos de controle sobre as relações de trabalho e entre esses processos, a organização e ação coletiva dos trabalhadores se revestem da maior importância.

Em suma, Nogueira alerta que na administração do conflito há possibilidade de se omitir as contradições naturais da relação trabalho-capital, na medida em que o antagonismo das forças das partes estabilizam ou instabilizam as relações de trabalho, mas a gestão dos conflitos controlam essas relações. Por isso, destaca a importância do papel da organização dos trabalhadores, mediante estratégias consolidadas coletivamente para superar o controle sobre essas relações.

³ Quanto aos modelos de gestão de conflitos no sindicalismo, na doutrina clássica, recorre-se a Arouca (2019, p. 97) que o define, como: revolucionário (toda ação deve voltar-se contra o Estado); reformista (opõe-se a ação violenta e direta do proletariado, entendendo, porém, que o sindicato constitui um meio de luta, devendo conduzi-la para atendimento de suas reivindicações, sem com isto atingir a sociedade); cristão (inspirado na Encíclica *Rerum Novarum* de Leão XIII, pregando a colaboração social de forma ampla); comunista (utiliza a força sindical para a implantação de seus ideais); de Estado ou nacionalista (que pretende manter-se num campo puramente sindical).

Hampton (1991, pp. 304-305) reconhece que há quatro modos de gerenciar conflitos: “acomodação”, “dominação”, “compromisso” e “solução integrativa de problema”. O modo de acomodação (opõe-se à confrontação) consiste em omitir um problema, impedindo que seja exposto, negando-o ou minimizando-o. O de dominação é relacionado ao poder, cuja dosagem deve ser distribuída na medida certa para que não haja frustrações de uma das partes. O compromisso, ao contrário do uso exacerbado do poder e diretamente associado à cooperação, requer renúncia das partes quanto às expectativas iniciais em nome dos melhores resultados. Por fim, a solução integrativa de problema (abordagem colaborativa) é comprometida com o melhor resultado para todas as partes, ou seja, esforça-se para encontrar a solução que atende plenamente aos interesses das partes.

Quanto à classificação, um “conflito pode ser classificado em duas dimensões: uma distributiva, na qual se dividem os resultados entre os envolvidos e outra integrativa, na qual se procura obter o melhor para as duas partes envolvidas”, podendo ser alcançado por meio do confronto direto e da correlação de forças ou da concessão para a dominação da outra parte ou da negociação com vistas a um acordo ou, ainda, mediante arbitragem, que consiste na interveniência de terceiros com poderes para impor uma solução (MARTINELLI e ALMEIDA, 2019, p. 56).

É pertinente também analisar os conflitos nas relações de trabalho na Administração Pública brasileira a partir da concepção burocrática, que é baseada, por exemplo, pela hierarquia, pelo poder, pelo controle e dominação, cujo modelo de Administração é defendido por Max Weber (1998, p. 61) por ser “o que melhor caracteriza o desenvolvimento racional do Estado moderno, uma vez que a base da qualificação desse pessoal é a racionalização crescente do mundo e a divisão social do trabalho”. Ou seja, nessa divisão social hierárquica da Administração Pública há os escalões que detém o poder de decisão e controle da administração e os escalões subalternos, cujas contradições, como afirma Poulantzas (1977, p. 31), “repercutem nas posições da luta de classes”, cuja linha que separa “os escalões intermediários e subalternos” não é simples. “Estas contradições se articulam aliás de modo complexo às

reivindicações e lutas corporativas próprias do pessoal de Estado, lutas que se intensificam no contexto geral da crise política”.

1.3 LIBERDADE SINDICAL

A liberdade sindical no setor público está presente na Constituição Federal (art. 37, VI), que garante “ao servidor público civil o direito à livre associação sindical”. De modo mais amplo, no artigo 8º, consta que:

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical; II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município; III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas; IV - a assembleia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei; V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato; VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho; VII - o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais; VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.

Sem dúvida, essas garantias são fundamentais para o livre exercício das organizações sindicais e para a livre adesão e manifestação dos servidores públicos, quer seja no processo de criação de entidades, quer seja na legitimidade da filiação, bem como da atuação nos processos de negociação coletiva e nos eventuais movimentos paredistas. Isto demonstra que a vitalidade do sindicalismo no seio do aparelho do Estado está diretamente ligada à liberdade sindical (individual e coletiva), garantias indispensáveis para a legitimidade da representatividade e da organização dessa classe trabalhadora.

1.4 NEGOCIAÇÃO COLETIVA

Em uma visão preventiva, apaziguadora e conclusiva de um conflito nas relações de trabalho, o instrumento defendido por muitos autores é, necessariamente, o processo de negociação, com distribuição e equidade de poder entre os atores sociais, que resulte na satisfação (mesmo que abaixo das expectativas) de todas as partes envolvidas, evitando confrontos ou impasses que justifiquem a arbitragem ou ações mais radicalizadas.

Partindo dessa concepção preliminar, Matos (2003, p. 5) define, num sentido amplo e subjetivo que “a negociação como filosofia implica a aceitação dos valores que embasam uma administração participativa, os ideais de direitos humanos e justiça social, os pressupostos de co-responsabilização por resultados”. Já num sentido mais estrito e objetivo, Braga (1998, p. 149) reforça que “negociação é um processo mediante o qual duas ou mais partes com interesses comuns e opostos trocam informações ao longo de um período, tendo em vista conseguir um acordo em suas relações futuras”.

Seguindo esse fio teórico, objetivamente, em se tratando da Administração Pública Federal, entende-se a negociação coletiva como sendo o instrumento de gestão sindical e governamental que, em nome das categorias dos servidores e da gestão estabelecem acordos, diante de uma base comum de interesses divergentes, valores e ideais peculiares, mas que aproximam e levam os dirigentes (de ambas as partes) ao diálogo necessário em um ambiente de entendimentos que busca uma convergência de interesses. As partes são, de um lado a coletividade da categoria de servidores públicos, representada pelos dirigentes sindicais e, de outro, a gestão pública, representada pelos dirigentes máximos da Instituição.

Braga (1998, p. 77) enxerga empecilhos nesses processos de negociação, sob a perspectiva sindical dessa categoria em contraponto aos trabalhadores privados, que dependendo

do enfoque político dos seus dirigentes, os sistemas de negociação e de participação no setor público são vistos de forma diferenciada pelos sindicatos. Entretanto, independentemente das diversas visões que permeiam o movimento sindical, há incongruências que o levam, frequentemente, a impasses cruciais. Impasses que colocam trabalhadores uns contra os outros. Entender e superar essas

incongruências é vital para o desenvolvimento das lutas sociais no Brasil e para a transformação do Estado em instrumento a favor da cidadania.

Nessa visão, a natureza política e as ideologias são inerentes a qualquer processo de negociação coletiva. No setor público, ela permeia as relações da própria categoria, dos dirigentes sindicais (internamente), da instituição local, da conjuntura nacional, estadual e municipal e, ainda, da relação com as outras entidades sindicais dos trabalhadores privados e com a sociedade.

Além disso, essa abordagem conceitual destaca o reconhecimento da diversidade dos perfis culturais e ideológicos dos atores (religiosos, éticos, raciais, políticos, econômicos, por exemplo) porém, define pontos ideais a serem observados para que, de acordo com a responsabilidade de cada agente, chegue-se ao melhor resultado, mesmo que não seja aquele que as partes mais desejam. Esta é a essência de qualquer processo de negociação, por se tratar de um canal de diálogo entre atores com ideologias e interesses muitas vezes antagônicos que aceitam o propósito de encontrarem os melhores termos de modo que todos saiam satisfeitos mesmo que esse resultado não seja o originalmente almejado.

Ao discorrer sobre negociação coletiva, Carvalho Neto (2001, p. 64) ressalta que o direito de greve precede o de negociação coletiva, é condição *sine qua non* para que se possa imaginar a “possibilidade real de concretizá-la”, tendo em vista o “equilíbrio de forças” na relação de poder e a possibilidade de coerção ou represálias para os representantes da categoria dos trabalhadores, bem como para os grevistas.

Dada essa condição, advoga que:

A negociação coletiva é um processo dinâmico e se instala num espaço onde sua originalidade está na sua legitimidade como prática de regulação de conflito, na sua instabilidade, e, conseqüentemente, em uma grande indeterminação. Trata-se, portanto, de um procedimento social suficientemente imbuído de ideologia e de história, e, por isso mesmo, contínuo, inacabado e sempre renovável, além de ser determinante na definição das formas de relação entre atores sociais (CARVALHO NETO, 2001, p. 65).

Denota-se nessa dinamicidade do processo, a legitimidade da regulação dos conflitos adotando a negociação coletiva como fator estruturante face ao caráter da representatividade dos atores sociais, das suas culturas, ideologias e posições, e a sua relevância nos acordos produzidos para o

desenvolvimento da organização e da própria gestão de conflitos nas relações sociais, que é constante, ou seja, ocorrem na medida em que forem surgindo os atritos, quando novos processos de negociações coletivas são instaurados, consolidando, repetidamente, os mesmos ciclos de etapas desses processos.

Por isso, dada a sua complexidade, dinamicidade e abrangência, a negociação coletiva configura-se, ao mesmo tempo, como processo político, social e econômico, que requer, dos atores sociais, poder e capacidade de normalização das relações de trabalho e de obtenção das conquistas para as respectivas classes que representam, o que evidencia, segundo Lobos (1985, p. 176) “as desvantagens da negociação individual em uma economia capitalista” quando, normalmente, prevalecem as regras do contrato individual celebrado entre o empregador e o empregado, bem como a relação baseada por dominação e subordinação, ao passo que, na roda de negociações em que estão postos interesses antagônicos, de um lado o coletivo de trabalhadores e do outro lado a representação patronal, prevalece o equilíbrio de poder e de controle da competição.

Quanto a finalidade, Lobos (1985, p. 177) caracteriza a negociação coletiva sob os aspectos mercadológico e político. No primeiro, ela “é necessária para ajustar as condições de intercâmbio entre empregados e empregadores, de outra forma inequitativas”. No segundo, o empregador “deve partilhar o seu poder com o sindicato, mas defendendo a parte que lhe cabe. A organização é vista como um sistema de poder”. Desse modo, o autor fortalece a tese de que, coletivamente, sem largar mão da defesa dos respectivos interesses, as relações ocorrem mediante interação equitativa e equilíbrio de poder.

Para Stoll (2007, p. 26), a negociação coletiva é “o processo democrático por meio do qual as partes buscam, diretamente, uma composição para a regência das relações de trabalho que protagonizam”. Em outras palavras, é um processo divergente, representativo, participativo e autônomo, que produz diretrizes e normas para si e para o equilíbrio das relações de trabalho, em meio a interesses divergentes.

Nessa sintonia, Magano et. al. (1993, p. 294) defendem que “a negociação coletiva é o processo tendente à superação do conflito coletivo. Dela devem, necessariamente, participar os sindicatos dos trabalhadores e dos

empregadores”. É o caráter de representatividade sempre presente nas gestões dos conflitos trabalhistas. Neste caso, os autores enfatizam a indispensável participação sindical como fator de legitimidade do processo e legalidade dos acordos dele decorrentes.

Na tentativa de estimular a institucionalização da negociação coletiva em nível mundial, a Organização Internacional do Trabalho - OIT, por intermédio da Convenção nº 154, aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 22, de 12 de maio de 1992, estabelece que:

a negociação coletiva compreende todas as negociações que tenham lugar entre, de uma parte, um empregador, um grupo de empregadores ou uma organização ou várias organizações de empregadores, e, de outra parte, uma ou várias organizações de trabalhadores, com fim de: a) fixar as condições de trabalho e de emprego; ou b) regular as relações entre empregadores e trabalhadores; ou c) regular as relações entre empregadores ou suas organizações e uma ou várias organização de trabalhadores, ou alcançar todos esses objetivos de uma só vez (art.2º, Convenção n. 154)

Desse modo, a OIT também entende que o caráter organizacional das categorias (empregadores e empregados), é fator preponderante, devido à representatividade coletiva na regulação das relações de trabalho e das organizações dos atores sociais.

Segundo Stool (2007, p. 83), a negociação coletiva é um meio democrático, moderno e eficaz para solucionar os conflitos naturais das relações de trabalho, enfatizando a importância do direito de sindicalização e de greve como direitos significativos alcançados pelos servidores e contemplados pelas conquistas sociais consolidadas pela Constituição Federal de 1988. No entanto, expõe as polêmicas em torno da possibilidade de se instituir esse instrumento no âmbito do setor público, tendo em vista, sumariamente, dois lados: os que são contrários com base na ausência de permissão constitucional, melhor dizendo, de menção literal para os servidores públicos, das expressões “negociação coletiva” e “dissídio coletivo”, na Constituição Federal, assim como o fez para os trabalhadores da iniciativa privada; e os que defendem esse direito, tendo em vista a indissociabilidade da liberdade sindical, da greve e da negociação coletiva, que consolidam a democracia e a plena liberdade para que as organizações dos servidores públicos possam exercer esse direito da negociação coletiva de trabalho. Assim sendo, se o direito à negociação coletiva decorre do próprio

direito à sindicalização, já garantido aos servidores públicos (art. 37, VI, CF), não haveria óbice quanto à utilização do dissídio coletivo para questões coletivas envolvendo os servidores públicos.

Isto posto, conceitualmente, pode-se inferir que no serviço público federal a negociação coletiva deve ser o principal instrumento de regulação e solução dos conflitos nas relações de trabalho, conduzido por atores sociais representativos da classe dos servidores e da Administração Pública (que neste caso posiciona-se como classe empregadora ou classe gestora do vínculo empregatício, formando o antagonismo de classes num processo de conflito e de negociação das relações de trabalho), de forma democrática, autônoma, equitativa, dinâmica e permanente.

No setor público federal, a condição de empregador recai sobre o aparelho do Estado, por intermédio da Administração Pública Federal que é responsável pela sua operacionalização, não existindo, por óbvio, a possibilidade de organização sindical ou outra forma de organização coletiva patronal. Porém, a Administração Pública se organiza por intermédio de seus gestores e órgãos, que compõem a estrutura necessária para a prestação dos serviços públicos para a população, mas, ao mesmo tempo, compõem a estrutura das relações de trabalho onde, por um lado os servidores são representados pelos sindicatos das categorias de trabalhadores públicos e, por outro lado, o aparelho do Estado representado pela própria Administração Pública Federal, por meio dos seus gestores, em níveis local/institucional e nacional.

A essa estrutura administrativa do aparelho do Estado compete gerir as relações de trabalho e seus conflitos nesse setor, utilizando-se da negociação coletiva como meio indispensável para se formalizar um acordo ou protocolo de intenções, por intermédio do qual poderão surgir normas “encampando, materialmente, as cláusulas que contemplam o acordo de vontades entre as partes, pressupondo, sempre, que o representante do ente público paute sempre a sua conduta pela observância do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse de classe ou particular” (LEITE, 2002, p. 10).

Dado esse dilema, em 2003, foi estabelecida a Mesa Nacional de Negociação Permanente - MNNP, no âmbito do serviço público federal, fruto dos

esforços governamentais para a implantação de um programa de democratização das relações de trabalho, cujos objetivos e finalidades estão explícitas na Portaria SRH/MP Nº 1.132, de 21 de julho de 2003:

Cláusula Terceira. Constituem objetivos e finalidades da MNNP:

- 1) Instituir metodologias de tratamento para os conflitos e as demandas decorrentes das relações funcionais e de trabalho no âmbito da Administração Pública Federal, direta, autárquica e fundacional, de caráter permanente, buscando alcançar soluções negociadas para os interesses manifestados por cada uma das partes, até que venham a instituir um Sistema de Negociação Permanente;
- 2) Instituir e promover a regulamentação legal de um Sistema de Negociação Permanente;
- 3) Negociar a Pauta Unificada de Reivindicações dos Servidores Públicos Federais, protocolada pela Bancada Sindical junto ao Governo Federal;
- 4) Discutir a estrutura da máquina pública e da gestão administrativa;
- 5) Estabelecer procedimentos e normas que ensejem melhorias nos níveis de resolutividade e da qualidade dos serviços prestados à população;
- 6) Discutir temas gerais e de assuntos de interesse da cidadania, relacionados à democratização do Estado, nos termos estabelecidos no "Protocolo para instituição formal da MNNP".

III. Princípios Constitucionais e Preceitos Democráticos.

A MNNP, mais precisamente nos anos de 2003 e 2004, devido “a dinâmica do processo de negociação com os sindicatos que representam os servidores públicos federais alcançou resultados expressivos, tendo sido apresentados mais de vinte e seis atos normativos”. Traduzindo em números: “47 negociações concluídas; 9 negociações concluídas dependendo de encaminhamento; 112 tabelas remuneratórias reestruturadas; 5 planos especiais de cargos criados” (STOLL, 2007, p. 139).

Nesse patamar, a MNNP serve de exemplo, cujo pragmatismo demonstra a viabilidade para que seja implementada a negociação coletiva de forma perene no setor público em geral, mas, sobretudo, é demonstrada, na prática, a sua importância e a sua viabilidade a partir dos seus resultados eficazes e efetivos, no âmbito do governo federal, materializados “pela implementação de reestruturações de carreiras e tabelas de remuneração de todos os servidores públicos federais”, como, por exemplo, as edições de diversas leis que “promoveram o fortalecimento da força de trabalho de todos os órgãos e entidades da administração pública federal”, restando infrutífera a regulamentação desse direito da categoria, de forma efetiva, devido a omissão legislativa e vontade política do Poder Executivo (FERREIRA et. al., 2010, pp. 36-39).

De outro ponto de vista, avulta-se o desafio dessa regulamentação, por força da necessidade de garantir a institucionalização de um processo democrático, transformador e de consenso, diante de uma realidade de conflito. Democrático, porque possibilita o diálogo a todas as partes envolvidas, necessariamente de forma paritária. Transformador, porque é de se esperar o fim de um conflito e o restabelecimento de uma boa relação de trabalho. E, de consenso, porque uma boa negociação é a que resulta de um bom acordo para todas as partes, não a que resulta em desacordo ou um acordo desvantajoso (LOBOS, 1985).

Neste contexto, convém destacar a Convenção Nº 151 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, de 27 de junho de 1978, recepcionada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 206, de 07 de abril de 2010, que trata das relações de trabalho na Administração Pública, enfatizando a necessidade de que os países membros adotem medidas que estimulem a negociação coletiva de modo que envolva as organizações representativas dos servidores e os órgãos governamentais. Em seus artigos 7º e 8º, prevê que

7º Devem ser tomadas, quando necessário, medidas adequadas às condições nacionais para encorajar e promover o desenvolvimento e utilização plenos de mecanismos que permitam a negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas interessadas e as organizações de trabalhadores da Administração Pública ou de qualquer outro meio que permita aos representantes dos trabalhadores da Administração Pública participarem na fixação das referidas condições.

8º A solução dos conflitos que se apresentem por motivo da determinação das condições de emprego tratar-se-á de conseguir de maneira apropriada às condições nacionais, por meio da negociação entre as partes ou mediante procedimentos independentes e imparciais, tais como mediação, a conciliação e a arbitragem, estabelecidos de modo que inspirem a confiança dos interessados.

O Brasil ratificou e incorporou no seu arcabouço jurídico, também, a convenção nº 154, da Organização Internacional do Trabalho, que trata da gestão de conflitos nas relações de trabalho na Administração Pública, por intermédio da negociação coletiva, como instrumento oficial de diálogo permanente entre os trabalhadores e a gestão, cabendo ao Executivo adequar a legislação vigente e adotar leis que institucionalizem esse direito. Em vista disso, foram publicados os Decretos nº 1.256, de 29 de setembro de 1994 e nº 7.944, de 6 de março de 2013, assinados pelos presidentes da República Itamar Franco e Dilma Rousseff, respectivamente. Não obstante, na contramão dos avanços até

então em ascendência, ambos foram revogados pelo governo Bolsonaro, por meio do Decreto nº 10.088, de 05 de novembro de 2019, configurando-se um retrocesso na trajetória lenta, mas como dito, ascendente nas conquistas para a legitimação da organização dos trabalhadores públicos.

Nessa trajetória oscilante de avanços, freios e retrocessos, foi considerado um grande progresso a aprovação, pelo Congresso Nacional, do Projeto de Lei (PL) nº 3.831/2015, mirando suprir a Administração Pública (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) das normas gerais para a negociação coletiva, cujas finalidade e abrangência são abordadas logo nos primeiros dispositivos:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais para a negociação coletiva na administração pública direta, nas autarquias e nas fundações públicas dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 2º A negociação coletiva de que trata esta Lei observará, também, o disposto na Convenção nº 151 e na Recomendação nº 159, ambas da Organização Internacional do Trabalho (OIT), firmadas em 1978, no Decreto Legislativo nº 206, de 7 de abril de 2010, que as aprova, e no Decreto nº 7.944, de 6 de março de 2013, que as promulga.

Dessarte, esse PL contempla todo o setor público brasileiro e as premissas estabelecidas pela Convenção nº 151 e pela Recomendação nº 159, ambas da OIT, que preveem a necessidade de institucionalização dos processos de negociação coletiva no setor público por meio da adequação do arcabouço jurídico. No caso brasileiro, há previsão expressa na Constituição Federal para as categorias dos trabalhadores da iniciativa privada, porém é silente quanto aos servidores públicos. Em vista disso, a nova lei preencheria a grande lacuna e, juntamente com os direitos de sindicalização e de greve, completaria os três pilares das relações de trabalho do setor público, na medida em que a negociação coletiva reconhece a existência de conflitos nas relações de trabalho, o que reserva de fundamental importância o equilíbrio dessas relações e o reconhecimento dos direitos e obrigações dessa classe trabalhadora perante o aparelho do Estado e deste perante a população, e vice-versa, por meio de um espaço institucional para o diálogo.

Outro aspecto que não pode sair do radar é o fato de que esse canal de diálogo legitimado, sistematizado e permanente vem conciliar os interesses dessa categoria de trabalhadores com o fim a que se destina o

aparelho do Estado, que é a prestação eficiente de serviços à população, uma vez que os termos acordados repercutem imediatamente em melhores condições de trabalho e na melhoria dos serviços prestados, evitando, na medida do possível, movimentos paredistas e, na impossibilidade de evitá-los, que sejam deflagrados somente quando esgotadas todas as possibilidades de solução ou mitigação dos conflitos por meio de processo negocial.

A despeito disso e para frustração geral, o então presidente Michel Temer, por meio do Veto Presidencial publicado no Diário Oficial da União, do dia 18/12/2017, vetou integralmente o PL 3831/2015, alegando inconstitucionalidade formal, por razões de conflito de competências e de vício de iniciativa, não tendo mais, até os dias atuais, outro PL que tenha chegado tão próximo da tão esperada legalização do direito à negociação coletiva no setor público. Diante desse retrocesso, reflexo da escalada de flexibilização dos direitos trabalhistas, de desmobilização da classe trabalhadora e de enfraquecimento do sindicalismo, não se vislumbra um cenário político próximo que prosperem outras iniciativas que ponham fim nesse dilema, embora necessário e urgente.

Ainda assim, mais duas iniciativas parlamentares retomaram essa discussão na Câmara dos Deputados, por intermédio do PL nº 4792/2019 e PL nº 4795/2019, ambos apensados ao PL nº 4497/2001, juntando-se aos outros onze projetos de lei alí já apensados. Sendo que a grande maioria desses projetos refere-se especificamente ao direito de greve dos servidores e empregados públicos⁴, sem grandes avanços e celeridades nos conteúdos e nos trâmites processuais legislativos.

Igualmente, tramitou no Senado Federal o PLS nº 287/2013, de Relatoria do Senador Paulo Paim (PT-RS), que visa regulamentar a Convenção nº 151 da OIT. Tal projeto assegura o direito à livre associação de classe, a negociação coletiva e o direito de greve como direitos fundamentais indissociáveis do processo de democratização das relações de trabalho no âmbito da Administração Pública. No entanto, a proposição foi arquivada ao final da

4

Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=27779&ord=1>. Acesso em: 07 jun. 2021

legislatura, 21 de dezembro de 2018, nos termos do § 1º do art. 332 do Regimento Interno⁵.

Dado o exposto, a negociação coletiva notabiliza-se como instrumento indispensável da gestão de conflitos nas relações de trabalho no setor público brasileiro, indissociada da liberdade sindical e do direito de greve. Todavia, a greve e a negociação coletiva ainda carecem de leis específicas que as regulamentem de fato e de direito.

1.5 GREVE

O terceiro elemento estruturante das relações de trabalho e da organização dos trabalhadores do setor público é a greve, geralmente entendida como o último recurso para a resolução de um conflito, embora, na prática, os movimentos grevistas tenham ocorrido como a única forma de se começar um processo de negociação, dadas as dificuldades impostas pelos governantes. Contudo, para Stoll (2007, p. 78), “a greve deve ser utilizada como último recurso, devendo ser precedida das tentativas de negociação, para que seja julgada e considerada lícita e não abusiva”, sob pena de ser considerada juridicamente inaceitável.

Etimologicamente, a expressão greve vem de “cessação do trabalho”. Do francês *grève*, derivado do latim vulgar “*grava ‘praia de areia’, donde, em Paris, a praça da *Grève*, às margens do Rio Sena, local onde se reuniam os desempregados grevista 1881” (CUNHA, 2012, p. 324).

Essa definição é corroborada por Leite (2002) ao afirmar que:

o vocábulo greve foi utilizado pela primeira vez no final do século XVIII, precisamente em uma praça em Paris, chamada de *Place de Grève*, onde se reuniam tanto desempregados quanto trabalhadores que, insatisfeitos geralmente com os baixos salários e com as jornadas excessivas, paralisavam suas atividades laborativas e reivindicavam melhores condições de trabalho. Na referida praça, acumulavam-se gravetos trazidos pelas enchentes do Rio Sena. Daí o termo *grève*, originário de graveto.

⁵Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113701>. Acesso em: 07 jun. 2021

De forma mais pragmática no sentido das relações de trabalho, Schwarz (2007), *apud* Galli (2016, p. 118) define que:

Greve é a suspensão coletiva, voluntária, provisória e pacífica, total ou parcial, da atividade dos trabalhadores em face dos respectivos empregadores, com o objetivo de pressioná-los à negociação coletiva, para a conquista de determinados benefícios, como aumento de salários ou melhoria de determinadas condições de trabalho, ou para evitar a perda de benefícios.

Vista por esse ângulo, a greve no serviço público se mostra necessária para a abertura de processos de negociação coletiva. Isto ocorre, normalmente, quando a parte dominante não atende às solicitações de diálogos e não acata as propostas encaminhadas e reiteradas, restando apenas a opção da greve para que se estabeleça o diálogo para a solução dos conflitos.

Galli (2016, p. 118) reconhece a greve como sendo um “fenômeno social de caráter coletivo”, na qual atua visivelmente a organização dos trabalhadores por meio dos sindicatos, “testando-se nela o grau de consciência de classe e de capacidade de luta que os trabalhadores adquiriram como membros desses grupos sociais”. O autor defende ainda que “essa capacidade de luta está correlacionada com a politização dos trabalhadores, de tal forma que neles se tem desenvolvido o sentimento de solidariedade coletiva como superação dos seus interesses meramente individuais ou de suas conveniências particulares”. Por fim, declara que a justificativa do fundamento social da greve consiste na “entrega total de cada trabalhador, em função de um interesse do grupo, tendo em vista a consecução de um fim comum e coletivo, independentemente dos riscos que dela decorrem”.

Emerge assim, por definição, que a greve dos trabalhadores públicos é a suspensão coletiva, temporária e pacífica dos serviços ou atividades da administração pública, como reação às frustrações das negociações coletivas ou à ausência delas, cuja previsão legal encontra lastro na Constituição Federal (Art. 37, VII), que trouxe uma inovação ao tratar a greve como um direito social, ao passo que as constituições anteriores sequer permitiam a greve desses trabalhadores. Porém, essa inovação vem acompanhada da ressalva de que esse direito seja exercido nos termos e nos limites de lei específica, o que não ocorreu até os dias atuais, mas tem sido, por analogia, amparado pela Lei de Greve dos trabalhadores da iniciativa privada, conforme decisão do Supremo Tribunal

Federal que determinou a sua adoção, no que couber, enquanto perdurar a ausência de lei específica, conforme o Mandado de Injunção n.º 20-4/DF.

A greve de trabalhadores do setor público envolve considerações especiais, em razão de o interesse público exigir que serviços essenciais não sejam afetados por paralisações de trabalhadores e que o aparelho do Estado continue a desempenhar as suas principais funções. Nesse setor, os conflitos não se restringem exclusivamente à relação capital e trabalho, mas, também, nas temáticas do interesses da população em geral, ou seja, no interesse público, visto que as políticas públicas, grosso modo, são elaboradas para resolver um problema público⁶, e implementadas pelos trabalhadores públicos, mediante relações de trabalho com a Administração Pública, de onde se espera eficiência e serviços de qualidade.

Na realidade, as relações de trabalho no aparelho do Estado contemporâneo têm um fator determinante que é a participação cada vez mais efetiva da sociedade por meio de controle e fiscalização sobre a coisa pública, e a sua cobrança por prestação efetiva e eficaz dos serviços públicos. “Essa, por sua vez, define a feição jurídica da relação de emprego ajustada entre a entidade pública e o servidor” (STOLL, 2007, p. 62).

1.6 RELAÇÕES DE TRABALHO

As relações de trabalho, como sendo uma forma de relacionamento social, “expressam características da sociedade mais ampla. Os padrões que assumem em quadros históricos, conjunturais e setoriais dados são resultantes dessas características redefinidas para os contextos em que elas emergem”, e devem ser abordados academicamente de modo que contemplem “o espaço social e político em que se realiza: a organização do processo de trabalho, a elaboração das políticas administrativo-organizacionais e a prática cotidiana dos agentes sociais em relação” (FLEURY e FISCHER, 1985, p. 20).

⁶ Secchi (2013, p. 2), define políticas públicas como sendo “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. [...] É uma orientação à atividade ou à passividade de alguém”. Este autor apresenta dois elementos que julga fundamentais para uma política pública: “intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, [...] é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante”.

Desse modo, as estruturas sociais de trabalho têm características próprias que são formadas ao longo do tempo, conforme os padrões culturais, mas principalmente, pelos padrões produzidos coletivamente pelos seus agentes sociais. Num sentido mais amplo, as RT são inerentes ao convívio social no trabalho. Porém, conceitualmente, são diversos “os sentidos teóricos específicos conforme a área do conhecimento e a abordagem metodológica, inclusive entre pesquisadores de uma mesma área” (ÉSTHER, 1998, p. 1).

Academicamente, os estudos sobre RT encontram força nas Ciências Sociais, por se tratar de uma necessidade do indivíduo (tanto o trabalho como a relação social no ambiente de trabalho) e, por consequência, uma necessidade social. Por isso, notabilizam-se nos campos do Direito, da Sociologia, da Economia, da Administração, da História e da Psicologia.

Nessa lógica acadêmica, a concepção de Barboza et al (2017, p. 2), é de que “conceituar Relações de Trabalho não constitui uma tarefa simples. O próprio termo, conforme Carvalho Neto e Frutado (2007), pode variar conforme a escola que a ele se refere”. A francesa, que alcunhou o termo Relações Profissionais; a inglesa e a norte-americana que o denominaram Relações Industriais. Sendo que, na atualidade, o termo relações de trabalho está amplamente aceito e difundido, de modo que o modelo de sistema de relações industriais⁷ de Jonh Dunlop (1958-1993), tornou-se referência para o mundo inteiro, dada a forma didática apresentada e ilustrada pelo autor, bem como pela praticidade de seu modelo nos processos de controle sobre as relações de trabalho, bem como pela sua adaptabilidade aos modelos públicos de resolução de conflitos. Somam-se a isto, três motivos primordiais para que esse modelo se tornasse referência para estes estudos. Primeiro, pelos contextos sócio-políticos e econômicos na gestão de conflitos das relações de trabalho; segundo, pelo enfoque dado à representação sindical dos trabalhadores; e terceiro, pelo fato da negociação coletiva ser notabilizada como instrumento de gestão e resolução desses conflitos.

Para trazer essa teoria acadêmica para a realidade do setor público federal brasileiro, convém salientar que as RT nesse setor têm sofrido

⁷ O termo relações industriais tem sua origem em 1912, “quando o governo americano criou a Comissão das Relações Industriais” (CARVALHO NETO, 2001, p.17).

profundas transformações nos últimos anos, principalmente, em decorrência de políticas dos últimos governos que estabeleceram processos sistemáticos de regressão democrática dessas relações, com medidas diretas de desmobilização e de fragmentação da categoria, exigindo grandes esforços para a manutenção das entidades sindicais, o que dificulta ou, em muitos casos, inviabiliza qualquer possibilidade do estabelecimento oficial de um SRT.

1.6.1 Sistema de Relações de Trabalho - SRT

Oriundo da escola norte-americana, John Thomas Dunlop, por intermédio do livro *Industrial Relations Systems* (IRS), apresenta a sua formulação conceitual e teórica sobre relações de trabalho, concebendo-as como um sistema:

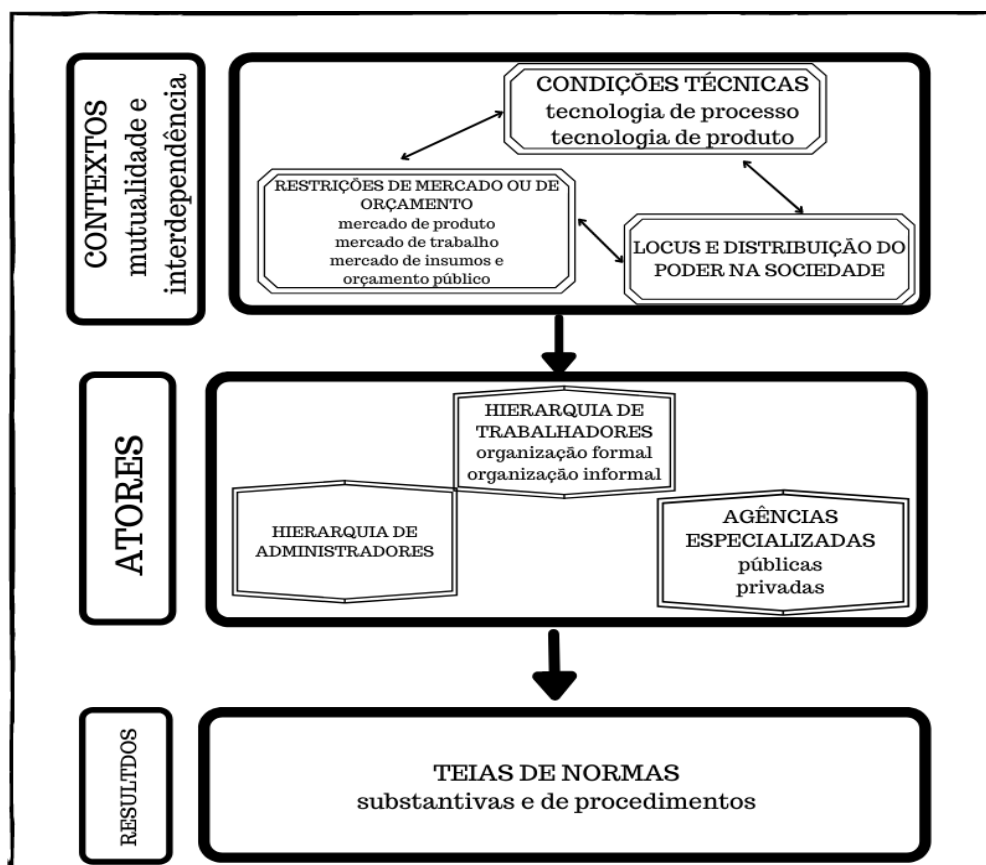
composto de **atores, contextos, ideologia e normas**. Os atores integram sob influência de determinados contextos – que incluem a tecnologia, os mercados e a distribuição do poder da sociedade em geral – e essa relação envolve, igualmente, uma ideologia, que, de acordo com o autor, contribui para definir seus papéis, bem como para integrar o sistema (DUNLOP, 1993, p. 8). (Grifo nosso)

Esses quatro pilares indicados por Dunlop (atores, contextos, ideologia e normas), dão a sustentação necessária à estrutura de um sistema de gestão de conflitos, cuja finalidade é estabelecer o controle relacional interno das organizações. Conforme demonstrado na Figura 1, nesse sistema, os atores sociais estão organizados por trabalhadores (formal ou informal), administradores e agentes especializados (públicos ou privados). Os trabalhadores se organizam por “sindicatos, associações, clubes, conselhos e organizações políticas, de formas pouco ou não organizadas em que os trabalhadores podem tratar coletivamente de seus interesses”. Essas formas de organizações são necessárias nas correlações de forças entre as classes, cujas estruturas, em geral, são o principal fator de sucesso em uma negociação. De igual modo, os administradores (públicos ou privados), participam de organizações, como: “empresa privada, uma corporação pública ou associação (ou sindicato) patronal”, as quais detêm o poder de tomada de decisão (HORN et al. 2011, p. 16).

A figura 1, a seguir, demonstra o modelo de sistema de relações de trabalho de acordo com as concepções de Dunlop. Conforme o demonstrado

nesse modelo, as agências especializadas ocupam um lugar importante entre os atores sociais, principalmente quanto ao seu potencial de negociação e de resolução dos conflitos, podendo “exercer as mais diversas funções, tais como resolução de disputas, treinamento, estabelecimento de salários, cuidados de saúde, provimento de pensões e aposentadorias, entre outras” (HORN et al. 2011, p. 16-17).

Figura 1 – Estrutura Sistema de Relações de Trabalho



Fonte: HORN et al. 2011 p. 15

Ademais, são demonstrados três contextos na interação dos atores desse sistema: “tecnologia, mercados e distribuição do poder na sociedade em geral”. Para o teórico, essas condições são “decisivas na moldagem das normas estabelecidas” (HORN et al. 2011, p. 17). Os contextos, no modelo apresentado, correspondem ao esteio em que se estabelece uma gestão de conflitos. São condicionantes que interferem na qualidade dos resultados de um processo negocial, o que torna indispensável identificá-los e mensurá-los. Ao tratá-los individualmente, o autor define que a tecnologia diz respeito ao ambiente

e às condições de trabalho a que o trabalhador está submetido; os Mercados, correspondem às limitações orçamentárias, as concorrências e o tipo de mercado que a organização está inserida; por último, os poderes distribuídos entre os atores sociais (prestígio, posição e autoridade). Essa distribuição “é decisiva na definição do status dos atores, ou seja, suas funções e formas de interação, sendo particularmente importante na determinação da função das agências governamentais especializadas” (HORN et al. 2011, pp. 17-18). Convém ressaltar que atores sociais, de acordo com as suas ideologias, são agentes de transformações das condições de trabalho de modo geral.

As ideologias, por sua vez, são ideias e crenças vivenciadas coletivamente pelos atores, definindo o papel e o lugar de cada um. Elas têm “a função de integrar o sistema de relações de trabalho. Além disso, um sistema, para ser estável, requer congruência ou compatibilidade, em algum grau, entre as visões ou ideologias de cada ator” (HORN et al. 2011, p. 18). Desse modo, mesmo na diversidade, as ideologias devem convergir para resultados satisfatórios, assim como elas podem ser motivo de conflitos internos durante o processo negocial, o que requer normas de convivência e de resultados.

Por fim, a teia de Normas é “o resultado das interações dos atores ou a variável dependente do modelo”, de abrangência organizacional ou nacional, mediante a legislação do trabalho, decretos, decisões judiciais ou em acordos estabelecidos a partir de negociações coletivas do próprio sistema. Por isso, o poder e a capacidade de tomada de decisões dos atores e os procedimentos para estabelecer essas normas são aspectos fundamentais num sistema de relações de trabalho. As normas podem ser substantivas ou de procedimentos. As substantivas regulam a remuneração, os deveres, os direitos e as performances esperadas. As de procedimentos incluem o estabelecimento de normas e as decisões para a sua aplicação nas situações particulares. Elas são derivadas “das políticas públicas, da história e das tradições de um país, sendo consideravelmente uniformes no espaço nacional e relativamente estáveis ao longo do tempo” (HORN et al. 2011, pp. 18-19).

Dada a importância das normas de procedimentos, dela subordinam-se todos os sistemas de relações de trabalho. Ou seja, nenhum sistema pode agir sem que não esteja sob o seu amparo.

Outrossim, Dunlop respalda a relevância da negociação coletiva no decorrer do processo:

um sistema nacional em que a legislação estatal tenha proeminência no marco normativo enquanto uma função de menor importância é cumprida pela negociação coletiva entre empresas e sindicatos, é fundamentalmente diferente de um sistema em que a negociação coletiva exerce um papel relevante, quer seja este principal, quer seja complementar, na regulação da relação de emprego (HORN et al. 2011, p. 19).

Em outras palavras, esse autor defende que a legislação nacional não pode regular as relações de trabalho em detrimento das negociações coletivas, considerando que estas lidam diretamente com os conflitos e com as realidades de cada organização. No caso brasileiro, o setor privado é regulado por leis federais que estabelecem as possibilidades de acordos coletivos ou individuais ou ainda convenções coletivas. No que se refere à esfera pública, ainda carece de lei específica.

Conforme o paradigma apresentado por Dunlop, as entidades sindicais, os trabalhadores, os administradores e as agências governamentais ou privadas especializadas exercem papel significativo em todas as etapas do processo num sistema de relações de trabalho. No entanto, no âmbito do aparelho do Estado, para regular esses processos é necessário envolver as relações internas e externas da Administração Pública, à qual estão vinculados os trabalhadores públicos que, por vezes, enfrentam desgastes, cujas soluções precisam ser negociadas, sendo que nem sempre chegam a um consenso, gerando um conflito social do trabalho, no qual o movimento sindical exerce grande influência face ao seu papel constitucional de representatividade de classes.

Por isso, faz-se necessário entender o que é e qual é o papel do Estado, da Administração Pública e dos seus Agentes Públicos, para o entendimento pleno das suas relações internas (relações de trabalho) e externas (relações com a sociedade).

1.7 ESTADO, APARELHO DO ESTADO, SOCIEDADE E RELEVÂNCIA DO INTERESSE PÚBLICO

As teorias do Estado têm sido objeto de estudo de muitos pensadores ao longo do tempo, disponibilizando para todas as gerações visões diversas, conforme o campo filosófico e as conjunturas regionais e humanas das respectivas épocas vividas por esses autores. Neste trabalho, sem pretensões de discorrer à exaustão todas as teorias, estão expostas algumas que se relacionam mais incisivamente com a delimitação do tema e são suficientes para a base teórica das análises e inferências das pesquisas.

Ao discorrer sobre as teorias do Estado, Bresser-Pereira (2020, p. 3) intervém que “todas as teorias, mas principalmente as que adotam o método histórico dedutivo, terão como referência o estado-nação que não é uma instituição, mas a forma de sociedade político-territorial própria do capitalismo que permitiu a construção de estados-nação imensos e altamente integrados”. De outro modo, Bobbio (1987, pp. 53; 55) assevera que as duas principais fontes para o estudo sobre o Estado são as histórias das instituições políticas e das doutrinas políticas, conforme as suas “estruturas, funções, elementos constitutivos, mecanismos, órgãos etc., como um sistema complexo considerado em si mesmo e nas relações com os demais sistemas contíguos” dividem-no em dois campos de conhecimento: como filosofia política e como ciência política. Com isso, compreende-se o Estado de acordo com as suas formas de governo; do seu fundamento, funcionamento e das suas obrigações políticas; a sua distinção entre ética e política. Se na filosofia não tem caráter “avalorativo”, por tanto, não pretende “explicar o fenômeno do poder, mas justificá-lo”.

Max Weber ([1864] 1998, p. 56), define o funcionamento do Estado moderno por meio de dois elementos essenciais: um aparato administrativo/burocrático, cuja função é prover os serviços públicos e o “monopólio do uso legítimo da violência física” para “participar do poder ou a influenciar a divisão do poder, seja entre Estados ou seja no interior de um único Estado”, Sobretudo, no aparato burocrático, esse autor defende a tese posta como a solução para o problema geral da administração, que consiste em se

desvencilhar do patrimonialismo, apresentando aspectos estruturantes de um aparelho de Estado com base na impessoalidade, hierarquia e racionalidade.

Para Weber, na medida em que o Estado moderno se desenvolve, ocorrem dois fatores paralelamente. Por um lado, ocorre a centralização do poder político, mediante a expropriação do poder privado independente, que detém recursos financeiros, pessoal e instrumentais para medir força política; por outro lado, há também o desenvolvimento do capitalismo e, com ele, o surgimento das elites ou burguesias que consegue, paulatinamente, dominar aqueles. Diante desse cenário de disputa pelo poder político, o Estado moderno consegue a centralidade dos meios políticos de gestão e, com ela, retira dos agentes públicos (eleitos ou não) a possibilidade de usufruto indiscriminado dos bens públicos para fins pessoais ou políticos. Essa ação, Weber define como uma forma de “expropriar do expropriador os meios políticos de que ele dispõe e o seu poder político”. Em decorrência disso, o autor conceitua Estado moderno como sendo “um agrupamento de dominação que apresenta caráter institucional e que procurou (com êxito) monopolizar, nos limites de um território, a violência física legítima como instrumento de domínio e que, tendo esse objetivo, reuniu nas mãos dos dirigentes os meios materiais de gestão” (WEBER, 1998, pp. 61-62)

Em outra visão, Friedrich Engels considera que “o Estado se erigiu sobre as ruínas da Gens”, a exemplo do que ocorreu com os povos gentílicos atenienses, romanos e germanos. Mas, foi a partir de Atenas, que surgiu a forma que ele aponta como sendo a “mais pura, mais clássica: ali, o Estado nasceu direta e fundamentalmente dos antagonismos de classes que se desenvolviam no seio mesmo da sociedade gentílica”. Para esse teórico, o Estado não é um poder imposto à sociedade gentílica de fora para dentro; nem é ‘a realidade da ideia moral’, tampouco ‘a imagem e a realidade da razão’ afirmadas por Hegel. É, na verdade, produto da sociedade em determinada etapa de desenvolvimento; é o sinal de que essa sociedade se envolveu em uma contradição insolúvel com ela mesma, dividindo-se em classes com interesses econômicos diversos e antagônicos, portanto, eivados de conflitos, transformando as relações em uma luta constante que exige um poder que se posicione acima das classes em lutas e da própria sociedade, apresentando-se capaz de suprimir

ou mesmo que aparentemente ou momentaneamente, solucionar os conflitos e mantenha tudo e todos “dentro dos limites da ordem”; e “este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (ENGELS, 1984, pp. 190-191).

Possivelmente, tenha sido desse pensamento que surgiu o dilema marxista sobre o papel histórico e dialético do Estado apresentado como produto e manifestação das contradições inconciliáveis das classes cujos interesses econômicos são antagônicos e conflitantes.

Ao compreender o Estado como uma instituição política, Poulantzas (1980, pp. 38; 152) argumenta que devem ser consideradas essas contradições de classe que lhe são peculiares, restando-lhe, com isso, o desígnio de reproduzir as divisões de classes inerentes à “própria estrutura do Estado”. A partir dessa concepção, afirma que o Estado-instituição é “destinado a reproduzir as divisões de classe”, cuja “política é o efeito de seu funcionamento”, quando, quase sempre, evita desnudar as suas estratégias juntos às classes dominantes, por receio de “desvendar os seus desígnios às classes dominadas”.

Insta ressaltar, ademais, que Poulantzas caracteriza a instituição estatal, no binômio repressão-ideologia, como aparelhos repressivos, aparelhos ideológicos e aparelhos econômicos, cuja abordagem resume como aparelho de Estado, que detém todas as estruturas necessárias para que execute as suas práticas materiais, acarretando em divisões e contradições internas tanto nas diversas estruturas do aparelho estatal no seio de cada um deles, como “no pessoal de Estado, ocorrem também devido a existência de lutas populares no Estado” (Poulantzas, 1978 -1980, pp. 39; 164).

1.7.1 Administração Pública

Nesse percurso teórico, é necessário distinguir o estado-nação do Estado. “O estado-nação é a forma de sociedade político-territorial própria do capitalismo; ele é constituído por uma forma específica de sociedade, a nação, um território, uma instituição soberana”. Já o Estado “é a instituição organizacional e normativa que, nas célebres palavras de Max Weber, tem o

monopólio da violência legítima”. Tem, pois, o poder constitucional de gerir e regular as atividades sociais, por intermédio de uma

organização ou administração pública formada por oficiais públicos (políticos eleitos e burocratas e militares) que, se supõe, dirigem o Estado em nome do interesse público, mas, na prática, o dirigem de acordo com a relação de forças e a coalizão de classes dominante em cada momento histórico (BRESSER-PEREIRA, 2020, p. 8).

Nesse sentido, ao discorrer sobre as teorias do aparelho do Estado ou da administração pública, Bresser-Pereira (2020, pp. 12-13), aborda três teorias administrativas do Estado, que ilustram como funciona o aparelho ou a organização do Estado por intermédio da administração pública, quais sejam: a teoria patrimonialista, a teoria burocrática, e a gerencial. A primeira, ao ser analisada por Max Weber, “reflete o surgimento do estado-nação e o grande aumento do número de pessoas encarregadas de administrar o aparelho do Estado, recrutadas junto à própria nobreza ou a uma classe de funcionários letrados”. Na medida em que o Estado é ampliado para atender a uma sociedade política cada vez mais complexa, a oligarquia que comandava o Estado antigo se transforma em uma organização composta por

uma parte da nobreza e por burocratas ou profissionais letrados, enquanto o monarca absoluto se associa a uma grande burguesia comercial e financeira e o aumento dos impostos para financiar não apenas o aparelho militar (algo que sempre foi feito) mas também o aparelho puramente administrativo.

Nessa lógica, a expressão patrimonialista decorre do fato desses nobres e burocratas constituírem uma “burocracia financiada pelo ‘patrimônio’ do Estado, ou seja, na linguagem moderna, pelo tesouro do Estado”. Desse modo, “o patrimônio do príncipe e da nobreza começa a se distinguir do patrimônio público, mas os dois patrimônios ainda estão misturados”. A segunda teoria, a burocrática, também estudada à exaustão por Max Weber, surge pela necessidade de separar o patrimônio do príncipe do patrimônio público. Devido aos conceitos de Weber, os textos acadêmicos relacionados ao aparelho do Estado ou Administração Pública, mencionando o termo *burocratas*, estão se referindo, a bem da verdade, aos agentes públicos que exercem a função de operacionalizar o regime burocrático da Administração Pública (BRESSER-PEREIRA, 2020, p. 12).

Por fim, a teoria gerencial emerge “de uma crítica não à burocracia pública, mas ao Estado burocrático”. Vem afirmar e tentar confirmar

“que esse tipo de Estado não era eficiente como Weber supunha”. Essa teoria ganhou impulso a partir dos anos 1980, começando nos Estados Unidos, no Reino Unido, na Nova Zelândia e na Austrália. No Brasil, essa teoria ganhou notoriedade e foi iniciada a sua implantação em 1995, com a reforma administrativa promovida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, cuja pasta responsável pelo tema era comandada por Bresser-Pereira. Segundo esse autor,

a reforma gerencial brasileira foi baseada, no plano da gestão, na administração por resultados, na competição administrada por excelência e no controle social; no plano histórico, na definição histórica de três etapas da forma administrativa do Estado, patrimonialista, burocrática e gerencial; e no plano estrutural, uma primeira distinção entre a propriedade estatal e a pública não-estatal, e uma segunda, entre as atividades exclusivas e as atividades não-exclusivas de Estado do Bem-Estar Social e o grande aumento do tamanho do Estado que tornou necessário que os grandes serviços sociais e científicos fossem eficientes (BRESSER-PEREIRA, 2020, p. 13).

Em suma, essa reforma, inspirada nas políticas econômicas neoliberais surgidas nos Estados Unidos e na Europa, mas que vinha crescendo na América Latina, sob estímulo do Fundo Monetário Internacional – FMI, e do Banco Mundial - BIRD, pretende reduzir as despesas do Estado mantendo o seu dever constitucional de bem-estar social.

Esse tema da administração do aparelho do Estado é abordado também por Stoll (2007, pp. 45-50), quando se refere à Administração Pública como sendo uma expressão que reflete “a própria atividade administrativa, gestão do interesse público”, podendo “se referir ainda ao conjunto de agentes, órgãos e pessoas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas”. Ocorre, que no Brasil o Estado e a sua máquina pública vêm passando por grandes transformações ao longo do tempo, passando por ampliações dos serviços públicos e, depois, por privatizações ou redução do Estado. Mas, de certo, essa expansão das atividades estatais fez com que o contingente de pessoal crescesse na mesma proporção, “originando necessidades e conflitos antes diminutos ou até mesmo inexistentes”, pois essa ideia de conflituosidade “era tida como incompatível” na seara jurídica, “particularmente no tocante a noções de soberania, hierarquia, legalidade e continuidade dos serviços públicos”.

Estruturalmente, conforme preceitua o art. 18 da CF/88: “*A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição*”. Compreendemos então, que o país é administrado pela União, pelos Estados Federados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios e por isso temos a Administração Pública Federal, a Administração Pública Estadual e Distrital e a Administração Pública Municipal. E cada uma dessas organizações administrativas possui estruturas administrativas próprias, concentradas na administração direta, indireta, autárquica e fundacional, guiadas pelo art. 37 da CF/88: “*A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.*”

Desse modo, Stoll (2007, pp. 48-54) ensina que a Administração Pública brasileira está distribuída de forma direta e de forma indireta. “A Administração Pública Direta vem a ser o conjunto de órgãos que integram os Entes federativos, com competência para o exercício, de forma centralizada, das atividades administrativas do Estado”, compreendendo “os chefes dos poderes executivos [...], os Ministérios, as Secretarias, órgãos de assessoramento [...], e demais órgãos com competência para atividades próprias do Estado”. Já, por sua vez, a Administração Pública Indireta é um “conjunto de pessoas jurídicas, de direito público ou privado, criadas por lei, para o desempenho de atividades assumidas pelo Estado, como serviços públicos ou a título de intervenção no domínio econômico”. Dela fazem parte as autarquias, fundações, empresas estatais (“sociedades civis ou comerciais, de que o Estado tenha o controle acionário, abrangendo a empresa pública, a sociedade de economia mista”), empresas públicas (“instituídas pelo Estado, mediante autorização legal [...], sendo pessoas jurídicas de Direito Privado, para desempenhar atividades de caráter econômico ou para executar serviços públicos [...], desde que o capital seja inteiramente público”) e terceiro setor.

1.7.2 Agentes Públicos

Recorre-se mais uma vez a Stoll (2007, p. 55) para trazer à baila as suas percepções sobre órgãos e agentes públicos. Para esta autora, “órgãos públicos constituem-se em centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, por meio de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem”, sendo-lhes inerente “a competência governamental ou administrativa”, bem como “funções, cargos e agentes”.

O termo agente público é utilizado quando se faz referência à totalidade das pessoas envolvidas com o funcionamento do aparelho do Estado. Dessa forma, enquanto Di Pietro (2002, p. 431) define agente público como sendo “toda pessoa física que presta serviço ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta”, Alexandrino et. al. (2008, p. 77) considera que agente público é “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função pública”. Para fins destes estudos, extrai-se desta segunda definição a forma de investidura, mandato, cargo, emprego ou função pública, uma vez que será restrito aos servidores com vínculo direto ao Regime Jurídico Único da União.

No sentido mais estrito, Stoll (2007, p. 55; 59) ressalta que a Constituição Federal de 1988, “emprega a expressão *servidores públicos*, designando as pessoas que prestam serviços com vínculo empregatício à Administração Pública direta, autarquias e fundações públicas”. No caso dos servidores públicos federais, tem-se o vínculo empregatício mediante o regime jurídico estatutário, de acordo com a Lei nº 8.112/1990, devendo ocorrer por nomeação para cargo público efetivo, de acordo com aprovação e ordem classificatória em concurso público, ou por nomeação em cargo comissionado, de livre exoneração, sem concurso público, porém, na Administração Indireta, deve ocorrer exclusivamente para detentores de cargos efetivos.

Tem-se, com essas definições, a base para a identificação dos agentes públicos que são objeto deste estudo, quais sejam: servidores públicos federais, com vínculo estatutário, lotados na Administração Indireta.

Agora, convém voltar a Poulantzas (1980, pp. 177-178), para trazer à discussão as suas concepções sobre o pessoal do Estado, sob a perspectiva das contradições de classe, “da inserção da dominação política no arcabouço material do Estado enquanto condensação de uma reação de força”, do desígnio do Estado de reproduzir as divisões de classes (dominantes e dominadas), bem como da sua função repressora-ideológica enquanto aparelho estatal repressivo, ideológico e econômico. De pronto, esse autor define o lugar de classe desses trabalhadores situando-os na

divisão social do trabalho tal como ela se cristaliza no arcabouço do Estado (inclusive sob forma de reprodução específica da divisão trabalho intelectual/trabalho manual no próprio seio do trabalho intelectual concentrado no Estado): incumbência ou lugar de classe burguesa para as altas esferas desse pessoal, pequena burguesia para os serviços intermediários e subalternos dos aparelhos de Estado”.

Essa divisão social interna do aparelho estatal de que trata Nicos Poulantzas (1980, p. 178), evidencia-se nas pautas da pequena burguesia e correspondem às pautas das lutas populares, deixam evidenciadas as contradições de classes (dominantes e dominadas) que “repercutem como distanciamento dessas parcelas do pessoal do Estado com a cúpula especificamente burguesa, e se manifestam como fissuras, rupturas e divisões no seio do pessoal e aparelhos de Estado. Importante ressaltar o destaque que esse autor dá à simbiose das lutas de “massas populares”, hoje denominadas *pautas sociais*, com as lutas dos servidores públicos que ele chama de “escalões intermediários e subalternos dos aparelhos de Estado”, nas lutas atuais, não há pautas de categorias dos servidores públicos dissociadas das pautas sociais, conforme será exposto no capítulo dos resultados desta pesquisa.

1.7.3 Sociedade

Como dito antes pelos teóricos, o Estado capitalista é decorrente, mandatário, regulador e supremo da sociedade, de cuja relação emerge o aparelho estatal disposto dos meios imprescindíveis para o exercício da coerção e da prestação dos serviços públicos que atendam aos interesses, às vontades e às

necessidades individuais e coletivas, fazendo surgir, consequência disto, a sociedade e o poder político.

Embora o Estado seja decorrente da sociedade e sendo para ela o sentido da sua existência, Bobbio (1987, pp. 61-62) entende que essa relação se tornou um problema ao longo do tempo. Para explicar essa tese, o autor remonta escritos de Aristóteles para afirmar que a constituição de uma sociedade ocorre “por acordos ou por necessidade pelos indivíduos com o objetivo de atingir fins particulares”. No entanto, “por serem formadas para o alcance de fins particulares [...] estão subordinadas à sociedade política, que visa não a uma utilidade particular ou momentânea, mas à utilidade geral e duradoura capaz de envolver toda a vida de um homem”. Ele distingue a sociedade política como sendo “o todo”, e as sociedades particulares, como “as partes”, onde a primeira é a “*pólis*”, e as outras são as famílias e as associações.

Hobbes (1651, p. 148), trata a sociedade no sentido *lato* de sociedade patronal e as sociedades parciais como *sistemas*, nos quais os indivíduos se unem por interesses ou por negócios. Esse autor assevera que o representante de um sistema sempre terá poderes limitados e submisso ao poder soberano absoluto, que é o representante legítimo do seu povo. Desse modo, não pode existir outro poder que represente qualquer sistema, exceto que do supremo se tenha a permissão. Com isso, o Estado é o corpo político legítimo que tem “um representante absoluto, para todos os efeitos e fins”. Do contrário,

seria abandonar o governo de uma parte idêntica do Estado, e dividir o domínio contrariamente aos interesses da paz e da defesa, o que é inconcebível que o soberano possa fazer, por qualquer outorga que não os dispense clara e diretamente de sua sujeição.

De outro modo, a “consciência da necessidade de entrar em relação com os indivíduos que o cercam marca, para o homem, o começo da consciência do fato de que, apesar de tudo, ele vive em sociedade”. Nesse aspecto, a vida social é tão natural quanto a consciência dos indivíduos e do seu comportamento em relação à natureza e às relações entre eles, desenvolvendo, assim, naturalmente, a divisão do trabalho. Não, ainda, a divisão do trabalho material e intelectual, mas reações e necessidades instintivas em virtude das disposições naturais. Porém, quando essas relações se dão em decorrência “das forças de produção existentes em todos os estágios históricos”, bem como se

essas forças são condição para tais relações, “é a sociedade burguesa”, que tem em si a reunião do “conjunto das relações materiais dos indivíduos, em um estágio de desenvolvimento determinado das forças produtivas”. Em outras palavras, a sociedade burguesa é constituída, essencialmente e historicamente, pela produção mais desenvolvida e mais diferenciada dos indivíduos que pertencem ao conjunto da coletividade, que tem o capital como potência econômica. Infere-se dessa reflexão marxista a correspondência entre a sociedade civil e a estrutura econômica da sociedade. A classe econômica dominante (sociedade burguesa) dispõe de maior poder na sociedade civil (MARX 1980, pp. 55-61; 69).

No entanto, Bobbio (1987, p. 33) entende que sociedade civil é “a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado”. Relativamente próximo do que diz Hobbes⁸ (1651, p. 148), quando afirma que “é um corpo privado regular”, isto é, afastado do Estado.

Desse modo, pode-se inferir que a sociedade civil é a forma de organização das classes dominantes, fora do Estado, sem, no entanto, deixar de controlá-lo e de subjugá-lo a seu dispor.

A sociedade civil não deve ser confundida, portanto, com a população ou com o povo. O povo pode ser considerado como sendo o conjunto dos cidadãos detentores dos mesmos direitos; a sociedade civil é constituída pelos cidadãos organizados e classificados segundo o poder dos grupos ou associações a que pertencem (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 10).

Em vista disso, fica evidente a diferença conceitual entre sociedade e sociedade civil. Onde aquela é a coletividade espontânea, própria da natureza humana e que evoluiu para sistemas sociais e formação do Estado. Esta, é um agrupamento organizado com propósitos e interesses específicos, avocando liberdade perante o Estado, mas controlando-o e dominando-o.

Logo, segue-se Bresser-Pereira para os fins a que se destina este trabalho, onde a expressão *sociedade* remete à população, ao povo, e ainda ao conjunto dos cidadãos e cidadãs que detêm os mesmos direitos e que

⁸ A concepção contratualista do Estado representou um enorme avanço democrático, não obstante o autoritarismo de seu fundador, Thomas Hobbes, porque deixou claro que a fonte última do poder deixava de ser o direito divino (histórico, tradicional) dos reis, para ser a vontade dos homens, que se dispunham racionalmente a ceder parte de sua liberdade em nome da ordem proporcionada pelo Estado (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 11).

dependem do aparelho do Estado para suprir as suas necessidades individuais e coletivas.

De modo sistêmico e complementar, compõem essa sociedade as famílias, os profissionais e as relações culturais, contemplando “um sistema de intermediação política entre o Estado e essa sociedade, que é constituído de instituições formais como os partidos políticos, os sindicatos e as associações de classe” (BRESSER-PEREIRA, 2017, p. 156).

1.7.4 Relevância do Interesse Público Sobre o Privado

Faz-se necessário discorrer sobre o princípio da relevância do interesse público sobre o particular, dada a sua importância na relação da sociedade com o funcionamento do aparelho do Estado (Administração Pública) e, conseqüentemente, com os servidores públicos que, conforme o depreendido por Di Pietro (2010, p. 95), primeiro porque se trata de serviços públicos, portanto “de titularidade do Estado” e, segundo, porque “é prestado para atender ao interesse público (representado pelas necessidades coletivas essenciais)”.

A finalidade dos atos administrativos deve se coadunar com o interesse público, ou melhor, “o fim último do Estado é o próprio interesse público”. Ademais, a Administração não pode direcionar-se para outro fim que não o interesse público, uma vez que o aparelho do Estado só se justifica em função dos interesses da sociedade, e qualquer ação administrativa distante disso, caracteriza-se como desvio de finalidade por se afastar do interesse público (CARVALHO FILHO, 2010, p. 71).

Di Pietro (2010, p. 92) apresentam seus estudos sobre o princípio da supremacia do interesse público, com base na teoria e na relevância histórica do Direito Administrativo, alegando a forte influência do Estado liberal perante a formação desse ramo do Direito, denotando “traços de autoritarismo, de supremacia sobre o indivíduo, com vistas à consecução de fins de interesse público”, ao tempo que esse princípio “se desenvolveu no período do Estado Social de Direito, quando a atuação do Estado cresceu em todos os setores, com o objetivo de corrigir a profunda desigualdade social gerada pelo liberalismo”. Por isso, foi concedida autoridade à Administração Pública “quer para limitar o

exercício dos direitos individuais [...], quer para a prestação de serviços públicos”, cujas prerrogativas são necessárias à consecução de seus fins [...] que lhe permitem assegurar a *supremacia do interesse público sobre o particular*”, porém, não se fixando intacto ao longo do tempo, dada a necessidade de se adequar ao “Estado social e democrático de Direito, adotado pela Constituição de 1998”.

A bem da verdade, não é sempre nem em qualquer situação que o interesse público prevalece sobre o particular, “a não ser talvez, em regime totalitário”. Esse interesse pode deixar de ser prioridade, por exemplo, tanto perante o princípio da discricionariedade, por meio do qual se concede ao administrador público margem de decisão segundo critérios de oportunidade e conveniência, quanto pelo fato de que o serviço público pode ser, por vezes, prestado por particulares, sob regime privado, cuja exigibilidade conflita com os princípios da liberdade de iniciativa e de livre competição (DI PIETRO, 2010, pp. 94-95).

Para além disso, conceitualmente, há controvérsias quanto à expressão *interesse público*, uma vez que, em suma, é “a ideia do interesse geral diverso da soma dos interesses individuais” ou, ainda, quando “a maioria de indivíduos, e em definitivo, cada um pode reconhecer e extrair do mesmo seu interesse individual, pessoal, direto e atual ou potencial”. Ora, no primeiro conceito, advindo das ideias de Rousseau, prevalece o interesse coletivo, mesmo não havendo nele a contemplação dos interesses individuais, ou seja, é possível que a maioria dos indivíduos tenha optado por algo que não atende às necessidades ou os interesses da minoria. Já o segundo, cuja autoria é atribuída a Hecto Jorge Escola⁹, embora reconheça a existência do interesse público na primeira definição, ela só ocorre em definitivo se cada indivíduo sentir atendidas as suas necessidades e interesses, isto significa que não basta a maioria de interesses coincidentes, há que se ter atendido “um interesse emergente da existência da vida em comunidade, no qual a maioria dos indivíduos reconhece, também, um interesse próprio” (ESCOLA, 1989, p. 31, *apud* DI PIETRO, 2010, p. 98-99).

⁹ *El Interés público como fundamento del derecho administrativo*. Buenos Aires: Depalma, 1989, p. 31.

De outro modo, Carvalho Filho (2010, p. 73), defende que “o interesse público não é o somatório dos interesses individuais dos componentes do grupo social, mas traduz interesse próprio, coletivo, gerador de satisfação geral, e não individual; enfim, busca o bem comum”. Esse conceito anda na contramão da noção de interesse público do Estado liberal, já que neste, como dito antes, o interesse público se expressa a partir do interesse particular de cada indivíduo.

Essa adequação liberal de organização política, na qual o Estado somente existiria para a realização política e para assegurar os direitos individuais de propriedade e de liberdade, pela manutenção da livre iniciativa e responsabilização da segurança, tanto externa quanto interna, vem a colidir-se com as reações sociais provocadas pelas desigualdades sociais resultantes do exercício da liberdade por uns sobre a opressão de outros. Pior que isso, distancia os indivíduos dos problemas sociais, da consciência e das lutas de classe.

Outro aspecto fundamental nessa discussão é a convivência harmoniosa e os confrontos do interesse público com os direitos fundamentais, previstos nos escritos constitucionais. Quanto a isso, ao contrário do que muitos autores defendem, a supremacia do interesse público não conflita com os direitos individuais. “Pelo contrário, ele os protege”, uma vez que os direitos individuais surgiram durante o Estado liberal, cuja premissa era a de ampliar as liberdades individuais frente aos abusos de poder, resultando “em profunda desigualdade social, porque, afinal, os homens não nascem tão livres e iguais como pretendia Rousseau...”. Diante disso, “a Administração tem que ter prerrogativas que lhe garantam a autoridade necessária para a consecução do interesse público. Ao mesmo tempo, o cidadão tem que ter garantias de observância de seus direitos fundamentais contra os abusos de poder”. Perante isto, resta claro que a aplicação desse princípio, em consonância com outros princípios, em especial com os princípios da legalidade e da razoabilidade, impera a convivência harmoniosa dos interesses individuais com os interesses públicos (DI PIETRO e RIBEIRO, 2010, pp. 99; 102).

Com isso, é possível inferir que as ações da Administração Pública Federal só se justificam em função dos interesses da sociedade, e que a

supremacia desses interesses sobre o particular é uma premissa, cuja prática ocorre na medida em que atende aos interesses, necessidades e expectativas de um maior número de indivíduos, em consonância com os princípios da legalidade¹⁰ e da razoabilidade¹¹, sempre respeitando os direitos fundamentais e sem violar a dignidade da pessoa humana.

Afinal, o titular do interesse público é a sociedade e o Estado é o indutor desse interesse por intermédio da administração pública, responsável pela gestão das políticas públicas. E que, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado é primeiramente um mecanismo de garantia de superioridade do interesse da coletividade diante do interesse de particulares individualmente considerados, mas também de garantia dos interesses particulares uma vez que estes integram o interesse coletivo.

¹⁰ Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite (Di Pietro, 1991, 126).

¹¹ Trata-se de princípio aplicado ao direito administrativo como mais uma das tentativas de impor-se limitações à discricionariedade administrativa, ampliando-se o âmbito de apreciação do ato administrativo pelo Poder Judiciário (Di Pietro, 1991, 126).

2 METODOLOGIA

Neste capítulo, está o percurso metodológico utilizado para alcançar os objetivos da pesquisa. Está dividido em seis seções: Na primeira está demonstrado o tipo de pesquisa utilizado, onde se evidencia a abordagem, a estratégia, a natureza e os métodos de investigação utilizados. A segunda seção destina-se ao procedimento da pesquisa. A terceira caracteriza o *lócus* da pesquisa e a unidade onde foram colhidas as informações. A quarta parte é destinada aos procedimentos adotados para a coleta de dados e as técnicas utilizadas: pesquisa documental e entrevista. A quinta seção dispõe sobre os participantes, e a última seção apresenta as estratégias para a análise dos dados coletados.

2.1 TIPO DE PESQUISA

Para encontrar a devida resposta à problemática apontada, testar a hipótese e atingir os objetivos esperados com rigor metodológico, a presente pesquisa adotou a abordagem qualitativa, segundo a qual a realidade é subjetiva e múltipla, “é um meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano”. Trata-se de uma pesquisa interpretativa, com o investigador tipicamente envolvido em uma experiência sustentada e intensiva com os participantes e baseada no exame de documentos, entrevistas com participantes, análise e interpretação dos dados. A pesquisa qualitativa tem o “ambiente natural” como fonte direta de dados; tem “o pesquisador como instrumento fundamental”, pois é ele quem coleta os dados, examina documentos, observa comportamentos, faz entrevista, elabora os próprios instrumentos de pesquisa, tem “múltiplas fontes de dados”, faz “análise de dados indutiva”, dentre outras características que lhes são peculiares (CRESWELL, 2010, p.208, 2014, p. 26).

Esse autor considera que as concepções fundamentam o estudo e que o pesquisador deve tecer esforços para explicitar sua concepção individual sobre o ato de pesquisar. São quatro as diferentes concepções: pós-positivismo,

reivindicatórias, programáticas e o adotado nesta pesquisa: o construtivismo social, também descrito pelo autor como interpretativismo, que consiste “nas suposições de que os indivíduos procuram entender o mundo em que vivem e trabalham”, cujo objetivo “é confiar no máximo possível nas visões que os participantes têm da situação a qual está sendo estudada”, de forma prática “as questões tornam-se amplas e gerais, para que os participantes possam construir o significado de uma situação caracteristicamente baseada em discussões ou interações com outras pessoas”. Por isso, esta pesquisa baseia-se nas visões que os participantes envolvidos têm sobre o fenômeno investigado no estudo de caso (CRESWELL, 2010, pp. 29-31).

Para este trabalho, foi realizado, inicialmente, um esforço teórico partindo de formulações de diferentes campos do conhecimento, visando delinear um modelo analítico indutivo que avance na discussão sobre as relações de trabalho e as gestões de conflitos referentes aos servidores públicos federais, mediante uma investigação qualitativa de caso único (STAKE, 2005), elegendo a instituição para a pesquisa empírica a Universidade Federal da Integração Latino-America - UNILA, sediada em Foz do Iguaçu, no estado do Paraná, cujo universo de análise é composto pelos gestores dessa Instituição; dirigentes sindicais representantes dos trabalhadores (sindicatos locais e nacionais, federações) e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - Dieese, tendo como recorte temporal o período de 2011 a 2020.

Inicialmente, o objeto do estudo seria o INSS, agência local de Foz do Iguaçu, mas todas as tentativas de aproximação com os gestores para agendamento de entrevistas foram infrutíferas, cujas respostas foram no sentido de que não estavam autorizados a darem entrevistas. Totalmente inverso do que ocorreu com a nova instituição escolhida, que demonstrou total e imediato acolhimento de todos os entrevistados relacionados.

A escolha da UNILA ocorreu, em primeiro lugar, por se tratar de uma autarquia federal, que surge em 2010, e no ano seguinte encara um cenário de conflitos trabalhistas de âmbito nacional, quando ocorreram as primeiras mobilizações dos servidores do seu quadro funcional, tendo que providenciar mecanismos de diálogos com as categorias, o que se repetiu ao longo do tempo, conforme relatos dos entrevistados. Em segundo lugar, pelo pronto atendimento

concedido pela instituição e pelas entidades sindicais, às solicitações realizadas pelo pesquisador. Por fim, pelo fato do autor ser servidor da Instituição, desde março de 2011, quando atuou como gestor da área de Gestão de Pessoas até meados de 2013 e, desde o ano de 2016 tornou-se sindicalista, começando como delegado de base e nos dias atuais está coordenando a pasta de Formação Política e Sindical, no Sinditest-PR. Essa aproximação do autor com o objeto de estudo, reflete nas facilidades para o acesso aos participantes e aos dados das pesquisas. No entanto, exigiu, muitas vezes, a necessária abstração para que essa intimidade e estado natural não influenciassem nos resultados, permitindo, com isso, que os dados traduzissem tão somente as percepções dos participantes, sem a interferência (na medida do possível) das experiências vividas pelo autor. Dado que motivou a decisão do mesmo de não se tornar um participante, o que poderia ocorrer como gestor e ou como dirigente sindical. Outro desafio enfrentado foi questionar momentos históricos dos quais o autor participou e que era do conhecimento do entrevistado, superado apenas quando o autor explicava a necessidade de ignorar essa realidade.

Seguindo a trilha metodológica, o presente estudo tem a natureza exploratório-descritiva, que Marconi e Lakatos (2017, p.188) definem como

descrever completamente determinado fenômeno, como, por exemplo, o estudo de caso para o qual são realizadas análises empíricas e teóricas. Podem ser encontradas tanto descrições quantitativas e/ou qualitativas quanto acumulação de informações detalhadas como as obtidas por intermédio da observação participante.

Para a técnica de coleta de dados foi utilizada a pesquisa documental e a entrevista com categorização *a posteriori*. Para análise das informações foi empregada a técnica de Análise de Conteúdo - AC, conforme Bardin (2016).

O método de pesquisa indutivo pressupõe um esforço mental que, com base em elementos específicos e cientificamente comprovados, “infere-se uma verdade geral ou universal, não contidas nas partes examinadas”. Desse modo, a razão do argumento indutivo “é levar a conclusões cujo conteúdo é muito mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam”. Este método busca aproximar os fenômenos conduzindo-os “para planos cada vez mais abrangentes, indo das constatações mais particulares às leis e teorias (conexão ascendente)”. Com isso, o presente estudo leva, a partir da realidade da UNILA e das

respectivas entidades sindicais nele representadas, inferências da realidade ampliada das relações de trabalho no Setor Público Federal (MARCONI e LAKATOS, 2003, p. 86;107).

Devido às condições sanitárias em decorrência da pandemia da Covid-19 (causada pelo Novo Coronavírus SARS-CoV-2), que impossibilitaram os deslocamentos para Curitiba e Brasília, conforme o previsto inicialmente, as entrevistas foram realizadas virtualmente, por meio da plataforma Google Meet, e as pesquisas documentais pretendidas junto aos ministérios da Educação e da Economia, em Brasília, não puderam ocorrer presencialmente, cujas tentativa foram executadas por E-mail institucional e pelos meios oficiais da Lei de Acesso à Informação.

O quadro 01 sintetiza os métodos, técnicas, procedimentos e estratégias de pesquisa adotados neste estudo.

Quadro 01 - Metodologia da Pesquisa

METODOLOGIA DA PESQUISA		
Abordagem	Qualitativa	
Estratégia	Estudo de Caso	
Natureza	Exploratório-Descritiva	
Técnicas de Pesquisa	Documental	Entrevista
Instrumentos	Documentos internos e externos	Roteiro de Entrevista
Coleta de dados	Arquivos digitais e sites oficiais da Unila, Fasubra, Andes-SN, etc.	Aceitação, agendamento e aplicação do roteiro de forma individual
Tipo de material	Lei de Acesso a Informação, legislação, portarias, ordens de serviços, atas, acordos, ofícios	Transcrição de entrevista
Registro de dados	Leitura, marcações	Anotações, gravação e transcrição
Objetivos específicos a atingir	1,2 e 4	1, 2, 3 e 4
Análise dos dados	Análise de Conteúdo	

Fonte: Elaborado pelo autor

O uso de estudo de caso como método de pesquisa tem sido amplamente utilizado e devidamente conceituado por diversos teóricos. Para estes estudos é adotada a definição e os pressupostos de Yin (2015, pp. 17-18):

O estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo (o “caso”) dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto poderem não ser claramente evidentes.

[...]

A investigação do estudo de caso enfrenta a situação tecnicamente diferenciada em que existirão muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado conta com múltiplas fontes de evidência, com os dados precisando convergir de maneira triangular, e

como outro resultado beneficia-se do desenvolvimento anterior das proposições teóricas para orientar a coleta e análise de dados.

Como uma bússola, adota-se essas premissas, levando-se em conta os elementos presentes no caso estudado: a gestão de conflitos nas relações de trabalho, os atores sociais envolvidos e o grau de participação da sociedade no ambiente/contexto UNILA, segundo as práticas da Instituição e das entidades sindicais das categorias de servidores docentes e técnico-administrativos em educação, em níveis local e nacional, sob a perspectiva dos entrevistados e dos registros documentais encontrados.

Sob esse mesmo prisma, Gil (2008) enxerga a importância do tipo de questões propostas para distinguir os estudos de caso de outros métodos de pesquisa nas ciências sociais, cuja estratégia é geralmente usada quando as questões de interesse do estudo referem-se ao como e ao porquê, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se dirige a um fenômeno contemporâneo em um contexto natural, quando defende ser ideal para as pesquisas que pretendem:

a) explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos; b) descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação; e c) explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos (GIL, 2008, p. 58).

De fato, foi trabalhada a construção de fontes primárias de dados obtidas por intermédio de entrevistas semiestruturadas, realizadas mediante encontro virtual entre o pesquisador e os atores sociais, a fim de se obter as informações planejadas, mediante uma conversação de natureza profissional. Gil (2019, pp. 128-129) estabelece que a entrevista semiestruturada “tipicamente refere-se às entrevistas abertas, em que as perguntas são previamente estabelecidas, mas não são oferecidas alternativas de respostas”, sendo que, frequentemente, segundo esse autor, “as questões são predeterminadas, mas o pesquisador define a sequência de formulação no curso da entrevista”. Foi o que ocorreu com todas as entrevistas deste estudo, durante as quais os entrevistados foram avisados quanto a padronização das perguntas, porém, com as necessárias adequações das mesmas, conforme a realidade do ator social entrevistado, bem como que aos mesmos era dada a devida liberdade e tempo

necessários para as respostas relativamente espontâneas, de acordo com a concepção de Bardin (2016, p. 93), que classifica as entrevistas de acordo com “a ‘profundidade’ do material verbal recolhido”. Inclusive, no caso das

entrevistas semidiretivas (também chamadas com plano, com guia, com esquema, focalizadas, semiestruturadas), mais curtas e mais fáceis: seja qual for o caso, devem ser registradas e integralmente transcritas (incluindo hesitações, risos, silêncios, bem como estímulos do entrevistador).

Realmente, todas as entrevistas foram transcritas possibilitando, com isso, a efetivação dos procedimentos e protocolos da análise de conteúdo.

Participaram das entrevistas 06 gestores locais (reitores e dirigentes de pessoal); 06 dirigentes sindicais dos servidores Técnico-Administrativos em Educação - TAE (Sinditest-PR), 04 dirigentes sindicais dos docentes (Sesunila e Sinprufoz); 04 dirigentes sindicais da Fasubra; 02 dirigentes sindicais do Andes Nacional e 01 dirigente do DIEESE.

A pesquisa bibliográfica/documental foi necessária, dada a relevância histórica dos fatos registrados em documentos (acordos, blogs, processos digitais, planilhas, leis, decretos, portarias, etc.), servindo de base de dados para o aprofundamento da pesquisa, mediante documentação direta, cujos dados foram conseguidos por intermédio da pesquisa de campo, “em que o objeto é abordado em seu ambiente e a coleta de informações é realizada nas condições naturais”, a partir de contatos virtuais com gestores e dirigentes de entidades. As informações ocorreram nas condições naturais e os documentos foram disponibilizados totalmente no modo digital (MARCONI e LAKATOS, 2018, p. 32).

Yin (2015, p. 111) explica que o uso dos documentos na pesquisa de estudos de caso é fundamental “para corroborar e aumentar a evidência de outras fontes”, como, por exemplo: “na verificação da correção da ortografia e dos títulos ou nomes das pessoas e organizações que talvez tenham sido mencionados em uma entrevista”. Podendo, também, ser útil para inferências dada às possibilidades do surgimento de novas informações. Porém, segundo esse autor, essas novas informações precisam ser melhor investigadas “porque elas podem revelar-se, mais tarde, falsas pistas”.

Ainda nessa trilha metodológica das fontes documentais, seguiu-se a lógica de Bardin (2016, p. 51) que apresenta como “um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma

diferente da original, a fim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referência”. Desse modo, objetiva “dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação, por intermédio de procedimentos de transformação”, cujo propósito é armazenar “sob uma forma variável” e facilitar o “acesso ao observador”, de modo que este “obtenha o máximo de informações (aspecto quantitativo), com o máximo de pertinência (aspecto qualitativo)”.

Neste trabalho, as evidências documentais estão diretamente relacionadas às entrevistas e aos fatos históricos registrados na pesquisa bibliográfica, completando, assim, a triangulação de métodos para validação dos dados coletados defendida por Yin (2015, p. 124), uma vez que ela possibilita “que o pesquisador aborde uma variação maior de aspectos históricos e comportamentais”, desenvolvendo “linhas convergentes de investigação” tornando as inferências mais convincentes e acuradas, “seguindo uma convergência semelhante.

No quadro 02 seguinte, estão listados todos os documentos que serviram de base para as inferências da pesquisa em conjunto com as entrevistas.

Quadro 02: Lista de documentos

Documento	Especificação
DOC-01	Protocolo da MNNP
DOC-02	Portaria/SRH/MP Nº 1.132
DOC-03	Termo de Acordo Nº 2012
DOC-04	Carta à Comunidade Acadêmica
DOC-05	Convite palestra sobre as 30 horas
DOC-06	Nota da Fasubra greve 2015
DOC-07	Acordo de Greve 2015
DOC-08	Lista de greves nas Instituições Federais de Ensino/DIEESE
DOC-09	Registros das greves das IFES/DIEESE
DOC-10	Mensagem E-mail para p DIEESE
DOC-12	Mensagem E-mail do DIEESE
DOC-13	Processo nº 23422.007007/2015-81 - UNILA
DOC-14	Processo nº 23422.016167/2016-01 -UNILA
DOC-15	Processo nº 23422.016149/2017-00 - UNILA

Fonte: Elaborado pelo autor

Sendo assim, ao analisar os dados, foi necessário recorrer aos seguintes domínios: 1. Escritas - documentos e transcrições das entrevistas; 2. Oral – entrevistas; 3. Inônico – gráficos, fotografias e vídeos. Importante frisar que os campos, as unidades (de registro e de contexto), a organização e a categorização das análises seguiram rigorosamente os passos indicados por Bardin (2016) e Franco (2003), com evidente recorte para a AC voltada para pesquisas qualitativas. Para Franco (2003, pp. 24-25), o principal elemento da AC “é produzir inferências sobre qualquer um dos elementos básicos do processo de comunicação [...] é, pois, *la raison d’être* da análise de conteúdo”. Isto, somente se os dados analisados estiverem relacionados a outros dados, e todos estiverem vinculados a uma teoria, gerando comparações e inferências. Nesse sentido, tanto as fontes de evidências quanto os elementos de análises destas pesquisas, mantiveram-se vinculadas à abordagem teórica do Sistema de Relações de Trabalho e os temas decorrentes: gestão de conflitos, negociação coletiva, movimentos paredistas e relevância do interesse público sobre o privado.

Além disso, para fins de validação dos dados, recorreu-se ao paradigma crítico-interpretativo (vide Quadro 03) defendido por Pozzebon e Petrini (2013, p. 8), em referência a Golden-Biddle e Locke (1993) e Schultze (2000), que abordam os seguintes parâmetros de qualidade e validação: autenticidade, plausibilidade, criticidade e reflexividade, que estão acompanhados dos seus respectivos critérios para condução e avaliação de pesquisas qualitativas de natureza crítico-interpretativa, no quadro seguinte:

Quadro 03 – Paradigma crítico-interpretativo

Níveis de Interpretações	Princípios	Detalhamento dos seis critérios
Interação com material empírico e Interpretação	Autenticidade	Critério 1: O autor esteve no campo ou ocorreram interações suficientes com os participantes para compensar a falta de imersão direta?
		Critério 2: O autor foi genuíno em sua experiência de campo?
	Plausibilidade	Critério 3: A história faz sentido?
		Critério 4: O estudo (os resultados) oferece algo diferenciado?
Interpretação Crítica	Criticidade	Critério 5: O texto motiva os leitores a re-examinar os pressupostos subjacentes à sua própria obra?
Reflexão sobre a produção de texto e o uso da linguagem	Reflexividade	Critério 6: O autor revela seu papel pessoal e seus vieses e premissas?

Fonte: Pozzebon e Petrini (2013, pp. 9-10)

Desse modo, procedeu-se à validação dos dados, conforme demonstrado no Quadro 04, e o descrito a seguir:

Quadro 04: Validação dos dados da pesquisa

Princípios	Critérios/Resultados
Autenticidade	A adaptação a pesquisa de campo para o modo virtual, provocaram atrasos das tarefas planejadas. As entrevistas ocorreram por intermédio da plataforma Google Meet, e os documentos foram coletados via sites oficiais da Instituição e das entidades citadas, WhatsApp e E-mail, atendendo substancialmente as interações necessárias com os participantes. As estratégias adotadas foram as mesmas anteriormente planejadas, levando-se em conta a descrição dos significados sobre a relação da sociedade com as gestões de conflitos relatadas pelos entrevistados. Além disso, foram usadas triangulações das entrevistas com os diferentes documentos e com a bibliografia, que corroboraram os fatos relatados pelos atores sociais. A genuinidade do autor está demonstrada nos relatos do próprio pesquisador e dos entrevistados, sobre as interações, principalmente pela relação de reciprocidade entre participantes e pesquisador.
Plausibilidade	Está relacionada à contribuição para o avanço de uma área de pesquisa e sua coerência na apresentação de resultados. Como exposto na revisão teórica, estudos sobre sistemas de relações de trabalho no setor público federal carecem de maiores e melhores investigações e, mais raro ainda, estudos sobre a participação da sociedade na gestão dos conflitos nesse setor. Nesse sentido, a pesquisa demonstra a ausência de paradigmas e estratégias de gestão de conflitos no Serviço Público Federal, carecendo de um padrão que garanta a isonomia no trato desses conflitos. Além disso, o esforço teórico de encarar o problema de forma multidisciplinar, articulando análise crítica e propositiva, garantindo, com isso, a plausibilidade quanto aos contextos envolvidos no fenômeno.
Criticidade	Refere-se à capacidade do texto de levar os leitores a reconsiderar crenças e propor uma nova compreensão. Aqui a principal contribuição da pesquisa é um avanço no olhar sobre o papel da sociedade dentro do campo das relações de trabalho no serviço público federal, levando em consideração a gestão dos conflitos em níveis local e nacional, bem como a estratégia de atores na busca por essas políticas de forma ativa. Busca-se ainda uma contribuição teórica para o campo das Relações de Trabalho ao abordar a construção e o caráter relacional da sociedade perante as gestões de conflitos envolvendo os servidores e a sociedade nas gestões locais e nacionais. Esse critério de validação se confirma nas manifestações da maioria dos entrevistados que relatou quão interessante é o tema, bem como o interesse ao acesso do relatório final da pesquisa.
Reflexividade	Trata da relação entre pesquisador e objeto. Para levar a cabo esse critério, foi adotada, desde o princípio, uma abordagem que deixa clara a experiência prévia do pesquisador com o objeto, tanto no campo profissional como no acadêmico, configurando-se fonte do interesse de pesquisa, culminando com a possibilidade de produção de tese doutoral vislumbrando um paradigma de sistema de relações de trabalho no Serviço Público Federal que contemple a participação de representantes da sociedade, como atores sociais desse sistema, dentre os já tradicionalmente aceitos, como: representantes dos gestores e dos servidores.

Fonte: Elaborado pelo autor

2.2 CARACTERIZAÇÃO DO LÓCUS E DA PESQUISA

Criada em 12 de janeiro 2010, pela Lei nº 12.189 e localizada na cidade de Foz do Iguaçu, Região Oeste do Estado do Paraná (fronteira trinacional: Argentina, Brasil e Paraguai), a UNILA nasce vinculada ao Ministério da Educação, com o desafio de responder “simultaneamente à sua vocação nacional e latino-americana no marco dos compromissos no novo milênio”. Para isso, “necessita ser concebida com flexibilidade e versatilidade, de forma a enfrentar com sucesso as diferentes situações que se apresentarem” (IMEA, 2009, pp. 17-18). Com essa vocação e em meios a esses desafios, é criada com o objetivo de “ministrar ensino superior, desenvolver pesquisa nas diversas áreas de conhecimento e promover a extensão universitária”, bem como a “missão institucional específica formar recursos humanos aptos a contribuir com a integração latino-americana, com o desenvolvimento regional e com o intercâmbio cultural, científico e educacional da América Latina, especialmente no Mercado Comum do Sul – MERCOSUL” (BRASIL, 2010).

Para a estrutura inicial do quadro de pessoal, essa lei previu o total de 250 (duzentos e cinquenta) servidores, dos quais 111 para os cargos de Professor da Carreira do Magistério Superior e 139 para os cargos TAEs, que foram sendo ocupados gradativamente, por meio de concursos públicos ocorridos (BRASIL, 2010).

Em dezembro de 2020, o quantitativo de docentes, por titulação configura-se conforme o descrito no quadro 05:

Quadro 05: Docentes efetivos por titulação, em dezembro/2020

Formação	Quantidade
DOUTORADO	308
MESTRADO	45
ESPECIALIZAÇÃO	12
TOTAL	365

Fonte: <https://sig.UNILA.edu.br/sigrh/public/home.jsf>

Esses servidores docentes efetivos, submetidos ao regime jurídico único da Lei 8.112/90, estão lotados na área acadêmica, que está estruturada por meio dos Institutos Latino-Americanos e Centros

Interdisciplinares, conforme o descrito na Figura 02, da estrutura organizacional da Instituição.

Quanto ao quantitativo de servidores TAEs, no mês de dezembro de 2020, por titulação, encontrava-se conforme o disposto no Quadro 06:

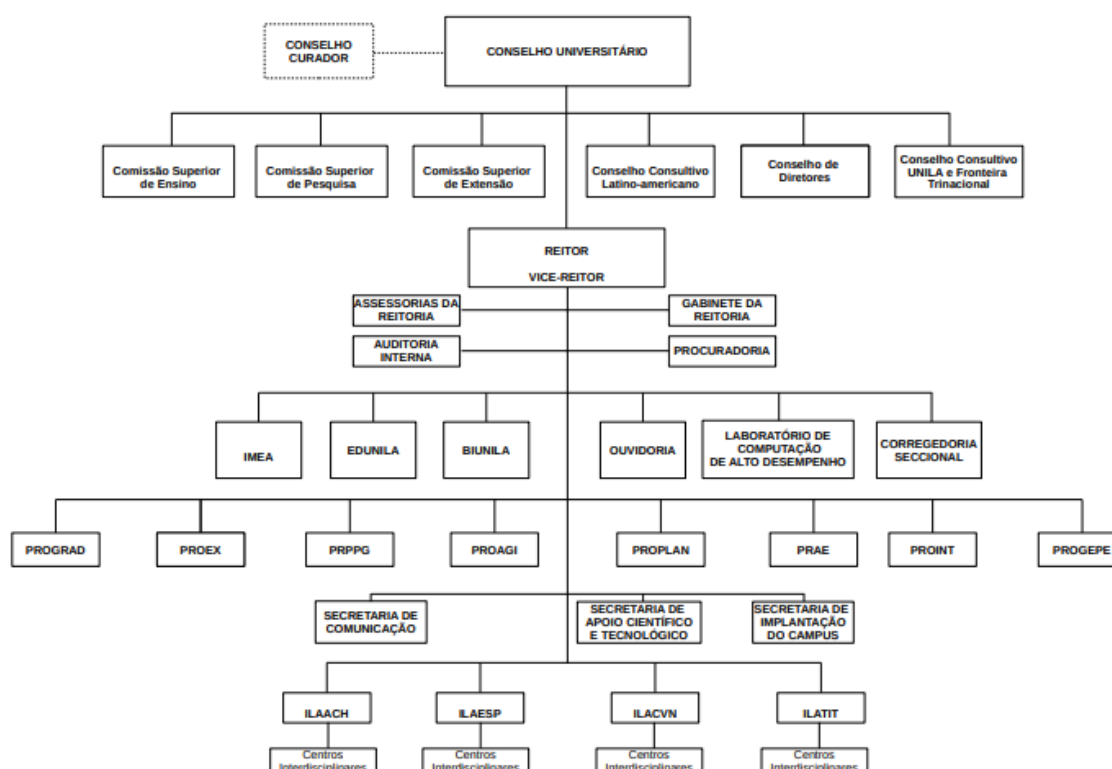
Quadro 06: TAEs efetivos por titulação em dezembro/2020

Formação	Quantidade
DOUTORADO	10
MESTRADO	123
ESPECIALIZAÇÃO	254
GRADUAÇÃO	105
TECNÓLOGO	4
ENSINO MÉDIO	38
TOTAL	534

Fonte: <https://sig.UNILA.edu.br/sigrh/public/home.jsf>

Esses servidores TAEs efetivos, submetidos ao regime jurídico único da Lei 8.112/90, estão lotados nas áreas acadêmica e administrativa, por meio da estruturação demonstrada na Figura 02.

Figura 02 - Organograma UNILA



Fonte: https://portal.UNILA.edu.br/proplan/planejamento/organograma_UNILA.pdf

Essa estrutura organizacional é composta por órgãos de assistência direta e imediata à Reitoria, por órgãos colegiados e por órgãos singulares específicos, que compõem as áreas acadêmica e administrativa da Instituição, distribuídos em conselho e comissões superiores, pró-reitorias, secretarias, assessorias, institutos, conselhos superiores dos institutos, Instituto de Estudos Avançados, biblioteca, editora, Ouvidoria, Corregedoria, etc.

2.2.1 Participantes da pesquisa

Para definição do *lócus*, foram enviados convites para os possíveis entrevistados com vistas à realização das entrevistas, por meio virtual, cujos contatos foram realizados por meio do *WhatsApp* e E-mails institucionais.

A seleção dos participantes das entrevistas teve por critério servidores e dirigentes sindicais que atuaram diretamente nas gestões dos conflitos. É o tipo de seleção intencional em que, segundo Creswell (2010), o local e os participantes devem ser selecionados, considerando aqueles que melhor contribuem para o maior alcance de informações úteis para entender o fenômeno investigado.

Dessa forma, inicialmente, foram selecionados os quatro ex-reitores *pro tempore* (apenas um recusou dar entrevista alegando falta de tempo) e o reitor atual eleito pela comunidade acadêmica, nomeado pelo presidente da república pelo Decreto de 31/05/2019. Além desses, foram convidados três gestores anteriores e o atual, da área de gestão de pessoas, que aceitaram de pronto. Quanto aos dirigentes sindicais, foram convidados oito do Sinditest-PR, entidade representativa dos TAEs, dos quais apenas dois apresentaram objeções, resultando no êxito das demais participações (06). Além desses dirigentes locais, foram convidados 06 dirigentes da FASUBRA, federação sindical dos TAEs, dos quais quatro atenderam prontamente. Quanto às entidades locais representativas dos docentes, há duas, SESUNILA (Seção Sindical do ANDES) e SINPRUFOZ, sendo que apenas a primeira tem registro sindical. Dessas duas entidades foram entrevistados cinco dirigentes, e apenas um dos sete convidados não atendeu ao convite. Além desses dirigentes locais, foram convidados 02 dirigentes do ANDES NACIONAL, que atenderam ao

convite. Por fim, foi entrevistado um dirigente/pesquisador do DIEESE, que atua diretamente com os temas relacionados ao sindicalismo e movimentos paretistas na área de educação na esfera pública federal. As entrevistas foram realizadas virtualmente, pela plataforma Google Meet, exceto a do dirigente do DIEESE que foi respondida em formato de áudio via *WhatsApp*.

A tabela 01, apresenta o perfil dos participantes da pesquisa:

Tabela 01 - Perfil dos participantes

Participantes	Ator social	Sexo	Escolaridade	Idade
E1	UNILA	Masculino	Doutorado	61 a 70
E2	UNILA	Masculino	Doutorado	41 a 50
E3	UNILA	Masculino	Doutorado	31 a 40
E4	UNILA	Masculino	Mestrado	41 a 50
E5	UNILA	Masculino	Especialização	31 a 40
E6	UNILA	Masculino	Mestrado	31 a 40
E7	Sinditest-PR	Masculino	Mestrado	31 a 40
E8	Sinditest-PR	Masculino	Mestrado	31 a 40
E9	Sinditest-PR	Masculino	Graduação	41 a 50
E10	Sinditest-PR	Masculino	Doutorando	31 a 40
E11	Sinditest-PR	Feminino	Graduação	31 a 40
E12	Sinditest-PR	Masculino	Graduação	31 a 40
E13	Andes Nacional	Feminino	Doutoranda	31 a 40
E14	SesUNILA	Masculino	Doutorado	31 a 40
E15	Andes Nacional	Masculino	Doutorado	41 a 50
E16	SesUNILA	Feminino	Doutorado	41 a 50
E17	Sinprufoz	Feminino	Doutorado	41 a 50
E18	Sinprufoz	Feminino	Doutorado	51 a 60
E19	Fasubra	Masculino	Ensino Médio	51 a 60
E20	Fasubra	Feminino	Doutoranda	51 a 60
E21	Fasubra	Masculino	Graduação	31 a 40
E22	Fasubra	Masculino	Doutorando	51 a 60
E23	DIEESE	Masculino	Doutorado	51 a 60

Fonte: Elaborado pelo autor

Os nomes dos entrevistados foram omitidos, conforme ensinamento das melhores práticas da ética de pesquisa. Sobre isso, Creswell (2010, p. 121) manifesta-se afirmativamente que o pesquisador deve dissociar os nomes dos entrevistados das suas "respostas durante o processo de codificação e registro", enquanto Yin (2015, p. 82) alerta que é necessário "proteger a privacidade e a confidencialidade dos que participam para que, em consequência de sua participação, não fiquem inadvertidamente em posição indesejável...". Por isso, estão todos codificados pela letra "E" junto com um número, ainda que sequencial, não guarda relação cronológica das entrevistas, vez que a sequência dos entrevistados é aleatória.

Percebe-se, na Tabela 01, o predomínio dos dirigentes sindicais dentre a totalidade dos atores sociais, mas isto decorre do fato de existirem duas categorias de trabalhadores e quatro entidades, mas, de fato, resultou na proporção equilibrada entre as três partes (gestão, docentes e TAEs). Percebe-se, também a predominância do sexo masculino, o grau de escolaridade doutorado, bem como a faixa etária dos 31 aos 40 anos, enquanto que estão bastante equilibradas as duas faixas dos 41 aos 50 e dos 51 aos 60 anos.

2.3 DOCUMENTOS

A pesquisa documental recorreu a documentos públicos e privados pertinentes às relações de trabalho e à gestão dos conflitos no seio da UNILA, das entidades sindicais, do DIEESE e da Administração Pública Federal. Foram consultados documentos importantes que auxiliaram o alcance dos objetivos da pesquisa. De acordo com Marconi e Lakatos (2017, p. 190) "A característica da pesquisa documental é tomar como fonte de coleta de dados apenas documentos, escritos ou não, que constituem o que se denomina fontes primárias". Para Yin (2015, p. 111) os documentos são utilizados para verificação de nomes e acontecimentos mencionados nas entrevistas, bem como para "proporcionar outros detalhes específicos para corroborar a informação de outras fontes".

Em grande medida, os documentos da pesquisa decorreram dos diálogos com os entrevistados, ao serem consultados sobre a possibilidade de existirem documentos que registraram os relatos e acontecimentos. Isto possibilitou listar os documentos utilizados nos processos, conforme consta no quadro 02.

2.4 ENTREVISTAS

As entrevistas foram as fontes mais importantes de informação para o presente estudo de caso. Foram conversas guiadas, fluídas e não rígidas, onde os entrevistados puderam proporcionar novas percepções importantes sobre o assunto. Além disso, sugeriram “novas fontes, onde pode-se buscar novas evidências” (YIN, 2015, p. 114),

A primeira entrevista ocorreu em 03 de novembro de 2020, quando o pesquisador aplicou o pré-teste das questões, que de acordo com Marconi e Lakatos (2017), é a partir dele que será evidenciada a existência de perguntas sem importância, necessidade de adequações da ordem e reformulação das perguntas. Nesse primeiro momento, a intenção foi determinar a clareza das questões em relação aos objetivos da pesquisa. Porém, verificou-se a necessidade dessas alterações, uma vez que as ações e posições dos gestores são diferentes das ações e posições dos sindicalistas num processo de negociação. Isto ocorreu ao se efetivarem as primeiras entrevistas, quando também percebeu-se a necessidade de alteração das sequências dos grupos de perguntas. Para atender a essas especificidades, houve adequações dos questionários.

No total, foram realizadas vinte e três entrevistas, (Tabela 2), efetuadas virtualmente, de 03 de novembro de 2020 a 18 de janeiro de 2021. Em todos os procedimentos, conforme ensinamentos de Creswell (2010), foi solicitada autorização de gravação, e os entrevistados foram informados da garantia do sigilo dos dados, do anonimato e do uso exclusivo para fins acadêmicos. A única exceção digna de nota foi o fato da entrevista do pesquisador do DIEESE ter sido enviada por aplicativo de mensagens instantâneas, a pedido do mesmo. Os materiais produzidos nas entrevistas estão descritos na tabela 02:

Tabela 02 - Material das entrevistas

Participantes	Data da entrevista	Tempo da entrevista	Transcrição
E1	03/12/2020	00:48:42	7 Páginas
E2	08/12/2020	00:43:22	7 Páginas
E3	08/12/2020	00:39:49	6 Páginas
E4	17/12/2020	00:30:55	5 Páginas
E5	04/12/2020	00:15:54	3 Páginas
E6	30/11/2020	00:57:43	8 Páginas
E7	01/12/2020	00:41:33	6 Páginas
E8	02/12/2020	00:20:57	3 Páginas
E9	04/12/2020	00:33:04	5 Páginas
E10	15/12/2020	00:33:00	5 Páginas
E11	03/12/2020	00:44:15	6 Páginas
E12	05/12/2020	00:29:26	4 Páginas
E13	17/12/2020	00:21:59	4 Páginas
E14	14/12/2020	00:13:12	2 Páginas
E15	06/12/2020	00:49:11	6 Páginas
E16	14/12/2020	00:53:58	7 Páginas
E17	08/12/2020	00:30:10	3 Páginas
E18	16/12/2020	00:57:43	3 Páginas
E19	21/12/2020	00:40:25	6 Páginas
E20	12/12/2020	00:38:59	6 Páginas
E21	15/01/2021	00:15:30	3 Páginas
E22	11/12/2020	00:44:30	7 Páginas
E23	18/01/2021	00:35:15	5 Páginas

Fonte: Elaborado pelo autor

As entrevistas totalizaram oito horas e quatorze minutos de gravações, média de vinte e um minutos por entrevistado, cujas transcrições geraram cento e dezessete páginas.

2.5 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES

Segundo Creswell (2010), a interpretação de dados envolve a preparação dos dados para análise, a condução de análises diferentes e o aprofundamento no entendimento dos dados. A análise dos dados utilizados na pesquisa ocorreu mediante leitura e interpretação das informações. As entrevistas foram transcritas e, posteriormente, categorizadas de acordo com as seguintes dimensões e nesta ordem: gestão de conflitos, negociação coletiva, sistema de relações de trabalho, e relevância do interesse público.

Adotou-se a técnica da Análise de Conteúdo - AC, dada a flexibilidade dos seus procedimentos e compatibilidade com a estratégia de pesquisa adotada. Para Lawrence Bardin (2016), essa técnica se caracteriza pela coleta, sistematização e análise dos dados para a compreensão da informação em seu contexto. Os documentos selecionados foram analisados primeiramente a partir de uma leitura geral, na qual o objetivo foi identificar e separar os que continham relação com os objetivos da pesquisa. Após selecionados, foi realizada leitura aprofundada de cada um, com intuito de selecionar os trechos que de fato auxiliariam o alcance dos objetivos propostos.

A análise criteriosa dos dados ocorreu em três fases: pré-análise; exploração dos documentos e transcrições; e, atos contínuos, o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. A pré-análise consistiu na organização do material selecionado, esta etapa foi composta por cinco fases: a) leitura flutuante dos textos e documentos; b) preparação do material e transcrição das entrevistas; c) relacionar o material com os objetivos propostos na pesquisa; d) criação de indicadores conforme a frequência que determinadas expressões foram selecionadas; e) escolha das falas relevantes, gerando o *corpus* da pesquisa.

Na fase de exploração das transcrições das entrevistas, procedeu-se à codificação e decomposição, apresentando resultados significativos e fiéis para as inferências e “interpretações a propósito dos objetivos previstos” (BARDIN, 2016, p. 131). Nessa fase, foram identificadas as categorias temáticas com uma abordagem essencialmente indutiva onde as categorias e as unidade de significação emergiram dos dados coletados, organizados em duas

planilhas de Excel, sendo uma delas destinada aos cálculos dos percentuais das respostas (estatística simples), conforme as pretensões da pesquisa, e a outra, com as categorias supra delineadas, conforme o demonstrado na Tabela - 03, a seguir:

Tabela - 03: Categorização dos Dados

Categorias temáticas	Unidade de significação
Gestão de Conflitos Local e Nacional	Ocorrência
	Ação preventiva
	Representação sindical
	Representação da sociedade
Negociação coletiva no Serviço Público Federal	Em tempos normais
	Em tempos de greve
	Representação da sociedade
	Visão/opinião geral
Movimentos Paredistas	Por 01 (um) dia
	Por tempo indeterminado
	Somente se frustrada a negociação coletiva
	Podem ter pautas sociais
Relevância do Interesse Público sobre o Privado	Pautas salariais/econômicas e condições de trabalho
	Pautas sociais
Sistema de Relações de Trabalho no Serviço Público Federal	Caráter preventivo
	Representação da sociedade
	Caracterização do interesse público

Fonte: Elaborada pelo autor

De posse dessa categorização, foi possível proceder a análise dos dados que está demonstrada no capítulo seguinte.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com o objetivo de analisar a Gestão de Conflitos nas Relações de Trabalho na UNILA, para identificar se em algum momento a sociedade se fez presente por intermédio de representantes no rol dos atores sociais, este capítulo apresenta as apreensões dos gestores e dirigentes sindicais (atores sociais entrevistados). Os resultados aqui apresentados seguem a mesma sequência da categorização explicitada no capítulo anterior, alcançados após o tratamento das informações (documentos e entrevistas), na medida em que os dados foram interpretados, validados e confrontados com as teorias. Para isto, as seções descrevem como evoluíram e foram tratadas as relações de trabalho e a gestão de conflitos na UNILA e em nível nacional, especificando as suas características, como ocorreram e quais atores sociais participaram desses processos, em especial se teve representantes da sociedade como um dos atores sociais, no período de 2011 a 2020, para, com isso, atender aos objetivos específicos e responder a grande questão da pesquisa que é se a representação da sociedade, como um dos atores sociais em um sistema de relações de trabalho do setor público federal, caracteriza os resultados das negociações como de interesse público.

3.1 RELAÇÕES DE TRABALHO NA UNILA

No ano de 2011, a composição da força de trabalho efetiva na UNILA tomou o seu primeiro impulso quando grande parte dos docentes e técnicos aprovados nos concursos públicos realizados no ano anterior, foi empossada, formando o primeiro quadro de servidores efetivos, juntamente com alguns outros servidores que ingressaram por meio de permutas com outras instituições. Foi nesse mesmo ano que as duas categorias (técnicos e docentes) começaram a se movimentar para se organizarem, por intermédio de entidades sindicais, ao tempo que a Instituição evoluía para ter a sua própria gestão de pessoas, desvincilhando-se da Universidade Federal do Paraná - UFPR, instituição tutora na fase inicial da sua implantação.

3.1.2 Gestão de Conflitos

Esta categoria temática, embora tenha uma função secundária nestes estudos, visto que está contida na área Relações de Trabalho, ela ocupa um lugar de protagonismo e, mais ainda, situa-se como o cerne do problema, tendo em conta o grande objetivo de analisar o quadro de atores sociais e os reflexos de sua atuação nas gestões de conflitos na Instituição (nível micro) e no Setor Público Federal (nível macro).

Em razão disso, urge entender o conflito como um fenômeno natural nas relações humanas e, em muitos casos, eles são necessários para que haja o ajustamento comportamental entre os envolvidos. Sob a ótica da política dessas relações no âmbito do trabalho na Administração Pública Federal, o conflito está associado ao Estado Democrático de Direito, uma vez que a ausência absoluta do conflito pressupõe uma hegemonia de comportamento e de pensamento que, segundo a lógica da sindicalista E-20 o “Estado pensa, o servidor só aceita... então, não é o estado democrático. No caso do estado democrático não quer dizer que a gente tenha consenso... só consenso. O estado democrático é conflituoso”. Nas relações de trabalho no Setor Público Federal, a GC é, com certeza, muito necessária para que as divergências tenham um desfecho positivo, nem que seja abaixo das expectativas dos servidores, de um lado, e dos gestores, do outro, principalmente porque, de acordo com o gestor E-3, é normal que ao longo tempo, as relações tenham as suas ranhuras:

No caso da Administração Pública a gente está lidando com servidores de carreira, e aí, nós estamos falando de pessoas que vão conviver no mesmo espaço de trabalho por 30, 40 anos. Então, eu acho que a gestão de conflitos é uma premissa básica pra gente.

No âmbito nacional, tanto a FASUBRA quanto o ANDES-SN lidam diretamente com os ministérios para solucionar os conflitos relacionados às carreiras e aos salários. Essas entidades tiveram vários processos dessa natureza junto ao Ministério da Educação e ao antigo Ministério do Planejamento. O dirigente sindical E-19 afirma que houve, de algum modo, uma estrutura de GC, “no período de 2003 a 2015, independente de data base”, com ênfase à reestruturação das carreiras dos técnicos e docentes dos institutos federais e das

universidades federais. Para o dirigente E-23, houve um período em que essas relações fluíram de forma organizada:

é válido que se diga que antes de 2010 sem dúvida alguma a gestão de conflitos no âmbito do Setor Público Federal foi influenciada de forma bastante presente pelas chamadas mesas de negociação e pelo sistema que não foi institucionalizado claro, mas que foi seguido principalmente pelo âmbito federal já que se constituiu em uma experiência advinda sobretudo de São Paulo pelo chamado Sistema Nacional de Negociação Permanente.

Não da mesma forma, ao longo do tempo, na UNILA, a GC não tem ocorrido de forma estruturada e exclusivamente com esse propósito. Na prática, sempre ocorreu quando provocada pela organização dos servidores ou por eventos geradores dos conflitos que provocaram reuniões e negociações, conforme o que afirma o gestor E-5:

A gestão de conflitos na UNILA não era instituída. Não tinha um comitê ou um órgão que gestionasse essa situação. Geralmente isso recaía pro Gabinete da reitoria, né? Mas, sim, houve várias situações em que houve a necessidade de gerir sobre situações conflituosas.

Assim como o E-5, 78,3% dos entrevistados entendem que na UNILA houve CG ao longo do tempo, mesmo que essa gestão não tivesse ocorrido de forma direta, constante e estruturada. Ela se deu esporadicamente, quando provocada pelos sindicatos, motivada por fatos específicos individuais ou coletivos. No entanto, em caráter permanente, que funciona indiretamente e não exclusivamente com esse propósito, há as seguintes instâncias: Comissão de Ética, Ouvidoria, Corregedoria, a área de Gestão de Pessoas e o próprio Gabinete do Reitor, dentre outras, quando provocadas pelos servidores, ou por chefias ou por denúncias em geral, conforme corrobora o gestor E-6:

A UNILA, como uma instituição pública, tem algumas instâncias que têm a função natural de gerir conflitos. São: a corregedoria, a ouvidoria, os colegiados e algumas instâncias, como por exemplo, a comissão de ética, que tem uma função preventiva e uma função originária de punição. A Ouvidoria, por exemplo, é uma instância de gestão de conflitos; porque ela ouve, na síntese; ela se especializa na leitura da legislação, na interpretação e exige que as áreas dêem uma resposta a essa necessidade de uma forma limpa, transparente ou regulada pela legislação. A corregedoria, por sua vez, tem a parte preventiva q também deveria atuar dessa forma. E a gestão de pessoas também tua com orientações e recebe as pessoas para conversar.

Essas instâncias estruturais existentes na UNILA conseguem abrir

o caminho do diálogo quando na rotina de trabalho não é possível, demonstrando serem bastante úteis para identificar e resolver problemas. Ocorre que elas, por não serem exclusivas para as questões relacionadas às relações de trabalho, tampouco acionam os sindicatos para mediar ou representarem os servidores, distanciam-se da forma ideal de se conseguir resultados práticos em uma GC nas relações de trabalho, posto que somente por intermédio de um canal de diálogos, efetivo, no dia-a-dia do trabalho, no momento em que os problemas acontecem e precisam ser resolvidos de forma consensual e com a representação sindical, é que as soluções ocorrem dentro dos padrões ideais e almejados no mundo do trabalho.

Ana e Marc Burbridge (2012, pp. 79;94) concebem o bom diálogo como sendo “a chave de uma boa liderança, de uma boa administração [...]”. Saber dialogar é vital para a gestão eficaz de conflitos, porém poucos gestores têm esse dom naturalmente”. Para esses autores, além do diálogo é necessário adotar uma abordagem estratégica capaz de prevenir, resolver ou simplesmente gerenciar os efeitos de um conflito que não seja passível de resolução. Nesse sentido, notabiliza-se nas entrevistas deste estudo que, tanto em nível nacional quanto em nível local, as gestões de conflitos ocorrem de forma orgânica e pontual, na maioria das vezes provocadas pela parte dos servidores, o que se concretiza em nível local, porém quase sempre não ocorrendo o mesmo em nível nacional, quando é necessário o instrumento da greve para que se estabeleçam canais de diálogos. Na percepção do dirigente E-19, isto sempre se configurou como um problema

porque geralmente como era muito complexo e várias carreiras dentro do estado, no caso da união, geralmente o nosso tempo enquanto sindicalista não era o tempo do governo. Então para que as negociações, que para nós seriam prioritárias, o que acontece, hoje quase todas as categorias, inclusive a base da FASUBRA, entrava em greve pra abrir negociação.

Não ocorrendo o mesmo nas relações locais, uma vez que as representações das categorias sempre foram atendidas pela reitoria quando esta foi demandada, não caracterizando, com isso, que já houve ou há uma gestão de conflitos nas relações de trabalho, de forma estruturada e permanente, nem que todas as reivindicações foram acatadas e que tiveram efeitos práticos, como afirma o dirigente sindical E-9:

Na maioria dos casos eles não culminaram em movimentos paredistas. A gente conseguiu dar encaminhamento, conversar com as pessoas... e conseguiu dar encaminhamento. Mas, teve casos que se desfecharam com movimento paredista, como, por exemplo, a questão das 30 horas na UNILA. Então, foi uma coisa que desfechou num movimento paredista. Mas, a gente conseguiu bastante diálogo com a gestão.

Dessarte, a ausência de canais permanentes de diálogo com os representantes sindicais das categorias, ou quando ocorrem, não resultam nos efeitos práticos esperados, fazem com que os conflitos não sejam plenamente superados e, com isso, podem culminar em movimentos paredistas como única forma de se chegar ao consenso ideal para as partes envolvidas.

Infere-se que, no período pesquisado, apenas em nível nacional ocorreu uma GC na estrutura da Administração Pública, porém em um período específico e sem que se consolide como uma política de Estado, mas sim como uma política temporária de governo, agindo preventivamente nas resoluções dos conflitos. Nesse modelo, teve representação sindical e, muitas vezes, contou com representações da sociedade, como mediadora, recaindo sobre parlamentares e entidades sociais, por exemplo. No âmbito local, nunca houve uma estruturação da gestão de conflitos nas relações de trabalho. Todas as vezes em que se fez necessária, os representantes sindicais e da gestão eram acionados para resoluções de problemas pontuais. No que concerne à representação da sociedade nas gestões de conflitos, foi unânime nas respostas que não ocorreu de modo algum no nível local.

3.1.3 Negociação Coletiva

A gestão de conflitos está para as relações de trabalho, assim como a negociação coletiva está para a gestão de conflitos, isto é, tanto uma como a outra têm função protagonista na sua esfera de atuação nessa temática. A negociação coletiva é instrumento inerente à administração de conflitos nas relações de trabalho, configurando-se em uma valiosa ferramenta de gestão para o consenso e para a manutenção do bem-estar no ambiente de trabalho e, como instrumento de gestão de conflitos, impera saber como ela tem ocorrido, como tem ocorrido e quais atores sociais participam.

Para fins deste estudo, entende-se como negociação coletiva o

caráter de representatividade das categorias dos servidores pelos dirigentes sindicais, perante os gestores locais e nacionais. Melhor dizendo, as demandas coletivas das categorias são levadas para negociação, da qual fazem parte os representantes das categorias de servidores, os representantes da gestão e outros atores sociais necessários conforme as especificidades dos processos.

As boas práticas de gestão de conflitos recomendam que os processos de negociação sejam permanentes em qualquer administração, para que os problemas sejam solucionados tempestivamente, sempre que possível. Na Fasubra e no Andes Nacional, que negociam diretamente com o Governo Federal, as negociações coletivas ocorreram, na maioria das vezes, por força de greve, de acordo com a dirigente E-20:

De 2010 para cá eu digo que estávamos num período melhor, do ponto de vista de relações democráticas. Era o governo Lula e o início do governo Dilma. Era o final do governo Lula. Porque no governo Lula nós conquistamos a nossa carreira, [...] aprimoramos a carreira com a inclusão de vários benefícios, tínhamos o processo de negociação fixo. Nós negociávamos com greves? Sim, com greve. Mas, negociávamos. Tínhamos uma mesa de negociação onde nós defendíamos a nossa opinião e o Governo defendia a dele, e a gente vinha trabalhando para construção de consensos possíveis dentro dessa relação conflituosa, né?. Entre o capital representado pelo governo, e o trabalho representado pelos servidores, pelos sindicatos.

A mesa de negociação a que se refere a E-20, criada em 2003 que, conforme protocolo para a sua instituição formal, publicado no Diário Oficial da União do dia 27 de junho de 2003 (DOC-01), sob o prisma da democratização das relações de trabalho, tendo por objetivo buscar “soluções negociadas para os interesses manifestados por todas as partes e a celebração de acordos que externem as conclusões dos trabalhos, comprometendo-se cada uma delas com o fiel cumprimento do que for acordado, respeitados os princípios constitucionais que regem a Administração Pública” (BRASIL, 2003). Ato contínuo, foi estabelecido o cronograma de encontros e elaborado Regimento Institucional da Mesa Nacional de Negociação Permanente - MNNP, por intermédio da Portaria/SRH/MP Nº 1.132, de 21 de julho de 2003 (DOC-02), que traz, dentre outras definições e atribuições, o rol de atores sociais, saber:

[...] a Bancada Governamental no órgão central da MNNP um representante de cada um dos seguintes órgãos: 1)Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; 2)Casa Civil da Presidência da República; 3)Ministério da Fazenda; 4)Ministério da Previdência Social;

5)Ministério do Trabalho e Emprego; 6)Secretaria Geral da Presidência da República; [...] A Bancada Sindical é constituída por um número máximo de 18 entidades de classe de âmbito nacional do funcionalismo público federal, indicadas por seus pares, na base de um representante e um observador para cada entidade, assegurada a participação das entidades já subscritoras do "Protocolo para instituição formal da MNNP", listadas a seguir: 1)**ANDES/SN - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior**; 2) ASSIBGE - Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Fundações Públicas Federais de Geografia e Estatística; 3)CNTSS - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social; 4)CONDSEF - Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal; 5)CUT - Central Única dos Trabalhadores; 6)**FASUBRA SINDICAL - Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras**; 7)FENAFISP - Federação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social; 8)FENAJUFE - Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União; 9)FENASPS - Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social; 10)SINASEFE - Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional; 11)SINDILEGIS - Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do TCU; 12)UNAFISCO SINDICAL - Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (Grifo nosso) (BRASIL, 2003).

Da MNNP, no período de 2003 a 2010, resultaram muitos acordos e atos legais, como por exemplo: reestruturação de 112 tabelas remuneratórias, criação de 5 planos de cargos, e muitos outros acordos foram firmados que se materializaram em mais de uma dezena de medidas provisórias e leis, repercutindo positivamente nas mais diversas carreiras dos servidores públicos federais. (STOLL, 2007, p. 139; FERREIRA, 2010, p. 36).

A partir de 2010, os processos de negociação ocorreram exclusivamente sob força de greves, atendendo carreiras específicas, de acordo com as informações repassadas pelo pesquisador do DIEESE, E-23, afirmando que “algumas negociações acabaram acontecendo, e uma delas, de forma mais geral, foram os reajustes mais recentes do setor público federal que foram parcelados em alguns anos, fruto justamente dessa pressão por parte das entidades representativas dos servidores federais”. Quanto a esse período, o dirigente E-22 testemunha que “as negociações, inclusive, via de regra, chegam a levar um mês ou dois para conseguir estabelecer a mesa, para conseguir de fato ter uma discussão, ser recebido para debater as pautas e tudo mais”. Porém, desde 2016 não tem havido negociações, conforme diz o dirigente E-19: “porque a última negociação foi em junho ou agosto de 2015, que foi no último ano do

governo Dilma”. Deste processo negocial citado pelo E-19, resultou o Termo de Acordo Nº 005/2015, de 16 de outubro de 2015 (DOC-7), firmado entre o Governo Federal e a FASUBRA Sindical, definindo as novas tabelas remuneratórias, novos valores de auxílio alimentação, auxílio pré-escolar e valor *per capita* do plano de saúde, dentre outras vantagens para a progressão por capacitação e adicional de insalubridade, por exemplo.

Em nível local, são evidenciados no presente estudo, casos ocorridos ao longo dos dez primeiros anos da UNILA, bem como as percepções dos atores sociais locais relacionadas às negociações coletivas e de como elas ocorreram, levando-se em conta que os conflitos de interesses e a capacidade de resolução está limitada às condições de trabalho e demais aspectos que dizem respeito aos poderes de decisão dos gestores locais. Como exemplo, a dirigente E-16 citou o caso relacionado à negativa de uma licença maternidade para uma mãe adotante, quando foi necessária uma reunião com a reitoria, causando momentos de tensão, inclusive por causa de “um parecer muito equivocado do procurador aí da UNILA, um parecer bastante machista”. Este caso tem registro na Revista Universidade e Sociedade, número 64, do ANDES Nacional (DOC-08), onde consta que:

Em uma reunião previamente marcada com a reitoria para conseguirmos aprovar a licença maternidade de uma professora mãe adotante, cuja negativa institucional e tratativas de solução arrastadas durante meses foram profundamente estressantes para a mãe, com graves impactos na sua saúde, e, ao mesmo tempo, uma luta significativa para o nosso jovem movimento sindical (MOASSAB et al, 2019, p. 36).

Esse é apenas um exemplo dos diversos casos pontuais que demandaram esforços da representatividade das categorias junto à gestão universitária, acarretando meses de diálogos. Além desse tipo de problema, há os de caráter coletivo, a exemplo das longas tratativas para a regulamentação da flexibilização da jornada de trabalho para os Técnicos Administrativos em Educação, as já conhecidas 30 horas. Nesse quesito, o gestor E-1 considera que a representação sindical exercia um papel político de pressão sobre a reitoria:

O turno corrido, o turno das 30 horas... era uma coisa de uma certa ambiguidade, uma certa dubiedade, certo? Ora, a jornada é estabelecida nacionalmente, e está vinculada a um quadro remuneratório. Porém, os sindicatos sempre foram muito hábeis em utilizar o argumento da autonomia universitária e de pressionar as administrações das universidades, e aí era uma pressão política, claramente,

declaradamente política.

Na visão dos Técnicos Administrativos em Educação, o movimento teve efeitos práticos efetivos para a própria categoria, pois nos dias atuais boa parte desses servidores está trabalhando com a jornada reduzida, conforme Resolução/UNILA nº 18/2015 (DOC-09), de 24/07/2015, fruto dessas negociações locais, que estabelece em seu artigo 2º: “A flexibilização da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos em educação será organizada mediante a observância da natureza dos serviços de cada unidade/subunidade”. Este processo negocial é corroborado pelo gestor E-5, ainda que não se tenha dado “uma resposta à altura ou com a celeridade exigida, eu acho que sim, houve sim uma possível não paralisação, em razão da condução do processo”. Por outro lado, o dirigente E-9 afirmou que houve movimento paredista, “mas a gente conseguiu bastante diálogo com a gestão”. Outros quatro entrevistados compreendem que esse processo é um bom exemplo de que as negociações devem ocorrer de forma regular, em tempos de não greve.

Esse tema, embora tenha sido bem debatido por longo período, como pode-se constatar nas entrevistas, integrou a pauta local da greve de 2015, conforme consta na Carta à Comunidade Acadêmica (DOC-4), do Sinditest-PR, e assinada pelo Comando de Greve da UNILA:

A partir de 29 de maio, a categoria dos técnicos-administrativos da UNILA entra em greve, aprovada no último Congresso da Federação dos Sindicatos de Técnicos Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil - Fasubra, que entre os dias 04 a 08 de maio de 2015 reuniu 49 representações sindicais no maior encontro da história das entidades, ocasião em que Universidade contou com a participação de cinco membros.

[...]

Em função de tal perspectiva, nossa greve não possui somente pautas locais, como a implementação da jornada de 30 horas, tampouco aquelas exclusivamente relacionadas à carreira, como a correção salarial de 27% (mera reposição inflacionária dos anos anteriores), mas compõe um movimento nacional contra a precarização da educação pública, que está sendo desmantelada como um todo.

No entanto, o processo de discussão pela jornada das 30 horas, na UNILA, teve origem na greve de 2012 (DOC-5). Embora não fosse ponto de pauta dessa greve, já vinham ocorrendo debates sobre a flexibilização da jornada de trabalho na UFPR, e a base da UNILA achou por bem convidar uma dirigente

do Sinditest para proferir palestra sobre o tema, no dia 06 de agosto.

Essa foi a primeira greve dos servidores da Instituição. Ela foi citada dezesseis vezes pelos entrevistados. Tendo se destacado pela categoria docente, como “uma greve histórica, pros docentes foi vitoriosa”, conforme afirmativa do dirigente E-15, corroborada pela dirigente E-18: “foi bastante tempo, né? E, trouxe impacto, mas foi uma greve mais organizada, mas também na época a gente tinha [inaudível]... e hoje, eu acho que neste contexto de hoje, com esse governo, não vejo muita expectativa”. Já no entendimento do dirigente E-14, que considera o resultado das negociações “muito negativos para a categoria”, e a dirigente E-16 completa: “um fiasco, vamos lembrar que a gestão do PT por mais avanços que tenha tido fundou um sindicato pelego, PROIFES, na base de um golpe, caçou a carta sindical do ANDES, e em 2012 atravessou, não recebeu o ANDES e recebeu o PROIFES. E foi aprovado algumas modificações na nossa carreira que são um retrocesso”.

A greve de 2015 foi considerada emblemática para as categorias docente e TAE. Fato que foi citado 30 vezes ao longo das entrevistas. Para os docentes, ela não foi aprovada em nível local, contrapondo-se com as deliberações em nível nacional. Para os TAEs, ela foi muita longa (29/05 a 09/10), mas necessária, pois estavam ocorrendo dificuldades, da parte do MEC, para que se iniciasse um processo de negociação, cujo “grito de guerra” era “Ministro, é preciso NEGOCIAR e não somente DIALOGAR! Negociação, já!”. Segundo afirma uma nota da Fasubra (DOC-6), “o Ministro da Educação, Renato Janine Ribeiro, utilizou o portal do MEC e sua conta pessoal do Facebook para desqualificar a Greve Nacional dos Trabalhadores Técnico-Administrativos em Educação”.

Esse episódio está registrado no livro de Renato Janine Ribeiro, intitulado *A Pátria Educadora em colapso: reflexões de um ex-ministro sobre a derrocada de Dilma Rousseff e o futuro da educação no Brasil*, no capítulo denominado “Onde errei?”, no qual relata que tão logo tomou posse no cargo foi informado de que os sindicatos entrariam em greve. Diante disso, recebeu os dirigentes da Fasubra e da Proifes, e que os dirigentes do Andes foram recebidos, em seu nome, pelo secretário-executivo do ministério. Porém, as negociações ficaram a cargo do secretário de Ensino Superior, como era de costume. A versão do ex-ministro está relatada no seu livro, onde escreveu que ocorreu-lhe tomar as

seguintes atitudes:

Antes da greve, poderia ter chamado novamente as duas associações mencionadas, mais a Andes, para lembrar que haviam tido aumentos reais nos últimos anos, os maiores do setor público, e informá-los de que os dias de greve seriam descontados. Uma vez começada a greve, deveria ter pedido autorização à presidente para ir à televisão e informar a sociedade desses mesmos fatos, recordando ainda que o Brasil todo estava apertando o cinto e que um ano de dificuldades não desfaz doze anos de sucesso no investimento educacional. Ocorreu o pior, o MEC foi atacado o tempo todo por muitas pessoas, incluindo professores e funcionários que nem sequer teriam emprego se não tivessem ocorrido as iniciativas do governo Lula – tudo isso para quem queria ver o governo balançar e depois cair. Como de fato caiu, ante o silêncio desses mesmos sindicatos (RIBEIRO, 2018, pp. 167-168).

Na visão do então ministro recém-empossado, aquele movimento grevista não deveria ter ocorrido porque ele estava acabando de chegar no ministério. Todavia, o entendimento da categoria, conforme DOC-5, era de que certamente ele ainda não estava sabendo que as tentativas de negociação já vinham ocorrendo há muito tempo e que as entidades sindicais lidavam com a instituição, independente das pessoas que estavam ocupando cargos, uma vez que de 2014 para 2015, houve três trocas de ministros, interferindo negativamente na dinâmica dos processos de negociação. Apesar desses contratempos, as greves dos TAEs em 2012 e em 2015 foram as duas últimas greves que culminaram com acordos coletivos (DOC-3 e DOC-7), com ganhos remuneratórios e melhorias no plano de carreira.

A negociação coletiva no Setor Público Federal é considerada indispensável enquanto instrumento de gestão de conflitos. Fato corroborado pela totalidade dos entrevistados, em concordância com o que declarou o gestor E-03: “Sim, eu acho que a gente precisa ter espaços de diálogos e construção permanente sobre todos esses aspectos”. Nesse mesmo entendimento, o dirigente E-09 proclama:

Se houvesse uma negociação coletiva mesmo, efetiva entre governo e nós servidores enquanto categoria, eu acho que no decorrer dos anos já teria evitado muitas greves. Existem demandas aí, pautas da categoria, que são recorrentes. Sobre carreiras, sobre progressões, sobre questões de aposentados, equiparação, data-base... são várias coisas que se arrastam há muitos anos sem solução. Equalização de cargos na nossa carreira, enfim... seria muito importante.

Percebe-se que ocorreram vários processos de negociação coletiva em nível nacional e em nível local, em tempos de greve e em tempos normais. No âmbito nacional, a MNNP, foi um marco histórico e democrático,

culminando em resultados estruturais para as carreiras e para as políticas salariais. Porém, a partir de 2010 a dinâmica das negociações mudaram e decresceram consideravelmente até acabar completamente a partir de 2015, último ano de diálogos e ganhos significativos para as categorias dos servidores. No âmbito local, houve continuidade do canal de diálogo para as negociações necessárias, tanto em tempos de greves como em tempos normais.

No quesito participação da sociedade nos processos de negociação coletiva das categorias, na UNILA não ocorreu em absoluto e, em nível nacional, apenas a dirigente E-20 considera que houve em alguns momentos a necessidade de um terceiro ator no processo, como mediador. Essa entrevistada afirmou o seguinte: "em alguns momentos a gente chamou a associação dos reitores, Andifes, que representa a gestão, mas também representa a sociedade, como gestão. E, de vez em quando, a gente chamava também o Parlamento". Nessa linha, o dirigente E-19, entende que, embora nunca tenha havido a participação direta da sociedade, em alguns momentos "eram convidadas as centrais sindicais, era convidado o DIEESE, e era convidado, algumas vezes, o DIAP" (Departamento Intersindical Parlamentar).

Infere-se, ainda, que as essas negociações coletivas são consideradas indispensáveis, e que, enquanto elas dependerem exclusivamente de políticas, portanto vontades, de governos, não haverá a estruturação formal e regimental dos processos necessários para que ela cumpra a sua função preventiva para a gestão dos conflitos internos, mas principalmente, para que esses conflitos não reverberem na sociedade, quando ocorrerem os movimentos paredistas.

3.1.4 Movimentos paredistas

Esse tema permeia todas as discussões concernentes à gestão de conflitos, e ele é primordial para este trabalho devido o seu impacto na sociedade, pela ausência ou precarização dos serviços nos períodos das paralisações, quer seja por 01 dia, quer seja por tempo indeterminado. Por isso, fez-se a sondagem dos efeitos práticos desses dois modos de greves.

Foram muitas as paralisações em decorrência de conflitos nas

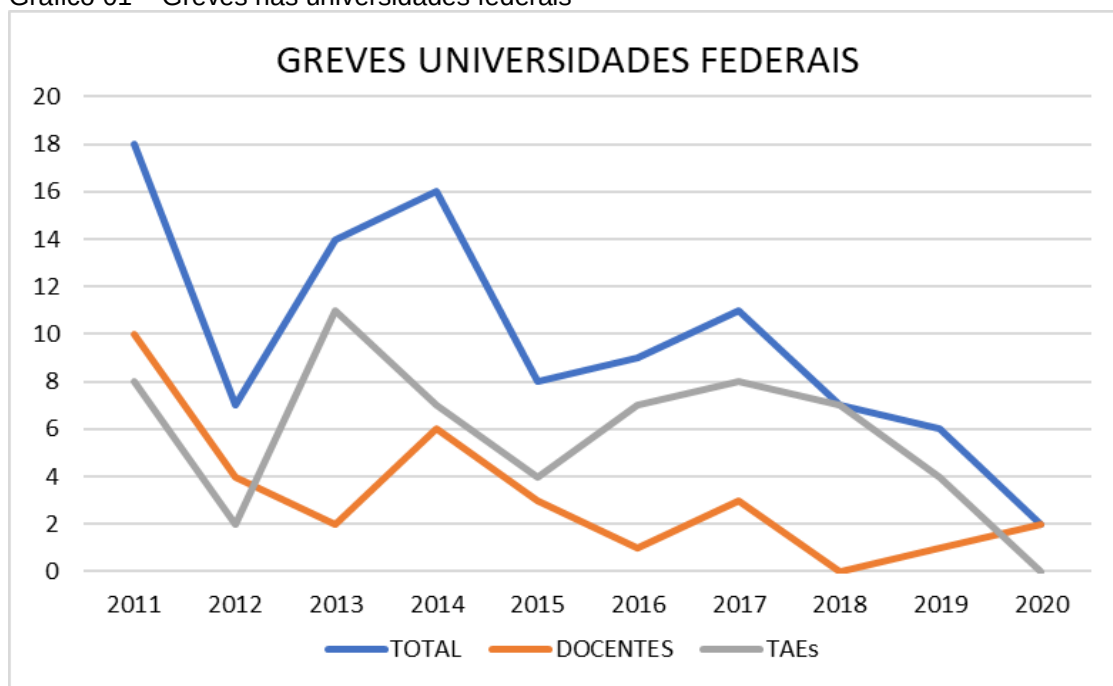
relações de trabalho envolvendo as categorias de servidores das universidades, no período pesquisado. Principalmente de 2011 a 2015, quando havia uma certa tolerância da parte do governo e das gestões locais, respeitando a livre manifestação sem agir com retaliações e sempre recebendo as representações para resolver os conflitos.

Os dados solicitados e disponibilizados pelo DIESSE exclusivamente para esta pesquisa (DOC-8 e DOC-9) corroboram com essas afirmações. A partir de 2016, as greves por tempo indeterminado ocorreram apenas em algumas universidades, porém houve grandes caravanas para Brasília contra a PEC dos Gastos e em 2017 houve grande mobilização nacional contra as reformas da previdência e trabalhista, porém todas de um dia.

No Gráfico 01 resta demonstrada a curva descendente das greves das universidades, reduzindo a zero em 2020, no caso dos TAEs e apenas duas greves de docentes das universidades federais da Paraíba e do Pará (DOC-8).

Ao analisar a linha azul, que representa o total das greves das duas categorias, percebe-se que a quantidade de greves diminuiu de 2011 para 2012, porém, conforme relato dos entrevistados, isto reflete a quantidade de instituições que aderiram à greve nacional. No caso da UNILA, somente a partir de 2012 que os servidores se integraram ao movimento sindical e às mobilizações locais e nacionais. Outro aspecto importante é a ascendência da curva de 2012 para 2014 e a partir de então, uma tendência de queda, oscilando apenas em 2017, por causa das mobilizações nacionais em torno das reformas. Notabiliza-se a queda vertiginosa desses movimentos a partir de 2017. Isto está evidenciado pelos entrevistados como efeito de dois fatores preponderantes. Primeiro, os poucos resultados práticos desses movimentos e, segundo, as ameaças de descontos remuneratórios dos dias parados, repercutindo negativamente na capacidade de mobilização das categorias. Agora, o pano de fundo disso tudo é a evidente barreira criada pelos últimos governos inviabilizando qualquer canal de diálogo e, soma-se a isto, as estratégias de enfraquecimento das organizações sindicais.

Gráfico 01 – Greves nas universidades federais



Fonte: Doc-09 (DIEESE) – elaborado pelo autor

Do ponto de vista dos entrevistados, tanto as paralisações de 01 dia quanto as greves por tempo indeterminado, de algum modo, tiveram efeitos práticos. Apenas 17,4% disseram que as paralisações de um dia não tiveram efeitos práticos e 8,7% disseram não saber. Considerando o recorte das respostas relacionadas às greves por tempo indeterminado, 87% dos participantes disseram que elas tiveram efeitos práticos. Destes, 75% foram respostas dos sindicalista e 15%, gestores. Para o gestor E-1, essas paralisações “desgastam as relações políticas internas. Elas desgastam o papel da instituição perante a sociedade. Às vezes elas redundam em ganhos, sim, objetivos salariais. Às vezes mudam uma pauta política de governo... então têm efeitos”. Já o gestor E-3 manifestou-se mais otimista ao afirmar que em relação ao Future-se¹², por exemplo, “teve efeitos práticos no seguinte sentido: o executivo insistiu em dar andamento com isso, nessa pauta ao Congresso Nacional, mas teve

¹² O Ministério da Educação apresentou o Programa Future-se, em 17 de junho de 2019, cujo sentido principal é a reforma do modelo de gestão das Instituições Federais de Ensino.

efeitos práticos no Congresso Nacional. O processo hoje está parado”. O dirigente sindical E-7 resumiu dizendo que “a intenção desses dois tipos de paralisações é isso, é conseguir espaço de visibilidade, espaço de fala. É pra demonstrar para a sociedade, para gestão ou pra grande gestão, seja aqui ou em Brasília, de que há um problema a ser resolvido e não há vontade de resolução”. A dirigente E-11 analisa esses movimentos paredistas da seguinte forma:

as greves que a gente fez para resistir, pra manter direitos e não era nem para avançar, principalmente de 2015 para cá a gente só teve derrotas. Então, nesse sentido, não acho que a gente deveria não ter feito, acho que a gente precisava fazer. Nesse sentido precisava ter greve? Podia não ter greve? Acho que tinha que ter greve. Mas o problema é que não teve esse efeito. E pra mim, tem dois motivos: de um lado a força do movimento, que não foi proporcional ao que precisava, não foi do tamanho que precisava ser, e aí, é um problema que nós temos que resolver internamente, tem elementos internos a serem considerados; e por outro lado, não tinha perspectiva de avançar por parte do governo, então o governo não se dispôs mesmo, queria muito mais era terminar o movimento sem sucesso nenhum, então não dava, quando dois não querem não vai pra frente. Então, não teve sucesso, de 2015 pra cá, principalmente.

Essa fala da E-11 e as de outros entrevistados, nesse mesmo sentido, refletem a realidade desses movimentos, com o advento dos governos Temer e Bolsonaro, cujas pautas limitam-se à manutenção de direitos adquiridos ao longo do tempo; à subsistência da entidades perante estratégias antissindicais; conseguir conquistar e reter filiados, mesmo diante das derrotas como a aprovação da PEC dos Gastos, das reformas trabalhistas e da previdência, das terceirizações, dentre outras.

Ao serem indagados se uma greve deve ocorrer somente em caso de negociação coletiva frustrada (pode ocorrer por dois motivos: ou pela inexistência de vontade política para iniciar um processo de negociação, ou pela falta de acordo quando ocorrem processos) 70% responderam que sim, somente nesses casos que uma greve pode ser deflagrada. Destes, 31% são gestores e 62%, dirigentes sindicais. Os que discordam, 22%, dos quais 17% são gestores e 67%, sindicalistas. Para estes, há situações em que a greve é necessária independente de tentativas de negociações, bem como de processos em andamento. Isto ficou claro, tal como, na manifestação do dirigente sindical E-15:

A classe trabalhadora só é ouvida quando ela faz greve. Só existe a negociação de fato... negociar significa que a outra parte está disposta a abrir mão de alguma coisa. E por que a burguesia vai abrir mão de alguma coisa quando pressionada? Não tem por quê. Eles têm o governo, eles têm as armas na mão, eles têm a mídia, eles não têm por

que abrir mão de nada. Então, não faz sentido. Não existe negociação sem greve. Não é negociação, é jogo de carta marcada. A gente só é ouvido no movimento de greve. E é pra ser assim. É do jogo. É do capitalismo. Não tem outra alternativa.

Ao mesmo tempo, os que concordam com essa condição entendem que o fato de dar o tempo para a gestão se manifestar ou não, tem o sentido principal de justiça, entendendo que os gestores precisam de tempo para analisar as propostas e dar uma resposta. Porém, em não havendo nenhuma resposta ou havendo uma resposta insatisfatória, justifica o movimento paredista para forçar o diálogo. Nessa ótica, o dirigente E-6 advoga que “se você iniciar uma greve sem avisar ao gestor e sem dar tempo hábil para corrigir, você está sendo injusto, né? Então, depende da pauta. Agora, se a pauta for porque o gestor não dá espaço [risos]... aí você não tem como demandar ele, não tem o que fazer”. Nesse ponto, o gestor E-3, admite que a greve:

[...] é uma ferramenta fundamental, importante, mas ela se colocada em funcionamento, me parece, quando a gente percebe que as possibilidades de negociação estão sendo boicotadas, estão sendo inibidas, nós não temos a possibilidade de levar as pautas trabalhistas adiante. Então, a greve é fundamental, mas parece que o mais apropriado seria o uso dessa ferramenta num momento mais estratégico possível pra conquistar as demandas que a classe tem.

Voltando para os números, ainda neste quesito, é interessante o cruzamento dos dados envolvendo as respostas dos gestores e dos dirigentes sindicais. Para a maioria dos sindicalistas (62%, sim e 67%, não) não se deve condicionar um movimento grevista à negociação frustrada, e a maioria dos gestores (31%, sim e 17, não), disse que esse movimento só deve ser deflagrado em caso de negociação frustrada. Isto reflete um cenário de expectativas, no qual estão em jogo a necessidade de uns e a vontade de outros, cujo resultado pode ser a necessidade falar mais alto e não esperar que um dia a vontade aconteça. Em outra análise, é possível inferir, que parte significativa dos sindicalistas concorda que esse instrumento de gestão de conflito seja valorizado (62%), denotando que não há hegemonia no seio das organizações dos trabalhadores quanto esse aspecto.

Nesse contexto, a corrente acadêmica que defende a liberdade sindical, o direito de greve e de negociação coletiva como trilogia fundamental para a gestão de conflitos nas relações trabalho entre os servidores e o aparelho

do Estado, grita pela urgência de sua implementação legal nesse setor, afastando, assim, a garantia de que jamais haveria greves sem que antes não se tenha buscado a conciliação em uma mesa de negociação.

No intento de sondar se as pautas sociais constantes nas greves são elementos de interesse público, foi solicitada a opinião dos entrevistados quanto à inclusão dessas pautas dos movimentos paredistas, atentando para o fato de que as pautas das paralisações geralmente são compostas por elementos econômicos, políticos e sociais, resultando em 95,7% de respostas positivas e 4,3% de manifestações contrárias a essa possibilidade. No primeiro grupo, notabilizou-se a compreensão de que se trata de agentes públicos que, por natureza, têm rotinas de trabalho totalmente dedicadas ao bem-estar social. “Faz parte da condição funcional, existencial do servidor o tema das reivindicações sociais”, afirmou o gestor E-2, coincidindo com a manifestação do gestor E-3 ao declarar que “a gente qualifica e valoriza ainda mais o papel de um movimento grevista trazendo para dentro dele as pautas sociais”. O dirigente E-10, embora concorde com a inclusão dessas pautas, vê um dilema porque dentro das categorias há indivíduos menos politizados que concordam apenas com as pautas salariais, com os ganhos econômicos reais. Do lado oposto dessas opiniões, está a dirigente E-18 que não concorda de jeito nenhum. Para ela, “infelizmente as nossas próprias pautas trabalhistas já são bastante grandes porque estão cada vez mais se precarizando. Com isso, perde o sentido de preocupação com a sociedade”.

Via de regra, as pautas sociais devem estar inseridas no rol das reivindicações das categorias dos servidores públicos, dado o próprio perfil do trabalho que guarda a função precípua de entregar bons serviços à sociedade, cujas ações têm por princípio elementar a relevância do interesse público. Para além disso, tem o fator *solidariedade de classes*, posto que as necessidades da população são também as necessidades da classe trabalhadora, num sentido social mais amplo.

3.1.6 Relevância do interesse público

Diante do que foi discutido na Seção 2.7.4 deste trabalho,

diversos autores vêm estudando o tema da relevância do interesse público sobre o particular ou privado, como referência basilar para os conflitos nas relações de trabalho envolvendo os servidores públicos e o aparelho do Estado. Essa base teórica tem um significado muito forte para este estudo, pois, afinal, pretende-se entender como esses trabalhadores têm conciliado esse princípio com a gestão dos seus conflitos junto aos gestores responsáveis diretos e com poder de decisão para as resoluções desses conflitos.

Foram utilizados dois indicadores de práticas comumente adotadas nos movimentos parestas das categorias, que caracterizam se é uma situação de interesse particular ou de interesse público. Um deles, são as pautas salariais e de condições de trabalho, uma vez que elas têm relação direta com as condições financeiras, com a qualidade de vida e com o ambiente de trabalho dos indivíduos. E o segundo, são as pautas sociais, considerando que elas têm relação direta com as políticas públicas e, conseqüentemente, com as condições de vida da sociedade.

Nesse sentido, foi perguntado se as pautas salariais e de condições de trabalho caracterizam interesse privado. Foi unânime o entendimento dos entrevistados que não. Essas pautas devem ser consideradas de interesse público porque repercutem diretamente na qualidade da prestação dos serviços à população. Conforme o que disse o gestor E-03, trata-se de “uma pauta pública, é uma pauta do próprio Estado, do próprio poder público, que diz respeito ao bom funcionamento do serviço público”. Nessa senda, o E-06 é mais categórico:

Quando a gente está trabalhando em relação à força de trabalho da UNILA, estamos falando do interesse institucional. E o interesse institucional da UNILA perpassa o interesse público. São coisas que não são dissociadas, mas que tem conceitos diferentes. Então, quando a gente fala ergonomia dos trabalhadores ou segurança de saúde dos trabalhadores, é o interesse institucional. E, o interesse institucional da UNILA para que possa atingir o serviço público que ela foi destinada a fazer de forma plena, é o interesse público.

Na visão desse gestor, sempre que restar caracterizado o interesse institucional, estará evidenciado o interesse público. Por isso, as condições de trabalho são vistas como necessárias para que os servidores encontrem um ambiente preparado para a realização plena dos serviços, tal como a remuneração justa, que repercute no nível de satisfação dos indivíduos ao

desenvolverem as suas atividades, conforme afirma o gestor E-5:

Tem várias questões que permeiam a remuneração e a gente historicamente sabe que o trabalhador, de forma geral, não só o servidor público federal, mas o trabalhador de forma geral, bem remunerado ele desempenha a sua função de forma plena.

Além dessa perspectiva individual, o dirigente E-7 aborda outro aspecto bem significativo, que é o fato das remunerações dos servidores estarem no Portal da Transparência. Para ele, isto só ocorre por força do interesse público no que tange esse aspecto. Do contrário, nada justificaria essa exigência legal. Já para o gestor E-06, o interesse privado é quando o servidor “está cuidando do interesse exclusivamente dele”. Essa questão causa polêmica tanto no campo prático quanto no acadêmico por causa do que ocorre na iniciativa privada onde as greves são sempre por questões exclusivamente das relações de trabalho com os patrões. Nesse segmento, a lei reguladora restringe a greve a essas pautas específicas. No entanto, no segmento público, essas relações não se limitam ao trabalho-capital, mas, sobretudo, à vinculação estreita e comprometida com a sociedade e ainda carece de lei reguladora.

Para o dirigente E-19, analisando essa questão sob a ótica marxista da mais valia aplicada aos servidores públicos, não se pode falar da superexploração do trabalho com vistas ao lucro do patrão. A mais valia é social, ou seja, todo excedente reverbera na e para a sociedade, o que pode ser de boa ou má qualidade. Essa visão faz sentido quando se compara o resultado do trabalho do servidor público com o resultado do trabalho do empregado privado. No primeiro caso, o produto é o que se entrega à população, quer seja pelas atividades meio quer seja pelas atividades fins. No segundo, o produto também é o que se entrega à população, não obstante, o cerne da mercantilização é o lucro que está embutido no valor do seu produto.

Quanto às pautas sociais, 95,4% dos entrevistados afirmaram ser de interesse público, todavia, consideram alguns aspectos que, segundo eles, nem sempre são de fato de interesse público. Foi o que disse, por exemplo, a dirigente E-16 ao avistar a possibilidade de outros interesses:

Por exemplo, o interesse público elegeu esse presidente que governa para os seus interesses privados, dos seus familiares e milicianos, mas ele foi eleito, então a gente tem que se questionar que interesse público? Acho que existe um problema na formulação da pergunta na medida em que não desconstrói o que seria esse interesse público. O que eu quero dizer é o seguinte, quando você formula interesse público já vem junto

com ele uma série de deformações que a gente poderia debater. Então, que interesse? Inclusive porque a gente está dentro do capitalismo, então interesse público para quem?

Essas indagações são pertinentes quando se pretende delinear com o máximo de precisão as especificidades da sociedade e sobre quais os tipos de públicos pretende-se discorrer, e isto não compõe o escopo desta pesquisa. Mas sim, de uma forma *latu sensu*, entender até que ponto essas pautas se relacionam com os interesses da sociedade, aqui entendida como beneficiária das políticas públicas. O fato é que a percepção revelada pela dirigente E-16, faz sentido na medida em que o interesse público pode, muitas vezes, ser revestido de ideologias, culturas e intenções que nem sempre vão se adequar às pautas dos trabalhadores ou dos movimentos sociais, ocorrendo, por vezes, distorções e choques de interesses que podem tencionar e ampliar os conflitos em vez de facilitar as possíveis soluções.

Opostos neste aspecto, uma parte dos entrevistados afirmaram que essas pautas são de interesse público, mesmo que “em tese”, como disse o gestor E-01, e também o gestor E-04: “são agendas diretamente relacionadas ao interesse público”. Porém, muitas vezes essas pautas têm uma característica muito localizada, isto é, são

personificadas em alguns determinados ambientes, alguns determinados setores, alguns determinados servidores em muitos casos. Mas, quando a gente fala de empoderamento das pessoas, da mulher por exemplo, é uma situação que não envolve só a servidora pública da UNILA, ela envolve a família daquela servidora, ela envolve as pessoas que estão próximas daquela servidora, do servidor também, que vai acabar levando isso quando entende que isso é importante. Do preconceito, do racismo, de outras pautas que a gente discute dentro da organização sindical, que seriam mais as pautas sociais, elas vão empoderar a sociedade de uma certa forma.

Essas manifestações confirmam, na prática, as citações teóricas deste trabalho, uma vez que restou consignado o entendimento de que pautas coletivas (a totalização de interesses individuais) são de interesse público e que muitas vezes essas pautas não são do interesse da totalidade da população, mas de um segmento específico.

Depreende-se disso, que a relevância do interesse público sobre o privado, das pautas de greves dessas categorias, deve ser antes uma premissa que princípio, a depender de variáveis que interferem substancialmente na sua caracterização, exigindo uma análise situacional, na qual sejam identificadas as

repercussões diretas e indiretas dessas pautas. Mesmo que as pautas salariais e de condições de trabalho flertem com o interesse particular, em se tratando dos servidores públicos, elas têm repercussão direta com os resultados dos trabalhos desses agentes, cujo público receptor é a sociedade. Com efeito, isto se configura uma verdade na proporção que as remunerações dessas categorias de trabalhadores são publicizadas no Portal da Transparência, por força de lei. Ademais, a qualidade do ambiente de trabalho e a remuneração digna são fatores indispensáveis para a prestação de um bom serviço para a população. Também é verdade, que se a demanda for de caráter individual, impossível de ser extensivo a uma categoria ou a uma instituição ou a uma entidade, tal qual de identificá-la como benefício para o público usuários dos serviços, não há que falar em interesse público.

3.1.7 Sistema de Relações de Trabalho - SRT

Esta categoria temática da pesquisa não se trata de algo vivido ou de uma experiência dada, pois nunca existiu um sistema de relações de trabalho no serviço público federal. Ela tem o condão de provocar o debate sobre o tema tendo em vista uma perspectiva importante para a gestão de conflitos estruturada oficialmente, de caráter representativo e de âmbito nacional, preservando em si o caráter preventivo por ter como objetivo acolher e solucionar tempestivamente os problemas que interfiram nas relações de trabalho desses agentes públicos, no âmbito local e ou no âmbito nacional. Por isso, faz parte do escopo deste trabalho, momento porque reside nesse sistema grandes expectativas de ele, ao ser institucionalizado, revista-se da capacidade de fazer valer a gestão democrática das relações de trabalho, mediante implementação dos tão almejados pilares do sindicalismo: liberdade, negociação e greve.

Este tema dividiu a opinião dos entrevistados mesmo que a maioria (65,2%) tenha se manifestado favorável e confiante da função preventiva de um SRT, evitando, assim, movimentos paredistas. Já, 21,7% afirmaram que nem sempre um SRT evitará paralisações.

Quanto a estrutura local, o gestor E-01 demonstra preocupação com a possibilidade de ampliar ainda mais a área administrativa: “de certa forma,

nós hipertrofiamos certas atividades meio. Eu acho que deveria ter sim, com um cuidado: não pode ser mais uma coisa a ser criada. A pergunta é: com as pessoas que nós temos, é possível criar essa funcionalidade?”. Para o gestor E-02 um sistema seria útil, pois “as pessoas precisam ser ouvidas na construção do seu trabalho”. Já o gestor E-03 enxerga nesse uma possibilidade de resolver conflitos de forma descentralizada sem cometer ilegalidade e sem depender de uma estrutura hierárquica praticada da atualidade. Ele acredita que ainda há muito a caminhar nesse sentido, mas lhe parece que

tudo que sai das autarquias, tudo o que sai das instâncias locais para níveis mais macros acaba ficando muito preso a uma estrutura... digamos assim, fria legal. Então, é o IPEC com a letra da lei, qual é a interpretação? Aplique-se. E aí, em alguns casos, isso gera conflito. Porque em alguns casos a gente acredita que poderiam haver soluções mais dialógicas, sem infração legal, mas que [inaudível] com essa estrutura hierárquica e essa normativa em muitos casos muito engessada... eu acho que isso acaba trazendo pra nós um aumento das chances de conflitos.

Nesse diapasão, o dirigente E-09 considera fundamental esse sistema e reafirma o seu caráter preventivo, na medida em que ele pode evitar

muito abuso por parte da chefia. Na verdade, é assim, algumas chefias desconhecem os direitos dos trabalhadores e muitos trabalhadores também desconhecem os seus direitos. E, uma das coisas que a gente sempre bateu foi que um servidor bem informado, um servidor que saiba dos seus direitos, ele dificilmente vai ser assediado, por que no serviço público a gente tem a proteção da lei, é diferente da iniciativa privada. Eu acho fundamental.

Da mesma forma, a dirigente E-11 vislumbra necessário esse sistema, e explica:

Eu acho fundamental, porque a gente tem uma dinâmica enquanto servidor público, que a gente tem dificuldade de negociar nossas pautas porque elas dependem de vários atores ou de mandatários ou de vários agentes do serviço público. Então tem as pautas locais que dependem das administrações locais, das reitorias etc. Às vezes nem do reitor, só de uma chefia ou uma unidade, e tem as pautas nacionais que às vezes dependem muito mais do que o próprio ministério da educação, dependem até de uma política do governo, e muitas vezes depende do Congresso Nacional. Então eu acho que é fundamental pra nós quanto servidores se tivéssemos um espaço permanente, ou que se tivesse um espaço que se debatesse as relações de trabalho de forma permanente

O dirigente E-23 foi mais categórico ainda:

Essa é uma das diretrizes importantes que somada aos princípios constitucionais já previstos, ela poderia sem dúvida alguma, essa diretriz participativa ela fundamentaria, sem dúvida alguma, o Estado Democrático de Direito e asseguraria a participação e o controle da sociedade sobre os atos de gestão do governo. Isso seria... pode se constituir em uma diretriz importante para o sistema de relações de

trabalho do setor público federal como também nos demais entes federativos.

De modo um pouco diferente, a dirigente E-13, ainda que entenda necessário, preocupa-se com esse aspecto preventivo:

Eu acho que o sistema de relação de trabalho possa ajudar sim nesse sistema da classe trabalhadora, patrões e governo, mas **não pode ser um sistema que venha a coibir, intimidar ou até mesmo restringir a capacidade de organização dos trabalhos** que tem como um dos instrumentos históricos de luta a greve. Acho que é isso, acho que ele pode ajudar, talvez, a ser mais tranquilo. Ele **não pode inibir e nem algo a impedir que os trabalhadores a se organizarem nos sindicatos**, enfim, da forma que considerarem melhor se organizar". (Grifo nosso)

Nessa mesma linha de preocupação o dirigente E-14 diz não está seguro disto, "por que depende... em um momento e em alguns casos [o SRT] é importante, alguns momentos históricos é possível ter diálogo e evitar, em outros momentos, dependendo do tipo e conflito e das posições ali a serem enfrentadas, é mais difícil".

Outra preocupação pertinente é apontada pela dirigente E-17, ao se referir às especificidades e diversidades de carreiras do Serviço Público Federal, que deveriam convergir para um sistema único de tratamento dos seus conflitos:

Tem setores que são muito específicos. Se a gente quiser usar hoje, por exemplo, a saúde, toda a negociação funcional, trabalhista da saúde tem consequência para toda a sociedade em uma tal monta e ao mesmo tempo é uma relação bastante complexa porque você tem público-privado quase sempre misturado, enfim... tem setores que são muito diferentes.

Segundo as experiências do dirigente E-19, nas mesas de negociação em Brasília, os processos preventivos reduziram em, aproximadamente, 50% das deflagrações de greves porque, se por um lado muitos conflitos são solucionados, por outro, devido a falta de regulamentação para pressionar os gestores a negociarem e a cumprirem os acordos, faz com que as categorias utilizem-se das greves como único ou último recurso capaz de solucionar os seus conflitos. Para a dirigente E-20, também por ter experienciado muitos momentos desta natureza na Esplanada dos Ministérios, vislumbra um SRT de forma pragmática, com regras, composição, prazos e critérios:

você constrói um sistema de relações de trabalho, você tem que ter a data-base. Nós não temos data-base. Servidores públicos. Então vão dizer que a nossa data-base é em maio. Se a data-base é em maio

significa que no ano anterior, antes de fechar o orçamento... você tem que ter uma mesa, dentro desse sistema, porque esse sistema é composto por gestores, pelo governo e pelas entidades. Então você já começava ali, já negociava a nossa pauta para incluir no orçamento do outro ano.

Ainda nessa linha pragmática, segundo também as experiências vivenciadas, o dirigente E-22 relativiza a existência de um SRT, pois depende de alguns fatores,

mas é algo que pode colaborar muito. Se você consegue garantir um instrumento que você consiga ser recebido. Consiga estabelecer uma pauta, um calendário, um cronograma e prazo para obter produtos, ainda que não sejam acordos, ainda que se registre [inaudível] se montam grupos de trabalho para discutir em trinta dias a situação dos níveis de capacitação ou da reclassificação dos cargos ou o problema do pessoal que nunca conseguiu migrar para o PCCTAE e está há 15 anos com o salário congelado. Enfim, mas se você monta um grupo de trabalho que consiga estabelecer... esse grupo de trabalho irá apresentar um resultado em 30 dias, seja consenso ou seja discordância, já é alguma coisa, porque você consegue pelo menos democratizar o processo e democratizar a informação. O governo tem que estabelecer um processo de transparência de apresentar os dados numéricos, a situação orçamentária... porque é um festival de blefes da situação.

Outra perspectiva relevante é apresentada pelo dirigente E-21 ao questionar a função desse sistema e condicionar a sua eficácia à iniciativa de quem o sugeriu ou criou, bem como do seu objetivo. Para ele, “se for um artifício para ajudar a patronal a procrastinar negociações por um tempo e espaço sem resoluções concretas, não vejo efetividade”. Desse modo, o movimento paredista estará sempre no radar e, “mais cedo ou mais tarde”, acabará acontecendo.

Quanto à composição dos atores sociais nesse SRT, foi abordada a possibilidade de incluir representantes da sociedade, de forma paritária, com voz, vez e voto, além das previsíveis representações dos servidores e dos gestores. Foram variadas as manifestações. Para o dirigente E-8, é importante “nós servidores estarmos também ouvindo a sociedade, aqueles a quem nós servimos. Ouvir também o que eles esperam do serviço público. Por isso, eu acho que é importante, sim, ter representantes”. No entanto, isto pode ser um problema, se essa “representação não tem interesse no desenvolvimento do trabalho, mas é uma representação que tem um interesse político”. Esse interesse político, dentre outros, pode ter influências ideológicas, conforme acentua o dirigente E-15:

Eu acho que, se tiver, é ruim porque a gente está em um momento de derrota estratégica, uma derrota do movimento classista, uma derrota da

classe trabalhadora e a gente perdeu completamente o diálogo com a sociedade. Então a gente está apartado da sociedade, a sociedade como um todo olha pro movimento sindical com muito maus olhos [...] derrotados estrategicamente, então assim, eu vejo que pelo momento uma participação da sociedade é terrível pra nós. A gente está apartado da sociedade, na sociedade burguesa, no mundo capitalista, a sociedade não vai favorecer o movimento sindical..

Ainda nessa seara ideológica, mas também considerando aspectos da relação capital-trabalho, há os riscos da influência patronal na escolha desses representantes, como afirma a dirigente E-16, de acordo com as suas experiências nos conselhos comunitários:

Eu acho que pode, mas me ocorreu o seguinte, que quando foi pensado esses modelos dos conselhos, os conselhos da cidade, os conselhos de direitos humanos que inclui agentes da sociedade, o que acontece quando a gente vê, quando a gente fala inclusão da sociedade, a gente tem observado duas coisas. A gente tem uma super ocupação dessas cadeiras por setores patronais da sociedade, quando você fala sociedade você fala do setor patronal ou do setor do lado do trabalhador? Então isso precisa ficar claro, porque se você tiver um monte de gente da perspectiva patronal é claro que não resolve pro lado do trabalhador.

Dessa mesma experiência em conselho comunitário, a dirigente E-18 expressa a sua preocupação com essa representatividade, pois depende muito da sociedade sentir-se empoderada e convencida do seu papel junto a esse sistema:

A sociedade tem que se empoderar e saber, com clareza, o conceito de cidadania. Se você não é um cidadão, eu não vejo a sociedade capaz de... eu trabalho muito com o Conselho de Saúde, e ele tem 50% de participação da sociedade. Da sociedade mesmo, dos bairros. E a dificuldade de entendimento da sociedade do funcionamento e da função real de um órgão público, é bem complicada, eles não entendem.

Essa preocupação com o perfil desses representantes é recorrente em muitas manifestações dos entrevistados, conforme o evidenciado pelo dirigente E-12:

eu nunca tinha refletido sobre isto. Mas... eu acho difícil num primeiro momento, Claro que, se houver uma prática contínua disso, pra que em momentos também que não tenham movimentos paredistas, que não esteja tão acirrado, e exista um processo em que a sociedade faz parte disso, ok. Agora, nos momentos que tem greve, movimentos paredistas, os ânimos estão mais acirrados, como eu disse no ponto anterior, as diferenças estão mais exaltadas, e nem sempre a sociedade está a par do que está acontecendo. Então, isso complica um pouco. Mas é algo para ser construído, sim.

Seguindo esse mesmo entendimento, os seguintes dirigentes manifestaram que: E-10 – “se é o conceito de sociedade civil, é uma visão mais

liberal, uma visão de movimentos civis mais organizados, movimentos sociais, ou representantes externos, como as vezes a gente tem no conselho universitário”; E-19 - “quem são os representantes da sociedade? São os vereadores, são deputados estaduais, são deputados federais e senadores”; E-20 - “se o governo resolver convocar alguém, que ele vai convocar, para paritariamente... vai ser mais um ator ali para trabalhar contra a gente, né?”; E-21 - “haverá um equilíbrio nas representações de acordo com uma sociedade que é dividida em classes? Terá uma relação real com a sociedade”; E-22:

O grande problema que nós temos que estabelecer é que tipo de garantias nós conseguimos construir para que de fato a sociedade seja a real detentora dessa representação [...]. Eles podem escolher os seus representantes ou seria o Governo que iria designar quem representa os estudantes na avaliação da universidade? Acho que esse é um elemento que tem que acompanhar junto. Se você democratiza que vai ter a sociedade, tem que democratizar, inclusive, a forma de escolha dessas pessoas

Eis o ponto central e crucial apontado pelos dirigentes sindicais entrevistados: Quem seriam esses representantes, quem os escolheria e até que ponto eles estariam totalmente preparados para entender, opinar e decidir sobre as temáticas trabalhistas das categorias dos trabalhadores do setor público? No mais, não estão postas grandes discordâncias quanto a implementação de um SRT no Serviço Público Federal.

Por fim, foi-lhes perguntado se a presença de representantes da sociedade nesse SRT caracterizaria os resultados das negociações como de interesse público. Do total de respondentes, 78,3% consideram que sim, 13% consideram que não, e 8,7% consideram que nem sempre isso é possível ou resta garantido. Para os que não consideram essa possibilidade, as suas percepções estão basiladas na forma de escolha desses representantes, bem como no perfil deles. Para o dirigente E-15 “o interesse desses representantes é o interesse privado, não público”; Já o gestor E-06 não concorda porque eles não lhes resta garantida a “chancela do interesse público porque ele não foi eleito. Ele não foi escolhido. Ele é mais um braço da sociedade assim como nós servidores, assim como quem está na alta gestão ou qualquer outro membro”. Os que consideram que essa condição nem sempre caracterizaria os resultados dos processos como sendo do interesse público, fundamentam-se também no tipo e na forma dessa representatividade, mas sobretudo, “depende qual papel terá o

SRT, qual papel terá determinado representante no SRT e se existe um diálogo real com a sociedade e tais processos”, resumiu o dirigente E-21. Finalmente, os respondentes afirmativos vêem nesse sistema grandes expectativas de respostas para as questões relacionadas às relações de trabalho no setor público. Para o gestor E-02, “os terceiros, nas relações e nesses processos, podem ter diferentes papéis, [...] promover mediação, conciliação, defender uma parte ou outra... então, acho que tudo isso pode ser pensado e todos esses espaços podem ser explorados”. Nesse olhar, o gestor E-03 defende:

seria uma forma, inclusive, de potencializar as questões das negociações trabalhistas entre as categorias e as entidades com quem a negociação está acontecendo... porque um ponto fundamental, me parece, de toda a greve é exatamente trazer para a negociação a sensibilização social. É trazer para a negociação a percepção pública daquela necessidade. A greve, ela vai além de simplesmente de se promover uma parada na prestação de serviço como pressão sobre o Poder Executivo, sobre a gestão, mas ela tem esse desdobramento fundamental que é, enquanto suspensa a prestação, a sociedade é ativada, porque ela percebe imediatamente a importância daquele serviço para si e por tanto, passa a contribuir como agente de pressão durante esse processo de negociação. A presença do agente externo, a presença do representante público, somente qualificaria essa questão, porque traria direto para a mesa de negociação, para a própria negociação, a percepção social.

Da mesma forma, o gestor E-05 acredita que somente assim seria possível a sociedade entender “quais são as reivindicações dos servidores públicos. Por que alguns acham que, uma vez que você entrou num concurso público, você deve manter-se com aquela remuneração inicial *ad eternum*, e não é isso”. Assim como manifestou-se o dirigente E-07: “a luta por boas condições de trabalho no serviço público é de interesse público, acho que tudo que tá atrelado a isso também é, né? Sejam as reuniões desse comitê tripartite, seja o próprio movimento paredista”. Corroborado pelo dirigente E-10 quando compreende que “é essa lógica que melhora o serviço público, a prestação do serviço público, a fiscalização do dinheiro público. Eu acho que quando pais e mestres participam do entorno escolar é quando todo mundo participa, são normalmente as experiências que têm maior potência”. Ideia reforçada pela dirigente E-11, por entender que “aí você de fato coloca o usuário, ou aquela pessoa que vai ser a beneficiária do serviço, você coloca a voz dela ali na negociação, e aí coloca mais um lado ali naquela disputa, nesse diálogo”. Indo um pouco mais além na crítica, a dirigente E-13 foi taxativa:

ter sempre a sociedade fazendo parte da discussão política desse instrumento que é uma Universidade ou outros espaços do serviço público é fundamental, mas não acho que seja suficiente. Eu acho que é um passo interessante sim, para que tenha maior relação, vamos dizer assim, com a sociedade e com o público, mas não necessariamente que vai dar conta de se transformar e da sociedade compreender que ela faz parte da universidade, que ela deveria construir a universidade, que a universidade está a serviço dessa sociedade.

Essas demonstrações todas refletem a realidade de percepção dos gestores e sindicalistas contemporâneos, sobre um tema inovador e desafiador, e isto explica porque nesta categoria temática, diferente das demais, buscou-se exaurir as reações de todos os atores participantes da pesquisa, para, com isso, demonstrar a matiz de uma discussão complexa que vislumbra um novo paradigma na gestão de relações de trabalho de uma categoria de servidores que sempre teve, ao longo da sua trajetória histórica, dificuldades para exercer a liberdade sindical, o direito de greve e o direito à negociação coletiva.

De todo o exposto, tem-se que um Sistema de Relações de Trabalho estruturado teria guarida na Administração Pública Federal, bem como seria acolhido com tranquilidade pelas entidades sindicais locais e nacionais, assim como pelos gestores locais, considerando os seguintes aspectos:

1. seria capaz de reduzir significativamente os eventos paretistas, dada a sua capacidade de resolver tempestivamente os problemas oriundos dos conflitos nas relações de trabalho no Serviço Público Federal, tanto nas instituições quanto nos órgãos centrais, em Brasília sem, no entanto, pretender impedir o direito de greve quando se fizer necessário;

2. não há garantias de que a presença de representantes da sociedade caracterizaria a relevância do interesse público sobre o privado após os resultados dos processos das negociações administrados por esse sistema; contudo,

3. emerge como maior desafio para a efetividade de um SRT, a definição adequada para os critérios de seleção dos participantes, de modo que, por exemplo, não sejam designados representantes da sociedade que representem interesses antagônicos aos da classe trabalhadora e, em especial, que não conheçam a dinâmica das relações de trabalho dos servidores públicos e o caráter de representatividade dessa classe pelas entidades sindicais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para estudar as RTSPF, é necessário revisar fatos históricos das organizações e dos processos de trabalho dos servidores, conhecer as previsões e impedimentos legais que envolvem o vínculo, a permanência e a convivência no trabalho, assim como aspectos econômicos e sociais das categorias e da Administração Pública, formando os dois pólos divergentes dessas relações: a classe trabalhadora formada pelo conjunto dos servidores e o aparelho do Estado, dos quais, o segundo, detém as prerrogativas de controle das políticas de Estado, só que no sentido do favorecimento da classe hegemônica ou capital monopolista, e as suas contradições inseridas nas estruturas do Estado, conforme o que defende Poulantzas. Essa lógica fundamenta-se na consciência de que as contradições impostas pela reprodução, expansão e concentração do capital, face ao caráter de classe do Estado capitalista, reverberam na trajetória de formação das classes sociais e, conseqüentemente das lutas de classes, dado o caráter contínuo nas correlações de forças envolvendo a burguesia e a classe trabalhadora, onde o Estado capitalista intervém com o seu poder de controle, com viés maior de proteção à acumulação e concentração do grande capital, em detrimento de políticas públicas que realmente promovam a distribuição de renda e os direitos sociais para a população.

Os servidores públicos ou o pessoal do Estado, usando os termos de Poulantzas, situam-se no meio desse fogo cruzado, pois são eles quem executa as políticas sociais e passa pelos mesmos problemas de relações de trabalho, pelos quais passa qualquer outra categoria profissional. Ocorre, que no outro pólo está o aparelho do Estado que, por um lado necessita que as ações do Estado cheguem à sociedade, portanto, precisa do seu pessoal em condições plenas para o trabalho, por outro lado, precisa atender às reivindicações do capitalismo monopolista brasileiro, cujas práticas mais recentes, têm sido de retirada de direitos, congelamentos salariais, precarização do trabalho e dos serviços e aumento das desigualdades sociais.

Falar dessa correlação de forças e dos conflitos dessas relações de trabalho, é falar do sindicalismo do setor público que foi por muitos anos impedido de existir, quando a única forma de se organizarem era na

clandestinidade ou travestida de associação recreativa. Em relação aos servidores das universidades federais, a FASUBRA (Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras) foi criada em 1978, “e a ANDES-SN, em 1981, como Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior, e depois da CF/88 passou à denominação Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior”. Somente após a Constituição Federal de 1988, que o movimento sindical dessas categorias de trabalhadores passou a existir de fato e de direito (ALVES, 2021, p. 161).

Essas duas entidades são as que representam os servidores das universidades federais, em nível nacional, na gestão dos conflitos relacionados às carreiras, aos aspectos econômicos e sociais macros, como por exemplo, lutas salariais, estruturações e revisões das carreiras, conquistas e manutenções de direitos constitucionais e infraconstitucionais, aspectos que necessitem de alterações ou criações de leis ou decretos ou outras normas emitidas pelos ministérios, em Brasília, dentre outros temas de abrangência geral das categorias.

Em nível local, a organização sindical ocorre mediante duas entidades devidamente registradas pelos órgãos competentes: O Sindicato dos Trabalhadores em Educação das Instituições Federais de Ensino Superior no Estado do Paraná - SINDITEST-PR, fundado em 1992 e estatuto alterado em 2015 para integrar os TAEs da UNILA à sua base; e a Seção Sindical do Andes na UNILA - SESUNILA, fundada em 2015. O que seria o segundo sindicato docente, SINPRUFOZ, não obteve a sua carta sindical e, por isso, não está operando.

Historicamente, essas entidades sindicais (locais e nacionais) têm se dedicado à representação das categorias junto à gestão universitária e às gestões ministeriais, conforme as especificidades das pautas. Do outro lado, a UNILA tem recebido os dirigentes sindicais para acolhimento e solução das pautas locais, nem sempre ocorrendo o mesmo quando se trata dos ministérios do governo federal, pois somente no período de 2003 a 2015 que essas entidades tiveram assento em processos de negociação ou, minimamente, eram recebidos para acolhimento das pautas.

No decorrer do período pesquisado ocorreram duas grandes greves nacionais, em 2012 e 2015, ambas com repercussões positivas no quesito

salários, sendo que, desde então, não houve mais reajustes nem novas conquistas. As greves de 2016 e 2017 foram pela manutenção de direitos, contra a PEC dos Gastos, as terceirizações, as reformas trabalhista e da previdência. Em nível local, na greve de 2015 constou a pauta das 30 horas e em 2017 uma campanha intensa contra uma iniciativa parlamentar que pretendia transformar a UNILA em uma universidade dedicada ao agronegócio regional, resultando no recuo definitivo do deputado autor da proposta. Outro evento digno de nota foi a semana de greve contra o Programa Future-se, de iniciativa do ministro da Educação, que também recuou da proposta original, mas enviou outra proposta de lei para o Congresso Nacional, onde está parada até os dias atuais.

Na greve nacional de 2016, já estava em vigor a decisão do Supremo Tribunal Federal, determinando o corte de ponto dos servidores públicos grevistas, exceto se houvesse acordo de compensação dos dias parados. Diante disso, houve mesa de negociação que perdurou até o final da greve de 2017, quando foram encerrados os dois acordos de greves, na forma de compensação dos dias parados (DOC-14 e DOC-15).

De um modo em geral, a gestão de conflitos na UNILA, existiu de modo eventual, na medida em que surgiam os problemas pontuais nos ambientes de trabalho, quando eram tratados conforme as suas especificidades. Muito raramente as entidades sindicais intermediaram casos individuais, porém, intermediaram muitas pautas coletivas, que foram recebidas pelas gestões dos três reitores *pro tempore* e pelo atual reitor, primeiro a ser eleito pela comunidade acadêmica. Em todas as oportunidades dessas gestões de conflitos nunca houve a participação da sociedade como um dos atores sociais interessados diretos nos processos. Isto decorre da tradição na forma de administrar conflitos nas relações de trabalho na Instituição quando nunca foi pensado nessa possibilidade, conforme o explicado pelos entrevistados, muitas vezes com reação de surpresa e demonstração de excentricidade.

Em nível nacional, embora não tenha ocorrido de forma contínua, houve um período conhecido como gestão democrática das relações de trabalho no serviço público federal, de 2003 a 2010, com a Mesa Nacional de Negociação Permanente. Além desse espaço, de 2010 a 2015, houve gestão de conflitos, porém, não de forma estruturada e sistemática. Somente sob demanda e pressão.

Pior que isso, é o que tem ocorrido de 2016 até os dias atuais, quando acabou a vontade política dos governos para abrir canais de diálogo com a classe trabalhadora, tampouco com as categorias que operam as políticas públicas do próprio governo federal.

Nesse âmbito macro, também não ocorreu a participação de representantes da sociedade como ator social direto nas soluções dos conflitos. No entanto, há registros de terceiros, como mediadores. É o exemplo da participação de parlamentares, dirigentes da ANDIFES, associação de reitores, dirigentes das centrais sindicais, e mais raro, dirigentes de movimentos sociais.

No que tange à relevância do interesse público sobre o privado, ainda que as pautas econômicas e ambientais pareçam ser de interesse particular, a exemplo do que ocorre na iniciativa privada, em se tratando dos servidores públicos, repercutem diretamente nos serviços que são entregues à sociedade. Somam-se a isto, o fato de que nas pautas das greves, sempre constarem pautas sociais que são integralmente do interesse público.

Sem dúvida, essa instabilidade da democracia nas relações de trabalho demonstrada ao longo do capítulo anterior, quando ora estabelece-se políticas de negociações, ora alteram-se ou inviabilizam-se os canais de diálogo, constata-se que é para ontem a regulamentação dos direitos de negociação coletiva e de greve para esses servidores, acabando de vez com essa descontinuidade e desvencilhando-se das vontades políticas dos governantes e ou gestores locais, “por força da necessidade de garantir a institucionalização de um processo democrático, transformador e de consenso, diante de uma realidade de conflito” (ALVES, 2021, p.165).

Esse grande desafio poderia ser superado se tivesse na estrutura da Administração Pública, como política de Estado, um Sistema de Relações de Trabalho específico para tratar das gestões dos conflitos de todas as categorias de servidores públicos federais, com, no mínimo, três bancadas: gestores, servidores e sociedade. Espera-se, com esse sistema, superar os obstáculos das vontades políticas, democratizar a gestão das relações de trabalho nesse setor, institucionalizar a negociação coletiva e a greve, e, mormente, convalidar o interesse público sobre o privado das pautas geradoras dos conflitos.

Esse novo paradigma, dada a sua complexidade, requer estudos

técnicos e de viabilidade, que antevejam todos os detalhes para a sua execução, em especial o que foi exaustivamente apontado pelos participantes desta pesquisa, que são os critérios bem definidos para a escolha dos representantes da sociedade. Não é parte do escopo deste trabalho apresentar modelo ou estabelecer estes ou outros critérios relacionados a esse sistema, mas resta evidenciado que se trata de uma janela acadêmica despontando para um belíssimo campo de estudos que certamente trará grandes e significativos benefícios para as gestões públicas e, sobretudo, para a sociedade brasileira.

Diante de tudo aqui apresentado, considera-se respondido o problema de pesquisa, pois os dados demonstram que, em grande medida, a participação da sociedade na gestão dos conflitos dos servidores públicos caracterizaria o desfecho das negociações como de interesse público, com a ressalva da cuidadosa observância da seleção desses representantes, cuja condição refuta a hipótese inicial, pois, se a sociedade participar da gestão desses conflitos, apenas restará caracterizada a relevância do interesse público sobre privado se e somente se forem estabelecidos critérios adequados para a escolha dessa representatividade.

Por fim, quanto mais estudos acadêmicos houver sobre as relações de trabalho no setor público federal, sobre os temas diretos e transversais, sobre modelos atuais e possibilidades de novos paradigmas, mais lacunas epistemológicas serão preenchidas, fatos históricos serão registrados, novas tecnológicas sociais serão conhecidas e políticas públicas inovadoras serão implementadas. Com isso, mais e novos argumentos teóricos e práticos surgirão para que finalmente ocorra a regulamentação da negociação coletiva e da greve nesse setor. Como sugestão para trabalhos futuros, essa temática pode ser aprofundada e um novo paradigma poderá ser testado, por intermédio de um experimento, procedimentos técnicos de pesquisa-ação, em uma (ou mais) Instituição Federal de Ensino, por um período de um ano, em cujo grupo focal façam parte os seguintes atores sociais: dirigentes sindicais, gestores locais e representantes da sociedade, de acordo com os critérios de seleção das representatividades e de operacionalização pré-estabelecidos.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. São Paulo: Método, 2008.

ALVES, Antonio Warner L. **Democracia sindical no setor público**: História e perspectiva. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação. São Paulo, v.7. n.5. Maio. 2021. ISSN-2675-3375. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/1182/515>. Acesso em: 07 jun. 2021.

ANDRADE, Rui Otávio Bernardes de. ALYRIO, Rovigati Danilo. MACEDO, Marcelo Álvaro da Silva. **Princípios de Negociação**: ferramentas e gestão. 2ª Ed. 3ª reimp. São Paulo: Atlas, 2009.

BARBOZA, Sílvio de Freitas; MULLER, Camila Vieira; OLTAMARI, Andrea Poletto; NTUNES, Elaine Di Diego. **Relações de Trabalho**: uma revisão da literatura no período de 2005 a 2016. XLI Encontro Anpad. Anais. São Paulo, 2017.

BARDIN, Laurene [1977]. **Análise de conteúdo**. 1ª Ed. – tradução de Luiz Antero Reto e Augusto Pinheiro. 3ª Reimp. São Paulo: Edições 70, 2016.

BOBBIO, Norberto [1909]. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política; tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

Braga, DG. **Conflitos, eficiência e democracia na gestão pública**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 11 jun. 2021.

_____. Decreto n. 1256, de 29 de setembro de 1994. **Promulga a Convenção n. 154, da Organização Internacional do Trabalho, sobre o Incentivo à Negociação Coletiva, concluída em Genebra**, em 19 de junho de 1981. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1994/decreto-1256-29-setembro-1994-449485-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

_____. Decreto Legislativo n. 22, de 1992. **Aprova o texto da Convenção nº 154, da Organização Internacional do Trabalho - OIT, sobre o incentivo à negociação coletiva, adotado em Genebra, em 1981, durante a 67ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1992/decretolegislativo-22-12-maio-1992-358297-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 11 jun. 2021.

_____. Decreto Legislativo n. 206, de 2010. **Aprova, com ressalvas, os textos da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159, da Organização**

Internacional do Trabalho, ambas de 1978, sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2010/decretolegislativo-206-7-abril-2010-605099-publicacaooriginal-125747-pl.html>>. Acesso em: 11 jun. 2021.

_____. Decreto n. 7.944, de 6 de março de 2013. **Promulga a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 da Organização Internacional do Trabalho sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7944.htm>. Acesso em: 11 jun. 2021.

_____. Decreto de 31 de maio de 2019. **Nomeia GLEISSON ALISSON PEREIRA DE BRITO, Professor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, para exercer o cargo de Reitor da referida Universidade, com mandato de quatro anos.** Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/decretos-de-31-de-maio-de-2019-149905879>>. Acesso em: 11/06/2021.

_____. Decreto n. 10.088, de 5 de novembro de 2019. **Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm>. Acesso em: 11 jun. 2021.

_____. Lei n. 12.189, de 10 de janeiro de 2010. **Dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12189.htm. Acesso em: 11 jun. 2021.

_____. Portaria/SRH/MP n. 1.132, de 2003. **Aprova o Regimento Institucional da Mesa Nacional de Negociação Permanente - MNNP, conforme protocolo para instituição formal da MNNP.** Disponível em: <<https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/legis/detalhar/863>>. Acesso em: 11 jun. 2021.

_____. Projeto de Lei n.4497/2001. Dispõe sobre os termos e limites do exercício do direito de greve pelos servidores públicos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=27779>. Acesso em 11 jun. 2021.

_____. Projeto de Lei n. 3.831/2015. Estabelece normas gerais para a negociação coletiva na administração pública direta, nas autarquias e nas fundações públicas dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2057818>. Acesso em: 12 jun. 2021.

_____. Projeto de Lei do Senado n. 287/2013. Dispõe sobre as relações do trabalho, o tratamento de conflitos, o direito de greve e regulamenta a Convenção

nº 151 da Organização Internacional do Trabalho -OIT, estabelecendo as diretrizes da negociação coletiva no âmbito da administração pública dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113701?o=d>. Acesso em: 12 jun. 2021.

_____. Mandado de Injunção de 27 de outubro de 2016. Servidores públicos civis e direito de greve. Descontos dos dias parados em razão do movimento grevista. Possibilidade. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313045246&ext=.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2021.

_____. Mensagem n. 525, de 15 de dezembro de 2017. Veta integralmente, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei no 3.831, de 2015. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/1101250/do1-2017-12-18-z--1101246-1101246. Acesso em: 13 jun. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil**: sociedade, economia e Estado desde a independência. 3ª Ed; Ed. 34; São Paulo, 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Teorias do Estado e a teoria novo-desenvolvimentista**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=7792>. Acesso em: 29 mai. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado, aparelho do Estado e sociedade civil**. Brasília: ENAP, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Formação do estado-nação e Revolução Capitalista**. Disponível em: [Formação do estado-nação e Revolução Capitalista \(bresserpereira.org.br\)](http://www.bresserpereira.org.br). Acesso em: 31 mai. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado, Estado-nação e formas de intermediação política**. Disponível em: [Estado, estado-nação e formas de intermediação política \(bresserpereira.org.br\)](http://www.bresserpereira.org.br). Acesso em: 10 jun. 2021.

BURBRIDGE, R. Marc; BURBRIDGE, Anna. **Gestão de conflitos**: desafios do mundo corporativo. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARVALHO Neto, Antonio Moreira de. **Relações de trabalho e negociação coletiva na virada do milênio**: estudo em quatro setores dinâmicos da economia brasileira. Belo Horizonte – MG: Vozes: IRT, PUC Minas, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Interesse Público: Verdades e Sofismas**. In: PIETRO, Maria Sylvia Zanella di; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coord.). *Supremacia do Interesse Público e outros temas relevantes do Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e

misto. Trad. Magda Lopes; consultoria , supervisão e revisão técnica Dirceu da Silva. 3. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CUNHA, Antonio Geraldo da. **Dicionário etimológico da língua portuguesa**. 4ª Ed. 2ª reimp. Rio de Janeiro: Lexikon, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14ª edição, São Paulo: Atlas, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **O princípio da Supremacia do Interesse Público: Sobrevivência diante dos ideais do Neoliberalismo**. In: PIETRO, Maria Sylvia Zanella di; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (coords.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 95-97.

DUNLOP, J. T. **Industrial Relations Systems**. Boston: HBS Press, 1993.
E1 até E23. **Entrevistados de 1 até 23**. Pesquisa de campo. Foz do Iguaçu: UNILA, 2021.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**; tradução Leandro Konder. Coleção Perspectivas do Homem; v. 99; Série Ciências Sociais; 9ª ed.; Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

ÉSTHER, Angelo Brigato. **Relações de trabalho**: conceitos, instâncias e condicionantes. Juiz de Fora: FEA, 1998.

FERREIRA, Duvanier Paiva; BAYCH, Maria G. M. G. El; SILVA, Marcela Tapajós. **A negociação coletiva no setor público e o desenvolvimento de competências para o diálogo**. In: BRASIL, **Negociação coletiva no serviço público: democratizando as relações de trabalho**. Secretaria de Relações de Trabalho no Serviço Público Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Programa de Pós-Graduação em Administração Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Hartmann, 2012, pp. 21-40.

FLEURY, Maria Tereza Leme; FISCHER, Rosa Maria. **Processo e relações de trabalho no Brasil**. São Paulo: Atlas, 1985.

FRANCO, Maria Laura P. Barbosa. **Análise de conteúdo**. Série Pesquisa em Educação. Brasília: Plano Editora, 2003.

GALLI, Rafael Altafin. **Direito do trabalho I**. Rio de Janeiro: SESES, 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisas sociais**. 6ª Ed. São Paulo: Atlas 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7ª Ed. São Paulo: Atlas 2019.

HAMPTON, David R [1990]; **Administração**: Comportamento organizacional tradução André Olympio Mosselman Du Chenory Castro; revisão técnica Eunice Lakava Kwasnicka. São Paulo: McGraw-Hill, 1991.

HORN, C. Henrique; COTANDA, Fernando Coutinho; PICHLER, Walter Arno. **Relações de trabalho**: o enfoque sistêmico de John T. Dunlop. In: CACCIAMALI, Maria Cristina; RIBEIRO, Rosana; MACAMBIRA, Júnior. Século XXI: transformações e continuidade nas relações de trabalho. IDT/BNB/USP. 1ª Ed. Fortaleza. 2011, pp.11-43.

INSTITUTO MERCOSUL DE ESTUDOS AVANÇADOS Comissão De Implantação Da Universidade Federal Da Integração Latino-americana. **A Unila em construção**: um projeto universitário para a América Latina. Foz do Iguaçu: IMEA, 2009.

KAUFMAN, B. E. **The origins and evolution of the field of industrial relations in the United States**. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

LAKATOS, Eva Maria. In: Marconi, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica 1**. 5ª ed. - São Paulo: Atlas 2003.

LEAL, Rogério Gesta. Estado, **administração pública e sociedade**: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **A greve do servidor público civil e os direitos humanos**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 54, 1 fev. 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/2612>. Acesso em: 27 jan. 2021.

LOBOS Troncoso, Julio Alejandro. **Sindicalismo e negociação**. 2ª ed. - Rio de Janeiro: José Olympio, 1985.

MAGANO, Octávio Bueno; MALLET, Estevão. **O direito do trabalho na constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. 8ª Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico**: projetos de pesquisa / pesquisa bibliográfica / teses de doutorado, dissertações de mestrado, trabalhos de conclusão de curso. 8ª Ed. - 3ª reimp. - São Paulo: Atlas, 2018.

MARTINELLI, Dante P; ALMEIDA, Ana Paula. **Negociação e solução de conflitos**: do impasse ao ganha-ganha através do melhor estilo. 1ª Ed. 18ª reimp. São Paulo: Atlas, 2019.

MARX, Karl, (1818-1883). **O capital**: crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital; tradução Rubens Enderle. 2ª ed. 2ª reimp.- São Paulo: Boitempo, 2017.

MARX, Karl, (1818-1883). **Sociologia**. Organizador Octávio Ianni; tradução Maria Elisa Mascarenhas, Ione de Andrade e Fausto N. Pellegrini. 2ª ed. São Paulo: Ática, 1980.

MATOS, Francisco Gomes de. **Negociação**: modelo de estratégia e estudos de casos. Rio de Janeiro: Reichmann & Affonso Editores, 2003.

MOASSAB, Andréia; REBELATTO, Francieli. **A importância da representação de mulheres nos sindicatos para o enfrentamento às opressões de gênero**: a experiência da SESUNILA. Revista Universidade e Sociedade, n.64, 2019, pp. 30-45. Disponível em: https://www.andes.org.br/sites/universidade_e_sociedade. Acesso em: 20 mai. 2021.

NOGUEIRA, Arnaldo José França Mazzei. **Relações de trabalho no setor público**. Disponível em: www.pucsp.br/sites/default/files/download/eitt/iii_ciclo_arnaldo_nogueira.pdf. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. **A liberdade desfigurada**: a trajetória do sindicalismo no setor público. 2ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

NOGUEIRA, A. J. F. M. **Relações de trabalho no setor público**. In: Anita Kon. (Org.). Indústria, Trabalho e Tecnologia: Subsídios à Política Pública. São Paulo: CAPES / EITT-PUCSP: 7-36, 2005.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 3ª Ed. MH Comunicação; Brasília, 1992.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**; tradução de Francisco Silva; revisão de Carlos Roberto F. Nogueira. São Paulo, Martins Fontes, 1977.
POULANTZAS, Nicos. **As classes sociais no capitalismo de hoje**; tradução de Antonio Roberto Neiva Blundi; revisão de Severino Bezerra. Rio de Janeiro, Zahar Editores: 1975.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**; tradução de Rita Lima; revisão de Severino Bezerra. Rio de Janeiro, Edições Graal: 1980.
RIBEIRO, Renato Janine. **A Pátria Educadora em colapso**: reflexões de um ex-ministro sobre a derrocada de Dilma Rousseff e o futuro da educação no Brasil. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

POZZEBON, Marlei; PETRINI, Maira de Cassia. **Critérios para Condução e Avaliação de Pesquisas Qualitativas de Natureza Crítico-Interpretativa**. In: TAKAHASHI, Adiana Roseli Wünsch. Pesquisa Qualitativa em Administração: fundamentos, métodos e usos no Brasil. São Paulo: Atlas, 2013. p.51-72. ISBN é 978-85-224-7712-8. Abril 2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, S. J. **Companheiros servidores**: o sindicalismo do setor público na CUT [online]. São Bernardo do Campo, SP: EdUFABC, 2015, 180 p. ISBN: 978-85-68576-83-0. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/jnrq6/epub/silva9788568576830.epub>. Acesso em: 05 mai. 2020.

SILVA, Edna Lúcia da. MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4ª ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

STAKE. R. E. **Case studies**. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.) *Hand-book of qualitative research*. London: Sage, 2005.

STOLL, Luciana Bullamah. **Negociação coletiva no setor público**. São Paulo: LTr, 2007.

TORRES, Marcelo Douglas de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro, FGV, 2004.

WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1998.

WEBER, Max [1918]. Política como vocação. In: *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, p.55-74, 2007.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

APÊNDICE A – ROTEIRO ENTREVISTA GESTORES

(Gestão de Conflitos)

1. No decorrer da sua gestão na UNILA ocorreu Gestão de Conflitos nas Relações de Trabalho – GCRT, em tempos normais (não greve)?
2. Essa GCRT atuou preventivamente para melhores soluções dos problemas, evitando, com isso, movimentos paredistas?
3. Essa GCRT contou com um representante sindical da categoria?
4. Essa GCRT contou com representantes da sociedade?
5. Teve GCRT no decorrer de movimentos paredistas (paralisações e greves)?

(Negociação Coletiva)

7. Houve na sua época, negociações coletivas em tempos normais (não greve)?
8. Houve negociação coletiva em tempos de greves?
9. A sociedade teve representantes nas mesas de negociação?
10. Teve representação sindical na mesa de negociação?
11. Quais são as suas considerações quanto a negociação coletiva no serviço público federal?

(Movimento Paredista)

12. As paralisações (um dia) e as greves (tempo indeterminado) dos servidores públicos, surtiram efeitos práticos?
13. As greves devem ocorrer somente quando esgotadas as possibilidades de êxito na negociação coletiva?
14. Nas greves devem ter pautas sociais (em defesa dos direitos e das políticas sociais)?
15. Quantas greves ocorreram na sua gestão?
16. Você tem registros? Onde consigo informações sobre essas greves?

(Sistema de Relações de Trabalho - SRT)

17. Na sua visão, qual seria a importância de um SRT?
18. Considerando que em um SRT têm assento, normalmente, representantes dos servidores e da gestão. É possível que a sociedade tenha representantes num SRT local e nacional (Serviço Público Federal)?

(Relevância do interesse público)

19. As pautas salariais e de condições de trabalho caracterizam interesse

privado?

21. As pautas sociais caracterizam interesse público?

22. A presença de um representante da sociedade nem um Sistema de Relações de Trabalho no Serviço Público Federal, caracterizaria os resultados das negociações como de interesse público?

APÊNDICE B – ROTEIRO ENTREVISTA DIRIGENTES SINDICAIS LOCAIS

(Gestão de Conflitos)

1. Na sua gestão sindical ocorreu Gestão de Conflitos nas Relações de Trabalho – GCRT, em tempos normais (não greve)?
2. Essa GCRT atuou preventivamente para melhores soluções dos problemas, evitando, com isso, movimentos paredistas?
3. Essa GCRT contou com representante sindical da categoria?
4. Essa GCRT contou com representantes da sociedade?
5. Ocorreu GCRT no decorrer de movimentos paredistas?

(Negociação Coletiva)

6. Tem havido (ou houve na sua época) negociações coletivas em tempos normais (não greve)?
7. há (ou houve) negociação coletiva em tempos de greves?
8. Qual é a sua visão quanto a sociedade ter assento na mesa de negociação?
9. Quais são as suas considerações quanto a negociação coletiva no serviço público federal?

(Movimento Paredista)

10. A greve dos SPF somente deve ocorrer quando esgotadas as possibilidades de êxito na negociação coletiva?
11. As paralisações (um dia) e as greves (tempo indeterminado) dos trabalhadores públicos surtiram efeitos práticos?
12. As greves dos SPF devem ter pautas sociais (em defesa dos direitos e das políticas sociais)?
13. Quantas greves ocorreram de 2010 até 2020?
14. Você tem registros e onde consigo informações sobre essas greves?

(Sistema de RT)

15. Um Sistema de RT é capaz de solucionar os conflitos nas relações de trabalho, em tempo hábil, evitando, com isso, movimentos paredistas?
16. A sociedade pode ter representantes num SRT no Serviço Público Federal?

(Relevância do interesse público)

17. As pautas salariais e de condições de trabalho caracterizam interesse privado?

18. As pautas sociais caracterizam interesse público?

19. A presença de representantes da sociedade no Sistema de Relações de Trabalho no Serviço Público Federal, caracterizaria os resultados das negociações como de interesse público?

APÊNDICE C – ROTEIRO ENTREVISTA DIRIGENTES SINDICAIS NACIONAIS

(Gestão de Conflitos)

1. Na sua gestão sindical ocorreu Gestão de Conflitos nas Relações de Trabalho – GCRT, em tempos normais (não greve)?
2. Essa GCRT atuou preventivamente para melhores soluções dos problemas, evitando, com isso, movimentos paredistas?
4. Essa GCRT contou com representantes da sociedade?
5. Ocorreu GCRT no decorrer de movimentos paredistas?

(Negociação Coletiva)

6. Tem havido (ou houve na sua época) negociações coletivas em tempos normais (não greve)?
7. Há (ou houve) negociação coletiva em tempos de greves?
8. Qual é a sua visão quanto a sociedade ter assento na mesa de negociação?
9. Quais são as suas considerações quanto a negociação coletiva no serviço público federal?

(Movimentos Paredistas)

10. Você concorda que haja greve somente quando esgotadas as possibilidades de êxito na negociação coletiva?
11. Você concorda com as paralisações (um dia) e as greves (tempo indeterminado) dos trabalhadores públicos? Esses movimentos têm tido efeitos práticos?
12. Você concorda que as greves tenham pautas sociais (em defesa dos direitos e das políticas sociais)?
13. Quantas greves ocorreram de 2011 até 2020?
14. Você (a Fasubra/Andes) tem registros e onde consigo informações sobre essas greves?

(Sistema de RT)

15. Um Sistema de RT é capaz de solucionar os conflitos nas relações de trabalho, em tempo hábil, evitando, com isso, movimentos paredistas?
16. A sociedade pode ter representantes num SRT no Serviço Público Federal?

(Relevância do interesse público)

17. As pautas salariais e de condições de trabalho caracterizam interesse

privado?

18. As pautas sociais caracterizam interesse público?

19. A presença de representantes da sociedade num Sistema de Relações de Trabalho no Serviço Público Federal, caracterizaria os resultados das negociações como de interesse público?

20. Quem mais da(o) Fasubra/Andes você acredita que tem muito a contribuir com esta pesquisa?

APÊNDICE D – ROTEIRO ENTREVISTA DIRIGENTES DIEESE

(Gestão de Conflitos)

1. Considerando o período a partir do ano de 2011, ocorreu Gestão de Conflitos nas Relações de Trabalho – GCRT no SPF, em tempos normais (não greve)?
2. Ocorreu GCRT no decorrer de movimentos paredistas?
3. Essa GCRT atuou preventivamente para melhores soluções dos problemas, evitando, com isso, movimentos paredistas?
4. Essa GCRT contou com representantes da sociedade?

(Negociação Coletiva)

5. Tem havido negociações coletivas em tempos normais (não greve) no SPF?
6. Há (ou houve) negociação coletiva em tempos de greves?
7. A sociedade pode ter representantes num SRT no Serviço Público Federal?
8. Qual é a sua visão quanto a representação sindical na mesa de negociação?
9. Quais são as suas considerações quanto a negociação coletiva no serviço público federal?

(Movimento Paredista)

10. Você concorda que haja greve somente quando esgotadas as possibilidades de êxito na negociação coletiva?
11. Você concorda com as paralisações (um dia) e as greves (tempo indeterminado) dos trabalhadores públicos? Esses movimentos têm tido efeitos práticos?
12. Você concorda que as greves tenham pautas sociais (em defesa dos direitos e das políticas sociais)?
13. Quantas greves ocorreram de 2011 até 2020?
14. O DIEESE tem registros? Onde consigo informações sobre essas greves?

(Sistema de RT)

15. Um Sistema de RT é capaz de solucionar os conflitos nas relações de trabalho, em tempo hábil, evitando, com isso, movimentos paredistas?
16. A sociedade pode ter representantes num SRT no Serviço Público Federal?

(Relevância do interesse público)

17. As pautas salariais e de condições de trabalho caracterizam interesse privado?

18. As pautas sociais caracterizam interesse público?
19. A presença de representantes da sociedade num Sistema de Relações de Trabalho no Serviço Público Federal, caracterizaria os resultados das negociações como de interesse público?
20. Quem mais do DIEESE você acredita que tem muito a contribuir com esta pesquisa?