

A MNNP e a retomada da negociação coletiva no setor público: um balanço necessário

Carlos Magno Augusto Sampaio¹

*Recebido em maio de 2024
Aceito em junho de 2024*

RESUMO

Neste artigo apresentamos uma análise sobre a Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP), instituída por Lula em 2003, e retomada atualmente como uma política de relações de trabalho entre a administração pública e os sindicatos de servidores públicos. Para tanto, i) analisaremos os dados empíricos das negociações coletivas produzidos no Brasil de 2003 a 2016, durante os governos Lula e Dilma, um período de fortes negociações no setor público; ii) apresentaremos um balanço comparativo das relações trabalhistas e negociações coletivas estabelecidas pelos governos Lula e Dilma, com os servidores públicos, enfatizando o setor da educação federal, frente aos governos neoliberais de FHC, que os antecederam, bem como, com os governos pós-golpe de 2016, Temer e Bolsonaro; e, por fim, iii) efetua-se ainda uma análise sobre o atual estado da arte das MNNP que estão em desenvolvimento nesse terceiro mandato do Presidente Lula para a educação federal. Para essa análise, recorremos à Vogel (2013), Krein e Teixeira (2014); Araújo e Véras de Oliveira (2014); Cardoso (2020); Cardoso Jr., Camargos, Feijóo, Filha (2023); Boletins sindicais (DIEESE, DIAP); artigos de jornais. O estudo procura avaliar, numa perspectiva histórico-sociológica, algumas dimensões da negociação coletiva em períodos de excessivo neoliberalismo, bem como, de um Estado democrático desenvolvimentista, como contribuição para compreensão do desenvolvimento de práticas democráticas de diálogo social e a negociação coletiva.

Palavras-chave: MNNP; Negociação coletiva; Governo Lula; Setor público

Introdução

Após 20 anos desde a instalação da primeira experiência da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP)², Lula em seu terceiro mandato presidencial (2023), retoma esta política que ficou conhecida como “bem sucedida” e inovadora nas relações trabalhistas no serviço público brasileiro.

A exemplo do que aconteceu nos seus governos anteriores, onde ele rompeu com a tradição autoritária da administração pública, trazendo uma nova configuração

¹ Doutorando pela Universidade Federal do Paraná - Programa de Sociologia PGSOCIO. Professor de Filosofia do IF Baiano-campus Santa Inês. Membro dos Grupos de Pesquisa – Clínica Direito do Trabalho – CDT/UFPR, e do GEHU/IF Baiano. cmasfilo@gmail.com. <http://lattes.cnpq.br/0038000242029961>

² A Mesa Nacional de Negociação Permanente foi instalada pela primeira vez em julho de 2003, no primeiro mandato presidencial de Lula através da Portaria nº 2.151, de 26 de dezembro de 2003.

democrática na relação trabalhista marcada pelas políticas de FHC, onde o setor público foi bastante desidratado a partir das reformas neoliberais do Estado, agora, após sete anos de intensas reformas de Temer e Bolsonaro, no contexto do pós-golpe de 2016, teve, novamente, que agir diante das contrarreformas ultraneoliberais.

Ao retomar a MNNP, Lula recoloca no centro do debate público da sociedade dois elementos que são imprescindíveis e que foram alvos a serem abatidos nas contrarreformas recentes do pós-golpe de 2016: os sindicatos e a recente experiência da negociação coletiva no serviço público.

Para além do fato marcado pela recente crise sanitária promovida pela pandemia do Covid-19, que afetaram drasticamente a estrutura e organização sindical (Sampaio, 2021)³, fenômeno que ainda encontra-se em análise pela ABET, Clínica Direito do Trabalho (CDT/UFPR), GETS/REMIR. O governo Temer e Bolsonaro empreenderam outras ações numa tentativa de retirar os sindicatos do debate sobre o futuro do trabalho.

Mesmo antes de Temer e Bolsonaro assumirem o poder e promoverem as contrarreformas, houve um movimento de intensa sistematização das leis ordinárias, complementares e constitucionais que foram transformadas em norma jurídica, já a partir do período de 1 de janeiro de 2015. Momento em que o Congresso Nacional através das pautas bombas desfiguravam o governo Dilma, promovendo mudanças que impactaram profundamente as relações de trabalho e sindicais no Brasil⁴.

Dentre estas mudanças tivemos a suspensão das negociações coletivas do setor público federal (MNNP)⁵, em que depois da última negociação que ocorreu ainda em 2015, só foi retomada em 2023 com o terceiro mandato presidencial do governo Lula.

³ Impactos e consequências da pandemia na organização dos trabalhadores da educação federal: uma breve análise, artigo apresentado no 20º Congresso Brasileiro de Sociologia - UFPA - Belém-PA, em julho de 2021. Disponível em: <https://www.sbs2021.sbsociologia.com.br/site/anaisarquivoresumo#I>. Acesso em: 5 mar. 2024

⁴ Em 2015, em relação às mudanças na CLT, por meio de iniciativa de projetos de lei e medidas provisórias encaminhadas ao Congresso, foram 67 tentativas, com 64 mudanças em dispositivos. Fonte: Antonio Megale e Nuremberg Dias. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/91201-legislacoes-trabalhista-e-sindical-nos-governos-temer-e-bolsonaro>. Acesso em: 07 mar. 2024

⁵ Temer veta projeto de negociação coletiva no serviço público. Disponível em: <https://www.ufpb.br/cis/contents/noticias/temer-veta-projeto-de-negociacao-coletiva-no-servico-publico>. Acesso em: 12 mar. 2024

Negociações coletivas no Brasil de 2003 a 2016

Inicialmente é necessário afirmar que as negociações coletivas no setor público se dão de forma bastante diferentes que as do setor privado, dadas as suas especificidades e sua natureza política, econômica e de cultura organizacional. Também, no serviço público, por não haver uma relação direta entre capital x trabalho, tem-se dificultado desde a CF 1988, o debate e a sustentação do tripé - organização sindical, negociação coletiva e direito de greve, até porque neste setor, a disputa tem como objetivo de suas pautas o orçamento e as políticas públicas, que por sinal, envolvem outros interesses da sociedade, e que os mesmos casualmente, tem incidido na correlação de forças.

Outro fator importante a se notar é que no setor público, apesar de já existirem lutas e movimentos reivindicatórios antes da CF 1988, não havia ainda oficialmente, uma estrutura sindical, e a organização destes trabalhadores capaz de alterar as relações trabalhistas, pois ainda se davam através de associações, em sua maioria. Assim, foi com o advento da Constituição de 1988, que se conquistou direitos e estruturas de carreiras. Até então, o servidor público era desejoso de compor uma organização de classe, porém, esbarrava nos ditames da tradição autoritária da ditadura.

Portanto, os avanços demoraram a se concretizar, mesmo após a Carta Constitucional de 1988, uma vez que, ao ser promulgada, a pós-redemocratização foi seguida de governos neoliberais destoando dos novos tempos apontados pelo movimento constitucionalista da década de 1980.

Foi somente nos anos 2.000, com a vitória de um governo de frente popular que as relações de trabalho na administração pública passaram a ser encaradas de forma democrática. Lula (2003-2006) ao assumir, já nos primeiros meses de governo, promoveu uma nova relação entre a administração pública e os servidores, baseada na autonomia e liberdade sindical para os trabalhadores. Foi aí, que, baseado na experiência das negociações do setor público da saúde (SUS), dos anos 1990, instituiu a Mesa Nacional de Negociação Permanente. Uma experiência exitosa e necessária para inaugurar um novo tempo, uma vez que, os anos da ditadura e do neoliberalismo aniquilaram a estrutura pública do Estado brasileiro, bem como, as relações trabalhistas.

Todo esse cenário também foi entrecortado por fortes movimentos de lutas, uma vez que antes da promulgação da CF 1988 era inviabilizado. Até chegar ao governo de frente popular (2003), houve diversos enfrentamentos por parte dos servidores públicos organizados.

Vítima das políticas neoliberais dos anos 1990, da reestruturação e da flexibilização do Estado, as negociações coletivas através das MNNP, foram capazes de reposicionar os trabalhadores do setor público minimizando o grau de pauperização das relações de trabalho a que eram submetidos, bem como, trazendo melhoria dos serviços públicos para a população (DIEESE, 2012, p. 316).

Portanto, o sindicalismo tem sido uma forma de reação e defesa contra os efeitos da reestruturação do Estado, e as negociações através das MNNP, tem garantido avanços sobre pautas sonegadas nos governos anteriores. Entretanto, cabe destacar que a década anterior (1990), foi de grandes dificuldades para o movimento sindical tanto por razões políticas, como por razões econômicas, o que de certa maneira, afetava o processo negocial.

No setor privado, as altas taxas de desemprego, ocasionadas pela estagnação da atividade econômica e a adoção de políticas que visavam à flexibilização da legislação trabalhista ensejaram um cenário bastante adverso para a ação sindical. Ainda, o Plano Real instaurou um novo paradigma para as negociações coletivas no país, uma vez que extinguiu os reajustes salariais automáticos após quase 30 anos (1965-1994) de vigência de políticas salariais centralizadas, atribuindo à livre negociação a definição da recomposição dos salários. Exceção foi mantida para o reajuste anual do salário mínimo, que continuou a ser definido em lei (DIEESE, 2012). Tudo isso, acarretou dificuldades para o setor público.

Governo Lula, negociações e o neoliberalismo brasileiro

Por conta dessa conjuntura, onde os servidores públicos amargaram um longo período de muita recessão devido aos dois mandatos de FHC, o Presidente Lula foi recebido com grandes expectativas. A CUT e outras centrais sindicais (Força Sindical,

CGT, SDS) haviam apoiado o candidato Lula (a CUT desde o 1º turno, as outras no 2º turno), (Araújo, Véras de Oliveira, 2014).

A partir do resultado eleitoral de 2002, um novo cenário político se configurou. Para alguns, se o Plano Real elegeu FHC consecutivamente por dois mandatos, Lula venceu por conta da “Carta aos brasileiros”, e Dilma Rousseff teria ganhado em 2010, por conta da indicação do líder carismático. (Almeida e Garrido, 2022)

Em sua Carta ao Povo Brasileiro (2002), destaca que “parcelas significativas do empresariado” já somavam ao projeto de governo Lula, o que já caracterizava-se como “uma vasta coalizão”, “suprapartidária”, abrindo “novos horizontes para o país”, e que o “povo brasileiro” queria “mudar para valer”, recusando “qualquer forma de continuísmo, seja ele assumido ou mascarado”, em relação ao programa neoliberal de FHC.

Em seu primeiro mandato (1995-1998), Fernando Henrique aprovou a primeira Reforma Constitucional da Previdência, bem como a PEC da Reeleição, e a retirada de mais de 50 direitos como, o fim da isonomia salarial entre os três poderes, o fim da isonomia com os militares, a retirada da data base, que ocorria em janeiro de cada ano, a licença prêmio, a venda de 1/3 de férias, anuênio (1% por ano trabalhado, incorporados à remuneração também para fins de aposentadoria), licença sabática, e desestruturação de planos de carreiras. Em 1997, o fim da paridade entre ativos e aposentados, a redução do vencimento básico (VB) em benefício dos demais itens produtivistas das remunerações e consequentemente a ampliação de gratificações e outros penduricalhos nos contracheques. Em 1998, implantou uma gratificação produtivista na rede federal de ensino, introduzindo a lógica da meritocracia e da ampliação da política de terceirizações ou relações de trabalho flexibilizadas, como era o caso das contratações temporárias dos professores.

Assim, o governo Lula, que inicialmente poderia ter uma espécie de “amarras” como herança de seu antecessor, avançou em políticas sociais de combate à extrema pobreza, além do crescimento do rendimento real dos trabalhadores com a valorização do salário mínimo, que segundo o IBGE (2009), já no seu primeiro mandato, foi conferido um ganho expressivo no poder de compra do rendimento do trabalho da população ocupada no total das seis regiões pesquisadas (11,3%). Destaca também o aumento da renda do trabalho mesmo para os que estavam na informalidade, como os

empregados sem carteira, domésticas e os que trabalham por conta própria (IBGE, 2009).

Para Araújo e Véras de Oliveira (2014), o crescimento de renda desse período, que inclusive foi afetado pela crise mundial de 2008 e 2009, pode ser atribuído ao crescimento do emprego formal, mas também, principalmente entre os mais pobres, à política de transferência de renda (Bolsa Família) e ao aumento real do salário mínimo.

Essa crise, portanto, originária dos países do centro do sistema, consolidou no Brasil o papel ativo do Estado, com políticas anticíclicas que permitiram resistir aos influxos recessivos. Tanto é, que o programa Bolsa Família, foi o grande símbolo da reversão das condições sociais históricas herdadas por Lula que marcou a ruptura com a herança neoliberal e se tornou eixo estratégico da alternativa pós-neoliberal (Sader, 2013).

No que diz respeito às negociações salariais do funcionalismo público, o governo Lula ao introduzir logo em 2003, a Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP), setorizadas, e que reunia representantes das diversas categorias do funcionalismo público, promoveu a recomposição dos salários estagnados ao longo dos dois mandatos do governo FHC (1994-2002).

Porém, a negociação coletiva no setor público, que surgiu como uma grande novidade, pretendeu inaugurar um novo momento das relações de trabalho no serviço público, evidenciou, sem dúvida nenhuma, alguns avanços pontuais. Porém, algumas contradições ficaram bastante visíveis apesar do então Presidente da República ser oriundo do movimento sindical. A pesquisa de doutoramento neste momento se debruça sobre estes avanços e/ou contradições abrangendo as configurações que assumem no terceiro mandato do governo Lula (2023-2026)

Outra característica tem a ver com o caráter neoliberal. Diante da questão, se os dois primeiros governos Lula e o primeiro governo Dilma foram uma continuidade ou não, Sader (2013) vai afirmar que, podem ser considerados como pós-neoliberais, devido aos elementos centrais de ruptura com o modelo neoliberal de Collor, Itamar e FHC, nos colocando assim na contramão das tendências mundiais.

O governo Lula eleito em 2003, trazia uma forte expectativa e esperança para o conjunto de servidores públicos federais, que em sua maioria apostava em mudanças

profundas a partir da eleição de um trabalhador para a Presidência da República. Após um ciclo de oito anos sob o governo FHC e seu projeto de desmonte do Estado e ataques aos servidores públicos. Para Gomes, Silva e Sória (2012), nos anos 1990, o Brasil aderiu ao receituário do denominado “Consenso de Washington”. Os governos ao longo daqueles anos tenderam a tratar o emprego público como um problema fiscal e atuaram no sentido de restringir sua dimensão e/ou seus custos.

Naquele momento, Lula representava a mudança necessária para o funcionalismo público, de um lado, devido o peso e os desdobramentos das políticas neoliberais do governo FHC, e por outro, por conta da sua relação íntima com os movimentos sociais e sindicatos, bem como, a história de surgimento e atuação do Partido dos Trabalhadores, do qual foi seu criador.

Logo no início do seu mandato (2003), lançou um conjunto de ações que sinalizava um movimento de “concertação” social, que segundo Araújo e Véras de Oliveira (2014), em meio às suas tensões estruturantes, foram evidentes algumas iniciativas do novo governo no sentido de envolver a sociedade, em particular o sindicalismo, o que era inédito no país, ao mesmo tempo limitados em seu alcance. Ainda, a novidade trazida pelo governo Lula foi de buscar promovê-la sob a referência do “diálogo social”, e não da “parceria”, como foi marcante no governo anterior.

Portanto, é neste contexto que o governo Lula inicia seu mandato criando ainda no primeiro ano de seu governo, a Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP), o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), e o Fórum Nacional do Trabalho (FNT). Cabe destacar que o instrumento de negociação coletiva no setor público passou a vigorar no Brasil, por força do que determina o Decreto nº 1.256/94, que seguiu a Convenção nº 154 da OIT, de 1981.

Assim, a MNNP, nasce sob a alegação da democratização das relações de trabalho no serviço público federal, como um sistema permanente de negociação coletiva que explice os conflitos e demandas decorrentes dessas relações na Administração Pública Federal, direta, autárquica e fundacional, e avance na melhoria da qualidade dos serviços prestados à população.

Portanto, o que temos em relação a negociação coletiva no setor público brasileiro, foi o compromisso para a instituição da Mesa Nacional de Negociação

Permanente assinado por seis Ministros de Estado (MP/MTE/MPS/MF/CC-PR/Secretaria Geral-PR), pela CUT e por onze entidades nacionais, que teve o Regimento Institucional da Mesa, aprovada e publicada na Portaria nº 1.132 de 21 de julho de 2003 (Mendonça, 2012).

Mendonça (2012), destaca ainda, o Decreto-Legislativo nº 206/2010, onde aprova a mensagem Presidencial nº 58/2008, que trata da Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159, ambas da OIT, que segundo a própria Mensagem Presidencial (2015), “estabelecem princípios que asseguram a proteção dos trabalhadores da Administração Pública no exercício de seus direitos sindicais, seja como filiados ou representantes de sindicatos, garantindo sua autonomia de atuação”

O autor afirma, ainda, que os resultados do processo negocial promovida pela MNNP de 2003 a 2011, foi: i) Reestruturação de todas as carreiras e planos de cargos; ii) Fortalecimento das estruturas remuneratórias (incorporação de gratificação e vantagens pessoais, valorização do vencimento básico, instituição de remuneração por subsídio); e, iii) Recuperação da capacidade do Estado de contratar e manter servidores.

Assim, a MNNP cumpriu com um papel muito importante e positivo, e que segundo o autor, se deu com bases conceituais em relação à democratização das relações de trabalho no setor público, onde houve: i) Convergência dos interesses (sociedade, governo e servidores); ii) Explicitação e tratamento dos conflitos; iii) Construção de compromissos; iv) Eficiência e eficácia; v) Democratização do Estado; e, vi) Participação da sociedade e transparéncia. Seu funcionamento é de caráter paritário sindicato/governo, onde os temas eram tratados por cinco comissões temáticas: i) Política salarial; ii) Direitos sindicais; iii) Seguridade social; iv) Papel do Estado; e, v) Reestruturação do serviço público e diretrizes gerais de planos de carreiras.

Segundo o próprio Ministério da Economia (2015), um novo modelo de relações funcionais e de trabalho no setor público deve ser pensado a partir dos paradigmas da qualidade dos serviços, arrolados como interesses indisponíveis da sociedade. Segundo este documento, a consecução desses objetivos passa, necessariamente, por uma revisão profunda do processo de realização do trabalho e por melhorias substanciais das suas condições, inclusive salariais. Segue afirmando que para a consecução desses objetivos, as partes (sindicato/governo) decidem celebrar o protocolo e estabelecer, de forma

concomitante, um calendário de negociação e um regimento institucional da Mesa Nacional de Negociação Permanente, baseado em princípios e regras que informam e regem a administração pública e em preceitos democráticos e universais que presidem processos participativos e coletivos de negociação de conflitos.

Assim, o governo Lula em 2003, estabelece com a MNNP, uma espécie de novo paradigma das relações de trabalho no serviço público federal. Observa-se que essa condução política no tocante à negociação coletiva com o setor público, que se deu nos dois mandatos do governo Lula, permaneceu nos mandatos da presidente Dilma. Porém, o caráter contraditório do modelo neoliberal nos permite que as possíveis incompreensões que por enquanto permanecem, só possam ser contornadas pela análise concreta do período histórico atual em que se situa o neoliberalismo e a continuidade da nossa pesquisa de doutoramento que avança sobre o terceiro governo Lula (2023-2026).

No meio do caminho tinha um golpe

Com o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff aprovado no Congresso Nacional⁶, iniciou-se o período pós-Golpe 2016, que durou até as eleições de 2022, onde se promoveu uma espécie de hegemonia ultraneoliberal sem limites. Ingressamos num corredor veloz de derrogação de direitos, com um conjunto de reformas, como a Lei 13.467 de 13 de julho de 2017 - Reforma Trabalhista (Machado, 2021), que reconfiguraram e ressignificaram a ordem política nacional, como aconteceu com o Congresso Nacional e o Poder Judiciário, como jamais visto e que, guardada as devidas proporções, simbolizou uma espécie de “era de ouro”, como apontou Hobsbawm – um ciclo de passagem da hegemonia de um modelo regulador ou keynesiano ou de bem-estar social – como se queira chamá-lo – a um alargado modelo liberal de mercado.

⁶ Abertura na Câmara dos Deputados de 11 a 17 de abril de 2016, com os 367 votos favoráveis, 137 contrários e 7 abstenções. No Senado federal o Impeachment foi aprovado com 67 votos favoráveis e 20 votos contrários. Ver mais em: <https://www.camara.leg.br/noticias/485947-camara-autoriza-instauracao-de-processo-de-impeachment-de-dilma-com-367-votos-a-favor-e-137-contra/#:~:text=Com%2009%20votos%20favor%C3%A1veis%20de,Rousseff%20por%20crime%20e%20responsabilidade>. Acesso em: 12/04/2024.

Ainda, nesse mesmo período, em que houve a concretização da agenda ultraliberal pós-golpe, verificamos os mais fortes ataques às centrais sindicais, bem como aos sindicatos, a partir dessa etapa em que ascende no Brasil um movimento ultraconservador e ultraneoliberal. Para Krein, Véras de Oliveira e Filgueiras (2019), esta letalidade é identificada a partir das reformas implementadas como a reforma trabalhista, com o fim do imposto sindical, a Lei da Terceirização Total, e a PEC-32 da Reforma Administrativa, tão propalada neste último período e em trâmite no Congresso Nacional. Esta por sua vez, representa a “reforma trabalhista” dos servidores públicos, porque ambas têm a mesma motivação: reduzir o custo da força de trabalho; têm os mesmos objetivos ou resultados: a subtração de direitos. Estão subsumidas à mesma lógica de uma mercantilização radical do trabalho e dos bens públicos, sob o domínio de um fundamentalismo neoliberal que não tem limites morais e nem materiais, para impor as regras do mercado e dos interesses privados (Dardot e Laval, 2016), e ambas legalizam a precarização do trabalho como regra.

No caso dos servidores públicos, a “reforma administrativa” propõe substituir os servidores estatutários concursados por contratos precários, temporários, CLT, e por um amplo e ilimitado processo de terceirização, utilizando de modalidades já existentes, como as Organizações Sociais (Druck, 2021). Neste momento, o governo Lula em seu atual mandato já se depara com ameaças do presidente da Câmara dos Deputados que quer avançar com a PEC 32, enviada pelo governo Bolsonaro em setembro de 2020, em que pese este ano ser eleitoral, dificilmente será votada.

Mas, a discussão sobre a Reforma Administrativa no Brasil, coloca em campos opostos o governo do Presidente Lula (PT) e o presidente da Câmara dos Deputados Arthur Lira (PP-AL). Seguindo a análise já apontada por Sader (2013), Lula III tenta emplacar a agenda de forma mais branda, sem alterar a Constituição. Por outro lado, Arthur Lira (PP-AL) quer dar sequência à discussão da PEC 32/2020, enviada pelo Presidente Jair Bolsonaro. O Ministério da Gestão e Inovação que está à frente das mudanças, a Ministra Esther Dweck evita falar em reforma administrativa, mencionando apenas “transformação do Estado”⁷.

⁷ Houldine Nascimento Gabriel Buss. Entenda as divergências entre Lira e Lula na reforma administrativa Presidente da Câmara quer avançar com PEC enviada pelo governo Bolsonaro; chefe do Executivo quer

Portanto, após 14 anos dos governos Lula e Dilma, o tema negociação coletiva no serviço público que saiu de cena nos governos que se iniciaram com o golpe de 2016 (Temer e Bolsonaro), ressurge com muita força com o desfecho do pleito eleitoral de 2022, em que, exatos 20 anos após seu primeiro governo, Lula retorna ao seu terceiro mandato presidencial.

O estado da arte das negociações coletivas no setor público federal (MNNP)

É importante destacar que grande parte da literatura versa sobre a negociação coletiva - dissídio coletivo no setor privado como Krein, (2014), Véras de Oliveira, (2022). No setor público existem lacunas que não permitem abordagens mais aprofundadas sobre o tema. Observa-se, no entanto, que há uma mudança no foco de análise do empregado do setor privado para o empregado do setor público, enfatizando-se inclusive, cada vez mais a sindicalização do setor público face ao privado (Martins Rodrigues, 1999). Estudos que analisam a década de 1990, apontam a significativa importância dos assalariados do setor público no sindicalismo, e a debilidade das abordagens da década de 1990, que afirmam a emergência de um novo padrão de organização e mobilização sindical entre os trabalhadores brasileiros. Ao contrário, entre os principais protagonistas dos conflitos sindicais da década de 1990, isto é, o Estado e seus empregados, o que prevaleceu foi a velha lógica do conflito (Silva, 2005).

Este autor, destaca que após décadas de expansão e consolidação das organizações sindicais no segundo pós-guerra, observamos neste período uma crise sem precedentes na história do movimento sindical. As manifestações mais visíveis da chamada “crise do sindicalismo”⁸ concentraram-se, sobretudo, na queda das taxas de sindicalização e na perda do poder de influência dos sindicatos sobre o Estado e o empresariado. Para Martins Rodrigues (1992), apud Silva (2005), a crise do sindicalismo ocorre em um momento de constituição de novos modelos de organização social, de

mudanças mais brandas. Publicado em: 17.fev.2024. Leia mais no texto original: (<https://www.poder360.com.br/congresso/entenda-as-divergencias-entre-lira-e-lula-na-reforma-administrativa/>) Acesso em: 12 mar. 2024.

⁸ A chamada crise do sindicalismo também está presente em autores como Antunes (1998), Jácóme Rodrigues e Ramalho (1998).

produção, de intervenção política e de valores, como o neoliberalismo, em uma conjuntura complexa que alteram as próprias condições de existência da organização sindical. Quanto ao futuro dos sindicatos, se conseguirão resistir ou se adaptar a essas transformações é o que está presente nas preocupações dos estudiosos deste campo e lideranças do movimento sindical, seja no Brasil, ou mesmo fora.

Na análise internacional sobre relações de trabalho no setor público destaca-se o trabalho de Cheibub (2004), onde examinou as instituições e processos de negociação coletiva características de algumas experiências internacionais, bem como as explicações teóricas para os padrões de interação entre o Estado e seus empregados. Portanto, essa visão comparativa contribui para o aperfeiçoamento das raras experiências existentes no Brasil de negociação coletiva no setor público e aperfeiçoa o debate sobre o tema.

No Brasil, existem hoje cerca de 2.760 entidades sindicais de servidores públicos registradas junto ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), onde, destas, 204 entidades são do âmbito público federal (194 sindicatos e 10 federações) (FES, 2022)⁹. Portanto, do universo de 11 milhões de servidores em todas as esferas do setor público, que tem cerca de 777.530, apenas 18% é a taxa de sindicalização (FES, 2022).

Entre 1995 e 2017 o crescimento real do funcionalismo público variou de 10% para 12%, enquanto os empregos na iniciativa privada cresceram de 37% para 51% (FES, 2022). Em paralelo a esse dado, a partir de 2016, passou a ocorrer no Brasil, um processo que retomou as pautas dos anos 1990, quando, o modelo neoliberal buscou deslegitimar o Direito do Trabalho, culminando em 2017 com a Lei 13467 - Reforma Trabalhista, e que por consequência, passou a desfigurar a negociação coletiva como uma relação de conciliação, reparação e instrumento legal entre as partes envolvidas na efetivação do direito fundamental. No setor público, os avanços que haviam sido garantidos a partir das negociações na MNNP criada no governo Lula, já no início do seu primeiro mandato, foram desmantelados após o golpe por Michel Temer.

⁹ Organização Sindical e Negociação Coletiva no Setor Público é uma publicação do Subgrupo de Trabalho (SGT) sobre Organização Sindical e Negociação Coletiva no Setor Público composta pela Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil, DIEESE e ISP – Internacional de Serviços Públicos, Brasil, publicada em dezembro de 2022. Acessível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/19862.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2024

Nesse período, entre os anos 2003 a 2011, obteve-se como resultado da MNNP, a reestruturação de todas as carreiras e planos de cargos do funcionalismo público federal, com o fortalecimento das estruturas remuneratórias (incorporação de gratificações e vantagens pessoais, valorização do vencimento básico, instituição de remuneração por subsídio), e a recuperação da capacidade do Estado de contratar e manter servidores (Mendonça, 2012). Reajuste dos benefícios como auxílio alimentação, auxílio creche, dentre outros também foram implementados, além de concurso público e também, no caso da educação federal, a expansão universitária e da rede federal de ensino, com a criação dos Institutos Federais em 2008, como uma política de combate à precarização do trabalho, pauta central das organizações de representação sindical, bem como, de melhoria dos serviços públicos.

Levantamentos apontam que em 2012, no governo Dilma em apenas seis meses (março a agosto), houve um aumento na folha dos servidores públicos federais em 15,8%, com reestruturação das carreiras a partir de cerca de 25 termos de acordo assinados com as organizações sindicais, que se transformaram em 3 Projetos de Lei encaminhados e aprovados no Congresso Nacional, representando um acréscimo de quase 6 bilhões de reais (Mendonça, 2012)

Portanto, a MNNP foi uma inovação na relação entre as organizações coletivas dos trabalhadores e a administração pública no período dos governos Lula e estendido nos governos Dilma, ampliando e melhorando as condições de trabalho, algo jamais visto na relação dos servidores públicos e a União, o que reconfigurou a favor das entidades a correlação de forças nas mesas setoriais. Um dado importante, é que, se nos governos Temer e Bolsonaro não houve receptividade para as negociações com as entidades de representação dos servidores públicos, só nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), foram assinados cerca de 175 termos de acordo.

A fim de contextualizar o período do golpe, o balanço das negociações de 2015, incluindo também o setor privado, já havia mostrado mudança brusca nos patamares dos reajustes em relação aos 10 anos anteriores. É necessário destacar a preparação do golpe pelo então presidente do Congresso Nacional, o Deputado Eduardo Cunha, que culminou com a queda da então Presidenta Dilma no ano seguinte.

Para demonstrarmos que este cenário acarretou prejuízos aos servidores, devido à erosão do modelo democrático de negociação com a suspensão da MNNP, a partir do golpe, já em 2016, obtivemos os resultados dos reajustes salariais como reflexo do desempenho da economia nos últimos dois anos, que por essa razão, sob um Congresso Nacional antidemocrático, a variação real média registrada naquele ano foi negativa, algo que não ocorria desde 2003.

Outra questão que observamos através dos dados, é que, a situação do funcionalismo público se agravou, uma vez que, o resultado da negociação coletiva em 2016, foi um dos mais desfavoráveis para os trabalhadores, quando comparado com os reajustes dos últimos 20 anos (DIEESE, 2017). É necessário destacar que para a concretização do golpe, o protagonismo do então Presidente Michel Temer foi determinante. Para justificar a afirmação de que o golpe de 2016 foi também contra os trabalhadores, imediatamente após o golpe institucional-parlamentar a MNNP foi interrompida, e uma agenda ultraneoliberal específica para o setor público foi implementada para ser aprovada no Congresso, o que trazia no seu bojo a proposta da PEC 32 (Reforma Administrativa) que ainda segue tramitando.

Portanto, o golpe teve como desfecho uma série de retirada de direitos dos servidores públicos, pois no dia 18 de dezembro de 2017, Michel Temer vetou o PL 3831/15, que havia sido aprovado estabelecendo normas gerais para a negociação coletiva na administração pública direta, nas autarquias e das fundações públicas dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, condenando os servidores públicos a não terem definitivamente esse direito previsto na CF desde 1988. O que viria após, nos anos seguintes, seria uma enxurrada de derrotas como desdobramento do golpe, como por exemplo, a eleição do ano seguinte em que ganhou o pior projeto para o funcionalismo público: Jair Bolsonaro.

O recrudescimento do neoliberalismo a partir do golpe foi muito mais intenso quando comparamos com os governos dos anos 1990, pois, em tão pouco tempo, impôs várias derrotas históricas ao movimento sindical, como a EC-95 (Teto dos Gastos), Lei da Terceirização Total -13.429/17, Reforma Trabalhista - 13.467/2017, Reforma Previdenciária - EC 103/2019, e a gestação da Reforma Administrativa - PEC-32, dentre outras.

Em relação às mudanças no sistema legal de proteção ao trabalhador – CLT, ocorreram cerca de 1.540 propostas de alteração na legislação por meio de projetos de lei e medidas provisórias encaminhadas ao Congresso. Desse montante, efetivamente, 536 dispositivos (34,80%), foram convertidos em leis ordinárias, sendo a maioria abarcada pela Lei 13.467/17 (Reforma Trabalhista), que trata das contrarreformas Trabalhista e Sindical de Temer (DIAP, 2022).

Por sua vez, o governo neofascista de Jair Bolsonaro, praticamente dobrou as tentativas de desmonte da CLT, por meio de Medidas Provisórias, e que só não foi pior porque o Congresso não embarcou na pauta de destruição total da legislação trabalhista, face à resistência presente na casa. No conjunto, foram 918 dispositivos propostos por Bolsonaro, sendo que 97 desses foram incorporados na legislação trabalhista nesse período. Somente em 2019, houve 563 propostas de mudanças, sendo 56 feitas no ano; em 2020, foram 243, sendo 8 modificações na legislação; 2021 tiveram 11, 10 foram incorporadas; e em 2022, houve a tentativa de 101 modificações, sendo 23 concretizadas (DIAP, 2022).

Se todo o quadro já não fosse uma tragédia para a classe trabalhadora, no decorrer da crise sanitária do Covid-19, o governo Jair Bolsonaro dentre as medidas temporárias propostas para as relações de trabalho para o enfrentamento dos efeitos econômicos e sociais da pandemia da covid-19, algumas das modificações só não se tornaram permanentes e perderam a eficácia durante a tramitação no Legislativo, devido ao árduo trabalho e ações da oposição no Parlamento, bem como, dos enfrentamentos promovidos pelas organizações coletivas dos trabalhadores (DIAP, 2022).

Para se ter uma amostra do que representou o golpe de 2016 contra os trabalhadores, Jair Bolsonaro, no primeiro dia do desastroso governo, em 01 de janeiro de 2019, através da MP 870/19, extinguiu o Ministério do Trabalho, promovendo, por isso, um grande atentado ao conjunto dos trabalhadores, de tamanha monta como foi a Reforma Trabalhista realizada por Michel Temer.

As organizações sindicais dos servidores públicos federais, passaram a sofrer sistematicamente desde o golpe de 2016, vários ataques como a edição da MPV 873/2019 – que impedia a consignação em folha de pagamento – cuja aprovação foi barrada na luta conjunta com diversas organizações do movimento sindical. Uma tentativa de

estrangular e inviabilizar o financiamento dos sindicatos. Trata-se, portanto, da Medida Provisória desenvolvida pelo Ministério da Economia, em que, a partir de então os sindicalizados poderiam por conta própria, e sem dar ciência ao próprio sindicato, cancelar na sua folha de pagamento sua contribuição sindical, alterando a forma de sindicalização.

Portanto, não podemos ignorar a finalidade de reduzir os direitos civis e políticos essenciais ao exercício da liberdade sindical (art. 8º da CF), a exemplo da IN 54/2020¹⁰, atacando o livre exercício do direito de greve o que configura violação à Convenção nº 151, e à Recomendação nº 159 da Organização Internacional do Trabalho no que dispõem sobre o Direito de Sindicalização e Relações de Trabalho na Administração Pública.

Assim, o golpe de 2016, além de destituir a Presidenta Dilma Rousseff, devido a ruptura democrática, promoveu um violento ciclo de prejuízos aos trabalhadores do setor privado e aos servidores públicos, devido à erosão do modelo democrático de negociação com a suspensão da MNNP, o que levou a organização coletiva dos trabalhadores, a perderem temporariamente a sua força histórica de mobilização. As MNNP do setor público federal foram interrompidas, asfixiando a recém política instaurada de negociação coletiva no setor público. Caracterizando a ação dos sindicatos como defensivas.

Considerações finais

Um dos objetivos deste artigo é o aprofundamento e ampliação do debate teórico na perspectiva político-sociológica – sobre a negociação coletiva no serviço público federal, uma vez que, encontramos uma enorme literatura sobre o setor privado, restando ainda uma lacuna em relação ao setor público.

¹⁰ Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME nº 54, de 20 de maio de 2021, que dispõe sobre os critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), nas situações de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve, para o desconto da remuneração correspondente aos dias de paralisação e para a elaboração do respectivo Termo de Acordo para compensação de horas não trabalhadas. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-sgp/sedgg/me-n-54-de-20-de-maio-de-2021-323280063>. Acesso em: 17 abr. 2024.

Passada a turbulência do período descrito, fortemente marcado pelo golpe, chegamos ao terceiro mandato do Presidente Lula em 2023. Antes mesmo da sua posse, ele já atuou junto ao Congresso Nacional para aprovação da Emenda da Transição, que garantiu um início de governo com diálogos em vistas à recomposição das perdas salariais acumuladas desde o golpe. Em maio de 2023, já houve a recomposição salarial para o Executivo na ordem de 9% linear, garantido a partir da MNNP instalada em fevereiro de 2023, com reajuste dos auxílios.

Em 2023, ao retomar a MNNP, através da Portaria SGPRT/MGI nº 3.634, publicada no Diário Oficial da União no dia 13 de julho de 2023, teve como novidade a criação de dois sistemas: as mesas específicas e temporárias e as mesas setoriais, além da mesa geral que congrega todos as categorias do serviço público. As mesas específicas e temporárias possuem competência para discussão de temas com impacto orçamentário, enquanto que as mesas setoriais somente discutem e encaminham as tratativas coletivas sem impacto no orçamento. Em 2023, foram realizadas cerca de 11 reuniões¹¹ englobando as três modalidades de mesas, enquanto em relação a Mesa Específica e Temporária das carreiras da educação federal já foram realizadas 4 rodadas, sendo a última realizada no dia 19 de abril do corrente ano.

Em 11 de março de 2024, teve início a greve por tempo indeterminado por parte dos técnicos administrativos das universidades federais, dia 3 de abril, dos servidores técnicos administrativos e docentes dos Institutos Federais, e 15 de abril, dos docentes das universidades federais. No Executivo federal cerca de 11 categorias fecharam acordo durante estes trinta dias desde o início do movimento grevista. Este quadro de greve do setor da educação federal é sintoma da ausência da regulamentação da negociação coletiva do setor público, que ficou mais evidente devido ao encerramento da Mesa Nacional de Negociação Permanente em 2016.

Por fim, a negociação coletiva por ser uma demanda antiga e ainda não ter sido regulamentada no setor público, devido alguns reveses, como nos governos Temer e Bolsonaro, onde em 2016, teve sua agenda suprimida e, em 2017 ter sido vetada a Lei

¹¹ Fonte: <https://sinasefe.org.br/site/mesa-nacional-de-negociacao-permanente-tem-reuniao-agendada-para-28-02/> Acesso em 17 abr. 2024.

3831/15¹², na sua integralidade, ressurge agora como a grande possibilidade de se consolidar em forma de lei, pelo governo Lula. Por isso, neste momento, a negociação coletiva no setor público tem figurado como uma das pautas prioritárias na mesa geral (MNNP), pois, sua regulamentação, além de garantir os direitos dos servidores, que até hoje só tem se concretizado às custas de fortes mobilizações e greves, também é o instrumento capaz de oferecer soluções para questões históricas estruturais das políticas públicas.

Referências

- ALMEIDA, Alberto C.; GARRIDO, Tiago. **A mão e a luva: O que elege um presidente.** Rio de Janeiro: Record, 2022.
- ANTUNES, R. Adeus ao trabalho? **Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho.** Campinas: Cortez, 1998.
- ARAÚJO, Ângela Maria C.; VÉRAS DE OLIVEIRA, Roberto. O Sindicalismo na era Lula: entre paradoxos e novas perspectivas. (In). OLIVEIRA, Roberto Véras; BRIDI, Maria A.; FERRAZ, Marcos. (Org). **O Sindicalismo na Era lula: paradoxos, perspectivas e olhares.** Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2014.
- CHEIBUB, Zairo. **Negociação coletiva no setor público – experiências internacionais recentes por meio de análise da literatura** / Zairo B. Cheibub, Pesquisa ENAP. Brasília: ENAP, 2004.
- CARDOSO JR., J. C.; CAMARGOS, R. C.; FEIJÓO, J. L.; FILHA, M. F. L. A. **O poder da negociação:** Conquistas e desafios da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP). JOTA. Publicado em 16/11/ 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-poder-da-negociacao-16112023>
- DIAP. **Temer veta integralmente negociação coletiva do servidor.** Agência DIAP, publicado em 18 de dezembro 2017. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/88199-alegando-inconstitucionalidade-temerveta-integralmente-pl-3-831-15-da-negociacao-coletiva-do-servidor>
- DIAP. **Legislação trabalhista e sindical nos governos Temer e Bolsonaro.** Agência DIAP, publicado em 22 Novembro de 2022. Disponível em:

¹² Em 2017, como continuidade do golpe parlamentar, o então Presidente Michel Temer vetou o Projeto de Lei 3.831/15.

<https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/91201-legislacoes-trabalhista-e-sindicalnos-governos-temer-e-bolsonaro>

DIEESE. A Situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. -- São Paulo: DIEESE, 2012. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/livro/2012/livroSituacaoTrabalhoBrasil/index.html?page=292>

DIEESE. Balanço das greves de 2020. Estudos e Pesquisas. Nº 99 – Publicado em 10 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2021/estPesq99greves2021.pdf>

DRUCK, Graça. Reforma Administrativa: a “Reforma Trabalhista” dos Servidores Públicos. **Rev Bras Adm Pol**, 13(I1): 69-84, 2020.

FES-Brasil. **Organização Sindical e Negociação Coletiva no Setor Público FES - Brasil, DIEESE e ISP**, 2022. Acessível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasiliens/19862.pdf>

GOMES, D. C.; SILVA, L. B.; SÓRIA, S. Condições e relações de trabalho no serviço público: o caso do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, 2012. p. 167-181.

JÁCOME RODRIGUES, I. e RAMALHO, J. R. Sindicalismo na Inglaterra e no Brasil: estratégias diante das novas formas de gestão da produção, **São Paulo em perspectiva**. São Paulo, vol 12 (1), pp. 142 a 153, 1998.

KREIN, José Dari; TEIXEIRA, Marilane Oliveira. As controvérsias das negociações coletivas nos anos 2000 no Brasil. In: VÉRAS DE OLIVEIRA, Roberto; BRIDI, Maria Aparecida; FERRAZ, Marcos (Org.). **O sindicalismo na era Lula: paradoxos, perspectivas e olhares**. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2014.

KREIN, José D.; Oliveira, Roberto V. de; FILGUEIRAS, Vitor A. Reforma trabalhista no Brasil: promessas e realidade. Campinas, SP: **Curt Nimuendajú**, 2019.

KREIN, José Dari; TEIXEIRA, Marilane Oliveira. (Org.) **O Trabalho Pós-Reforma Trabalhista. Campinas** - SP: CESIT Unicamp e REMIR Trabalho, 2021

LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Tradução: Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

MACHADO, Sidnei. Fissuras na Negociação Coletiva: entre a reforma de 2017 e as normas de emergência da pandemia. **Revista Eletrônica Do Curso De Direito Da UFSM**, 2021.

MARTINS RODRIGUES, L. **Destino do sindicalismo**. São Paulo, EDUSP, 1990.

MEGALE, Antônio; DIAS, Neuriberg. **Legislações trabalhista e sindical nos governos Temer e Bolsonaro.** Agência DIAP, 22 de Novembro de 2022. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/91201-legislacoes-trabalhista-e-sindical-nos-governos-temer-e-bolsonaro>

MENDONÇA, Sérgio. **As Relações de Trabalho no Serviço Público.** Ministério do Planejamento - SRT/MP. Fortaleza/CE, 2012

MENDONÇA, Sérgio E. A. A Experiência Recente da Negociação Coletiva na Administração Pública no Brasil. Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. México D.F., México, 5 y 6 de mayo de 2005. <https://docplayer.com.br/30585922-A-experiencia-recente-da-negociacao-coletiva-na-administracao-publica-no-brasil.html>

NOBRE, Marcos. **Limites da Democracia:** de junho de 2013 ao governo Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2022.

OLIVEIRA, Carlindo R. **Greve e Negociação Coletiva no Brasil (1978-2018):** grandes ciclos, configurações diversas. Livro II. São Paulo: Editora Dialética, 2022.

SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil:** Lula e Dilma. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013.

SAMPAIO, Carlos Magno A. Impactos e consequências da pandemia na organização dos trabalhadores da educação federal: uma breve análise. 20º Congresso Brasileiro de Sociologia - UFPA. Belém/PA, 2021. Disponível em: <https://www.sbs2021.sbsociologia.com.br/site/anaisarquivoresumo#I>

SILVA, Sidney J. Sindicalismo do setor público nos anos 90: persistência da lógica do conflito. **Tempo da Ciência** (12): 123-143, 2º semestre, 2005.

VOGEL, Luiz H. **Negociar Direitos?** Legislação trabalhista e reforma neoliberal no governo FHC (1995-2002). Rio de Janeiro: EDUERJ, 2013.