

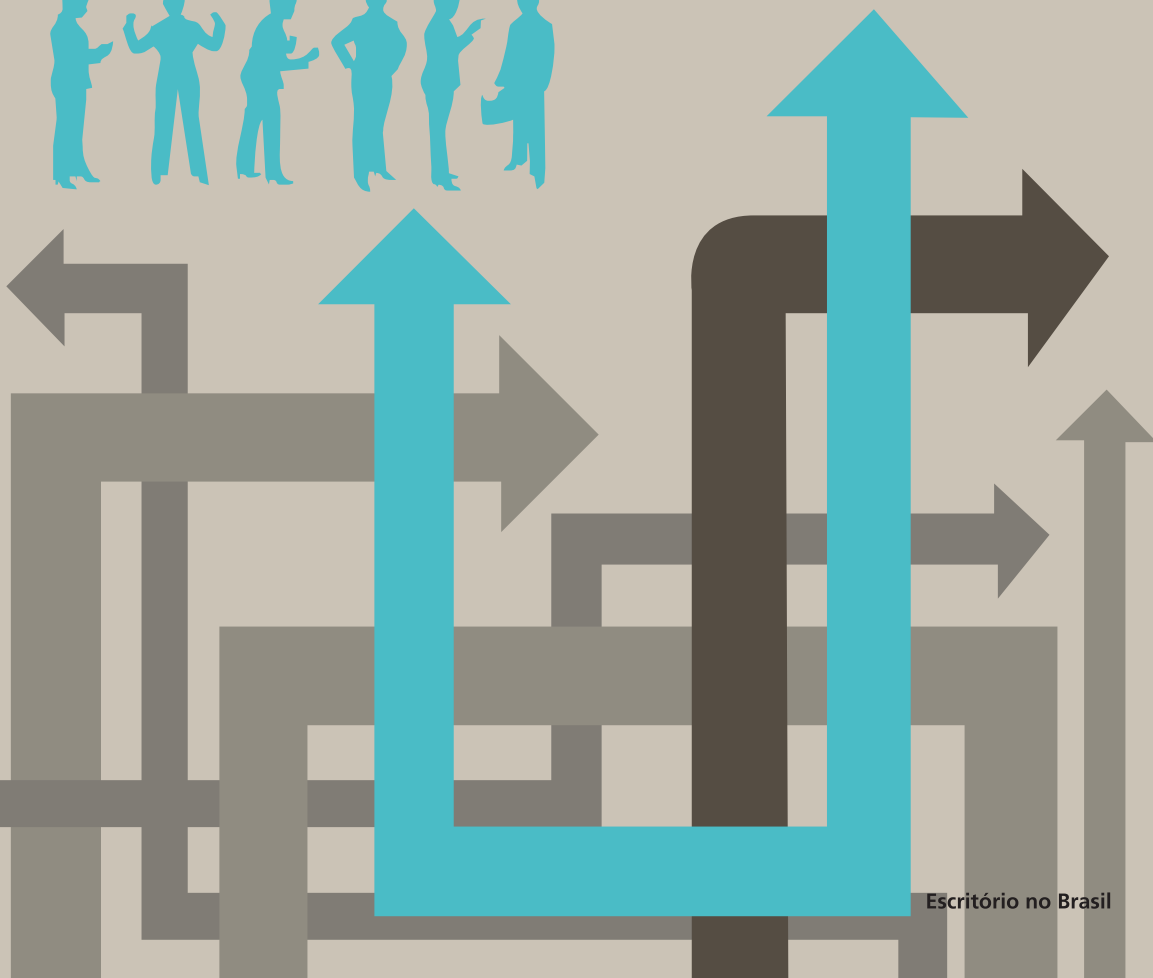


Secretaria
Internacional
do Trabalho

Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público



DEPARTAMENTO DE ATIVIDADES SETORIAIS



Escritório no Brasil

DEPARTAMENTO DE ATIVIDADES SETORIAIS

Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público

**Escritório Internacional do Trabalho
Genebra
2011**

Copyright © Organização Internacional do Trabalho 2011

1ª edição publicada em 2011

As publicações da Organização Internacional do Trabalho gozam da proteção dos direitos autorais sob o Protocolo 2 da Convenção Universal do Direito do Autor. Breves extratos dessas publicações podem, entretanto, ser reproduzidos sem autorização, desde que mencionada a fonte. Para obter os direitos de reprodução ou de tradução, as solicitações devem ser dirigidas ao Departamento de Publicações (Direitos do Autor e Licenças), *International Labour Office*, CH-1211 Geneva 22, Suíça, ou por e-mail: pubdroit@ilo.org. Os pedidos serão bem-vindos.

As bibliotecas, instituições e outros usuários registrados em uma organização de direitos de reprodução podem fazer cópias, de acordo com as licenças emitidas para este fim. A instituição de direitos de reprodução do seu país pode ser encontrada no *site* www.ifrro.org

ILO Cataloguing in Publication Data

Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço public / Organização Internacional do Trabalho, Departamento des Actividades Sectoriais (SECTOR). - Genebra: OIT, 2011

111 p.

ISBN: 9789228257922 (print); 9789228257939 (web pdf)

International Labour Office; Sectoral Activities Dept

collective bargaining / labour dispute settlement / good practices / public administration / public sector / developed countries / developing countries

13.06.5

As designações empregadas nas publicações da OIT, segundo a praxe adotada pelas Nações Unidas, e a apresentação de materiais nelas incluídas não significam, da parte da Organização Internacional do Trabalho, qualquer juízo com referência à situação jurídica de qualquer país ou território citado ou de suas autoridades, ou à delimitação de suas fronteiras.

A responsabilidade por opiniões expressas em artigos assinados, estudos e outras contribuições recai exclusivamente sobre seus autores, e sua publicação não significa endosso da OIT às opiniões ali constantes.

Referências a firmas e produtos comerciais e a processos não implicam qualquer aprovação pela Organização Internacional do Trabalho, e o fato de não se mencionar uma firma em particular, produto comercial ou processo não significa qualquer desaprovação.

As publicações da OIT podem ser encontradas nas principais livrarias ou nos escritórios locais da OIT em muitos países ou solicitadas junto a: Departamento de publicações, Escritório Internacional do Trabalho, CH-1211 Genebra 22, Suíça. Catálogos ou listas de novas publicações podem também ser solicitados no endereço mencionado ou pelo e-mail pubvente@ilo.org.

Visite o nosso *site* na internet: www.ilo.org/publns

Impresso em Genebra, Suíça

Prefácio

O diálogo social, que inclui a negociação coletiva, constitui um dos princípios fundamentais da OIT. Ele deve ser visto como um elemento inseparável da regulação das relações de trabalho no setor público. O diálogo e a negociação podem e devem ser fatores essenciais na promoção da eficácia, desempenho e equidade na administração pública. Como há interesses divergentes envolvidos, no entanto, nenhum dos dois está isento de conflitos. Para que governos e sindicatos do setor público sejam incentivados a aplicar essa dinâmica ao trabalho nesse setor, no qual a paz sindical tem um peso muito grande na opinião pública, é essencial que considerações relativas à gestão de conflitos sejam priorizadas. Isso é mais relevante do que nunca em tempos de consolidação fiscal e medidas de austeridade.

Em 2005, o Departamento de Atividades Setoriais da OIT publicou o *Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform* (Guia prático para o fortalecimento do diálogo social na reforma do serviço público),¹ que propôs mecanismos para o estabelecimento de processos decisórios participativos e lançou as bases do Programa de Ação aprovado em março de 2005 pelo Conselho de Administração da OIT. O objetivo do Programa de Ação é melhorar a capacidade das partes envolvidas na prestação de serviços públicos de participar de um diálogo social significativo e estabelecer mecanismos de diálogo social adequados e sustentáveis para o desenvolvimento nacional e a redução da pobreza. Este manual foi encomendado pelos Departamentos de Atividades Setoriais e Relações Industriais e de Emprego como uma das atividades de acompanhamento desse Programa de Ação e incorpora exemplos práticos e subsídios de constituintes e especialistas.

1 V.Ratnam e S.Tomoda: *Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform* (Genebra, OIT, 2005).



Em agosto de 2008, o Departamento de Diálogo Social, Legislação e Administração do Trabalho da OIT publicou o Documento n. 17, *Public service labour relations: A comparative overview* (Relações de trabalho no serviço público: Um panorama comparativo), que descreveu os procedimentos necessários para a determinação de condições de emprego e o estabelecimento de mecanismos de resolução de conflitos em diversos países. O relatório enfatizou ainda mais a necessidade de se desenvolver sistemas eficazes para a prevenção e solução de disputas industriais, conforme previsto no Artigo 8 da Convenção sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, 1978 (n. 151):



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

Em novembro de 2010, o Departamento de Atividades Setoriais da OIT publicou o Documento de Trabalho n. 277, *Dispute prevention and resolution in public services labour relations: Good policy and practice* (Prevenção e solução de conflitos nas relações de trabalho na administração pública: Boas políticas e práticas), que descreveu diversos mecanismos usados em todo o mundo para abordar as questões suscitadas no Documento n. 17.

Este manual procura aproveitar o trabalho dessas publicações oferecendo uma compilação de boas práticas na prevenção e resolução de conflitos no serviço público. A intenção é apresentar uma série de mecanismos, em sua maioria interligados, desenvolvidos por governos e parceiros sociais de diversas partes do mundo para minimizar e solucionar conflitos – sobretudo conflitos de interesse em negociações coletivas – nos serviços públicos.

Especificamente, o objetivo do manual é identificar abordagens e práticas adotadas em todo o mundo que permitem a sindicatos e empregadores do setor público participar de negociações em torno de melhores salários e condições de trabalho em pé de igualdade e com a menor interrupção possível da prestação de serviços públicos.

Ao mesmo tempo, este manual é um dos produtos de um esforço global de “Apoio à Negociação Coletiva e à Promoção de Sólidas Relações sindicais e de Emprego”, no qual o Escritório, com a participação de diversos departamentos, concentrou esforços no sentido de produzir ferramentas globais que auxiliam na prevenção e resolução de disputas trabalhistas. O Departamento de Atividades Setoriais e o Departamento de Relações sindicais e de Trabalho gostariam de agradecer ao Sr. Clive Thompson por sua contribuição para o esclarecimento desse importante aspecto do trabalho da OIT. Gostaríamos de agradecer, também, aos coordenadores dessa pesquisa, Carlos R. Carrión-Crespo e Susan Hayter, por contribuir com sua experiência e subsídios técnicos. Por último, desejamos expressar nosso reconhecimento à pesquisa e ao apoio prestado por Roosa Mäkipää na elaboração deste Manual.

Adicionalmente, gostaríamos de agradecer aos funcionários da OIT que contribuíram para a finalização do Manual e aos participantes da oficina de validação realizada em Turim, Itália, nos dias 27 a 29 de julho de 2011; em particular, agradecemos a Fernando Fonseca o Centro Internacional de Turim e a Minawa Ebisui do Departamento de Relações Industriais e de Emprego pela importante contribuição que ofereceram.

Alette van Leur

Diretora

Departamento de Atividades Setoriais

Escritório da Organização Internacional do Trabalho



Apresentação

O Guia prático para o fortalecimento do diálogo social na reforma do serviço público define os serviços públicos da seguinte maneira: “Quer sejam prestados no âmbito público ou privado, serviços como saúde, educação, de utilidade pública, correios, telecomunicações, transportes, policiamento e combate a incêndios são considerados serviços públicos por serem prestados com o objetivo de promover o bem-estar de cada cidadão e o desenvolvimento da sociedade como um todo”.² O conceito de “funcionário público” pode variar consideravelmente de acordo com os diversos sistemas jurídicos. Segundo o Comitê de Peritos sobre a Aplicação de Convenções e Recomendações (CEACR) e o Comitê de Liberdade Sindical (CFA), há uma distinção entre servidores públicos que, em virtude de suas funções, estão diretamente envolvidos na administração do Estado, autoridades que atuam como elementos de apoio nessas atividades e trabalhadores contratados pelo governo, empresas públicas ou instituições públicas autônomas.³

As relações de trabalho no setor público constituem um componente-chave de uma rede abrangente de relações e instituições sociais que já foram amplamente estudadas. Um estudo co-patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Centro Latino-Americano de Administração e Desenvolvimento sugeriu o seguinte diagrama para representar as relações entre os atores envolvidos no subsistema de relações de trabalho do setor público:

2 V. Ratnam e S. Tomoda: *Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform* (Genebra, OIT, 2005), p. 1.

3 OIT: *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, quinta versão (revisada) (Genebra, 2006), Parágrafo 887.



Fonte: Bonifacio e Favilene, pág. 14.

O diagrama não inclui outros subsistemas, como sistemas políticos, judiciais ou econômicos. Ele ilustra a separação entre as esferas política e administrativa. A esfera política define as normas e prioridades, os padrões de qualidade e a distribuição de recursos, enquanto a esfera administrativa é responsável pela consecução de objetivos políticos. Os políticos representam a autoridade do Estado e os gestores constituem os canais por meio dos quais a autoridade é exercida. Os gestores dividem-se em gestores substantivos, que implementam políticas públicas, e gestores “regulatórios”, que administram as relações sindicais.

Decisores do setor público procuram, frequentemente, maximizar o bem-estar social de maneira eficaz e equitativa. Consequentemente, eles podem optar por políticas de emprego que minimizem os custos relacionados à prestação de serviços públicos ou solucionem imperfeições do mercado de trabalho em outros setores da economia. Ao fazer essas escolhas, os formuladores de políticas inevitavelmente tomam decisões que afetam as condições de emprego e os interesses dos trabalhadores. A OIT incentiva formuladores de políticas a levar em consideração os interesses dos trabalhadores para que os conflitos sejam minimizados. Nesse sentido, os constituintes da OIT adotaram a Convenção sobre Relações de Trabalho (Serviço Público) de 1978 (n. 151) e a



Recomendação sobre Relações de Trabalho (Serviço Público) de 1978 (n. 159), que preveem normas mínimas e fornecem orientações a serem seguidas por empregadores do governo.

Adotando a mesma abordagem dos constituintes em 1978, este manual foi elaborado com base na premissa de que a dinâmica das relações de trabalho na administração pública difere daquela observada em outros setores. A OIT definiu as particularidades das relações de trabalho no setor público da seguinte maneira:

“

O método de se estabelecer uma relação entre as partes nem sempre é contratual, mas sim, muitas vezes, uma relação administrativa e, ainda que alguns aspectos das condições de emprego sejam semelhantes para todas as categorias de trabalhadores, independentemente do setor no qual trabalham, pelo menos o início e o término da relação geralmente possuem características distintas.

...

“

A generalização das reformas do setor público iniciadas na década de 1980 está induzindo uma mudança no regime jurídico que rege diversas instâncias do Estado e, de certa forma, o que atualmente é visto como uma tendência de enquadrar o serviço público no regime geral do trabalho. Um escritor destacou que os processos de reforma ou reestruturação do setor público resultaram em uma mudança profunda na maneira de gerir a administração pública e na adoção de estilos e estruturas de gestão do setor privado.

...

“

Além disso, instituições inexistentes no âmbito da administração pública até recentemente, como entidades de representação de trabalhadores, foram criadas nos moldes do regime trabalhista. O mesmo ocorreu com as regulações que criam fóruns para a participação de trabalhadores... graças à representação e liberdade sindicais, observa-se uma crescente participação de trabalhadores na definição de condições de trabalho, de negociações coletivas e, cada vez mais, até mesmo do direito à greve.⁴

4 J.L. Daza: *Social dialogue in the public service* (Genebra, OIT, 2002).

As relações de trabalho na administração pública ainda se encontram atualmente nesse processo de transição e mais países estão adotando mecanismos consensuais para determinar condições de trabalho. Desde 2008, por exemplo, Moçambique, Botsuana e Uruguai vêm adotando estatutos que permitem negociações coletivas na administração pública. Quatro dos quarenta e oito países que ratificaram a Convenção n. 151 começaram a fazer o mesmo a partir de 2009: Gabão em outubro de 2009, Eslováquia em fevereiro de 2010, Brasil em junho 2010 e Eslovênia em setembro de 2010. O Programa de Trabalho Decente por País (PTDP) para Benin, Madagascar, Macedônia e Namíbia identificou a ratificação da Convenção n. 151 como uma prioridade para os parceiros tripartites e a OIT programou atividades para promover a aplicação da Convenção n. 151 em El Salvador, que a ratificou em 2006. Os PTDPs para Kiribati, Tuvalu e Ilhas Marshall também impõem a esses países o compromisso de adotar leis alinhadas com a Convenção.

Como observado pela OCDE, “Em comparação com o setor privado, as relações de trabalho no setor público são profundamente enraizadas em tradições legais, normativas e institucionais específicas de cada país, dificultando comparações entre elas”.⁵ Aspectos históricos, culturais e jurídicos são relevantes para essa observação. Este manual apresenta exemplos de instituições usadas para prevenir e solucionar conflitos nesse contexto e seu objetivo é estimular discussões que levem ao desenvolvimento de mecanismos que respeitam características nacionais e, ao mesmo tempo, observam as normas aplicáveis da OIT.

Carlos R. Carrión-Crespo
Especialista Setorial Sênior, Serviços Públicos
Departamento de Atividades Setoriais
OIT, Genebra

5 Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho: *Industrial relations in the public sector* (Dublin, 2007), pág. 2, citação da OCDE: *Management in government: Feasibility report on the development of comparative data* (Paris, 2005), pág. 7, <http://www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn0611028s/tn0611028s.pdf> (acessado em 27 de outubro de 2011).



Índice

Prefácio.....	iii
Apresentação.....	vi
Lista de abreviações.....	xiii
Introdução.....	1
Promovendo mecanismos eficazes de prevenção e solução de conflitos em um setor empregatício fundamental.....	1
A organização do manual.....	4
Melhores práticas na prevenção e solução de conflitos nas relações de trabalho em serviços públicos: Elementos e seqüências.....	7
Melhores práticas na prevenção e solução de conflitos no setor público: Abordagens e propostas.....	8
Metas e contexto.....	8
Propostas orientadoras.....	9
Comentários estruturantes: negociações coletivas justas e robustas para realçar conflitos evitáveis.....	13
 Parte I: Prevenção de conflitos.....	 18
1. Diálogo social como ponto de partida.....	18
2. Permitindo o funcionamento de um sistema de negociação bem elaborado: autogoverno e intervenções adequadas.....	23
3. Estruturando negociações: representantes em negociações..	26
4. Estruturando a negociação: níveis de negociação e coordenação entre diferentes níveis.....	30
5. Abordagens e modelos de negociação.....	35
O modelo posicional.....	35
O modelo dos ganhos mútuos.....	36
O modelo misto.....	43
Consulta e negociação.....	45
Mudança de mentalidades.....	47
Lições para negociações no setor público.....	49
Negociação posicional: o calcanhar-de-aquiles do setor público.....	51

6. Preparativos para uma negociação.....	54
Educação dos constituintes.....	55
Processo de negociação flexível.....	55
Mediação de conflitos de interesse dentro das partes.....	56
Pesquisas.....	57
Análise de riscos.....	59
7. Promovendo locais de trabalho exemplares.....	59
8. Gênero e negociação coletiva.....	62
Por que as questões de gênero são importantes nos serviços públicos?...62	
Quais são os problemas?.....	63
Como esses problemas podem ser abordados?.....	65
9. Grupos vulneráveis.....	69
10. Treinamento e desenvolvimento de capacidades.....	71
11. Facilitação ativa de negociações.....	72
12. Investigação/pesquisa conjunta.....	74
13. Códigos de boas práticas.....	75
14. Resolução conjunta de problemas.....	75
15. Obrigação de negociar de boa fé.....	76
16. Duração de acordos.....	77
17. Clareza e estrutura dos acordos.....	79
18. Manutenção de acordos.....	81
19. Como lidar com mudanças em resultados negociados.....	84

Parte II. Resolução de conflitos 60

20. Mecanismos de resolução de conflitos.....	96
21. Desenho de sistemas de resolução de conflitos.....	102
22. Recorrendo a pessoas de escalões superiores da organização.....	106
23. Discussões facilitadas.....	106
24. Resolução conjunta de problemas.....	108
25. Conciliação e mediação.....	108
Mediação como um recurso contínuo.....	113
O modelo negociação–conciliação–arbitragem.....	113
Mediação em conflitos de direitos.....	115
26. Apuração de fatos.....	117
27. Arbitragem.....	118



Med-arb.....	121
Arbitragem obrigatória.....	124
28. Ação sindical.....	132
Ações sindicais como um último recurso.....	133
Aviso de greve.....	134
Obrigação de paz.....	135
Obrigação de paz no processo de negociação.....	136
Obrigação de paz após a assinatura de um acordo.....	137
Proibições de a�es sindicais no caso de conflitos de direitos.....	137
Proibições e restrições impostas a a�es sindicais por parte de pessoal fundamental e serviços essenciais.....	138
Votação sobre propostas de empregadores para evitar o recurso � greve.....	141
29. Questões de gênero e solução de conflitos.....	143
30. Sistemas integrados de gestão de conflitos.....	145
31. Reunindo todas as peças.....	148
A Lei das Relações de Trabalho no Serviço Público do Canadá de 2003..	148
32. Preservando a sensibilidade dos sistemas de resolução de conflitos: a necessidade de revisões e revitalizações permanentes.....	149
Comentários finais.....	151
Convenção n. 87: Trechos.....	153
Convenção n. 98: Trechos.....	155
Convenção n. 151: Trechos.....	157
Convenção n. 154: Trechos.....	160
Recomendação n. 159: Trechos.....	163
Recomendação n. 163: Trechos.....	164

Lista de abreviações

ACAS	Serviço de Assessoria, Conciliação e Arbitragem (Reino Unido)
ADR	Sistema de resolução alternativa de conflitos
BATNA	Melhor alternativa a um acordo negociado
CCMA	Comissão de Conciliação, Mediação e Arbitragem (África do Sul)
DyADS	Sistemas Dinâmicos e Adaptáveis de Solução de Conflitos
ECN	Negociação cooperativa melhorada
FMCS	Serviço Federal de Mediação e Conciliação (Estados Unidos)
OIT	Organização Internacional do Trabalho
Med–arb	Mediação–arbitragem
MTB	Negociação tradicional modificada
NEDLAC	Conselho Nacional do Desenvolvimento Econômico e do Trabalho da África do Sul (África do Sul)
NCPP	Centro Nacional de Parceira e Desempenho (Irlanda)
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PSLRB	Conselho de Relações de Trabalho da Administração Pública (Canadá)
REP	Programa de fortalecimento de relações
SER	Sociaal-Economische Raad (Países Baixos)



Introdução

Promovendo mecanismos eficazes de prevenção e solução de conflitos em um setor empregatício fundamental

O setor público responde por uma parcela muito significativa do número de empregos em todos os países do mundo. Não é de se surpreender, portanto, que a OIT tenha interesse em promover normas internacionais que garantam relações trabalho saudáveis nesse setor-chave do mundo do trabalho. Também é verdade, no entanto, que fatores muito especiais de interesse público devem ser considerados nesse contexto, principalmente em função da necessidade de se garantir a prestação ininterrupta de serviços essenciais. A Conferência Internacional do Trabalho adotou a Convenção n. 151 levando em conta as características singulares do setor público. A Convenção aplica-se a todas as pessoas empregadas por autoridades públicas.⁶ Os Artigos 7 e 8 abordam as áreas centrais da determinação de condições de emprego e mecanismos para a solução de conflitos, respectivamente:

“Deverão ser adotadas, sendo necessário, medidas adequadas às condições nacionais para estimular e fomentar o pleno desenvolvimento e utilização de procedimentos de negociação entre as autoridades públicas competentes e as organizações de empregados públicos sobre as condições de emprego, ou de quaisquer outros métodos que permitam aos representantes dos empregados públicos participar na determinação de tais condições. (Artigo 7)

“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 a mediação, a conciliação e a arbitragem, estabelecidos de modo que inspirem a confiança dos interessados. (Artigo 8)

6 A Convenção 151 define o termo “empregado público” como qualquer pessoa empregada por autoridades públicas. Apenas funcionários de alto nível cujas funções sejam normalmente relacionadas à formulação de políticas ou consideradas gerenciais ou servidores cujas funções sejam de natureza altamente confidencial podem ser excluídos das garantias previstas na Convenção – veja S. Olney e M. Rueda: *Convenção n. 154: Incentivo à negociação coletiva* (Genebra, OIT, 2005), pág. 14.



As duas áreas estão estreitamente relacionadas: o sucesso dos mecanismos de negociação pode depender das suas medidas subjacentes para que conflitos sejam solucionados. Para garantir a consecução dos objetivos definidos no Artigo 7, este manual procura fornecer orientações para governos e sindicatos sobre as melhores formas de promover os objetivos de resolução de conflitos observados no Artigo 8.

Os diferentes sistemas políticos adotados no mundo desenvolveram diversos processos de relações de trabalho no serviço público.⁷ Entretanto, uma análise das abordagens e mecanismos observados em diversos sistemas nacionais fornece indicadores convincentes sobre a melhor forma de se proceder. O manual oferece sugestões: em um esquema compatível com as normas da OIT, ele faz um convite para que governos e sindicatos considerem uma ampla gama de opções, algumas relativamente integradas, outras possivelmente alternativas entre si.

A OIT tem promovido uma plataforma comum de normas aplicáveis para os setores privado e público, o que na prática se traduz no preenchimento de uma lacuna histórica. A Convenção sobre o Incentivo à Negociação Coletiva de 1981 (n. 154) e sua Recomendação (n. 163) ampliaram o conceito de negociação coletiva articulado pela primeira vez na Convenção sobre o Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva de 1949 (n. 98) e, ao mesmo tempo, o estenderam a todos os ramos de atividade, ou seja, tanto ao setor público como ao privado, à exceção das forças armadas e da polícia. O Comitê de Peritos e o Comitê de Liberdade Sindical recomendam que os estados não excluam grandes categorias de trabalhadores empregados pelo governo dos termos da Convenção n. 98 simplesmente porque esses trabalhadores são formalmente colocados em pé de igualdade com autoridades públicas que atuam na administração do Estado.⁸ A Convenção n. 151, por sua vez, declara que leis e regulamentos nacionais devem determinar até que ponto a Convenção se aplica a trabalhadores

7 G. Casale e J. Tenkorang: *Public service labour relations: A comparative overview*, Documento n. 17, Departamento de Diálogo Social, Legislação e Administração do Trabalho da OIT (Genebra, OIT, 2008), pág. 2.

8 OIT: *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, quinta versão (revisada) (Genebra, 2006), Parágrafos 886 e 887.

de alto escalão com funções de formulação de políticas, administrativas ou altamente confidenciais. A Convenção inclui um tipo semelhante de disposição relativa às forças armadas e à polícia. Durante as discussões que levaram à adoção da Convenção n. 151, a Comissão do Serviço Público confirmou que “membros do parlamento, do judiciário e outros membros eleitos ou designados pelas autoridades públicas não se enquadram no significado do termo “pessoas empregadas pelas autoridades públicas” e seriam, portanto, excluídas da aplicação da Convenção. Entendeu-se que essa interpretação aplica-se, também, à Convenção n. 154.⁹

Um relatório elaborado pela OIT em 2009 observou que:

“

[e]m todo o mundo, embora a forma e a extensão dessa tendência variem muito de um país a outro, parece haver um movimento geral no sentido de se abandonar a abordagem da definição unilateral das condições de emprego por parte do Estado como empregador... É fato mais ou menos aceito atualmente que a tendência subjacente às relações de trabalho nos setores público e semi-público é a de privilegiar um sistema de negociação coletiva semelhante àquele aplicado no setor privado.¹⁰

A plataforma comum também se aplica à prevenção e solução de conflitos.

Este manual não defende nenhum sistema específico de qualquer país, embora alguns sistemas sejam mencionados com mais frequência que outros. Da mesma forma, ao usar um país como exemplo, o foco não está em saber se uma abordagem ou mecanismo específico ainda está em vigor naquele país ou se foi substituído. O manual procura organizar e representar a ideia da prevenção e resolução de conflitos para aqueles que estão considerando a possibilidade de redesenhar seus próprios sistemas. Esforços voltados para a solução de controvérsias nunca são completos e perfeitos e nem todas as mudanças representam avanços. Algumas abordagens, contudo, são mais capazes de reconciliar objetivos políticos de justiça social, inclusão social,

9 Conferência Internacional do Trabalho: *Record of Proceedings* (1978), pág. 25/4, e B. Gernigon, A. Otero e H. Guido: *Collective Bargaining: ILO standards and the principles of the supervisory bodies* (Genebra, OIT, 2000), pág. 21.

10 Veja B. Gernigon: *Collective bargaining: Sixty years after its international recognition* (Genebra, OIT, 2009), pág. 2 e 8–9.



progresso econômico e prestação eficaz de serviços e são nelas que este manual se concentra.¹¹

No entanto, um sistema não pode ser simplesmente transferido para outro contexto pelo simples fato de funcionar bem. Os elementos por trás de um sistema são de extrema importância e devem ser levados em consideração.¹² Instituições, políticas e práticas são verdadeiramente produtos dos seus países de origem e das suas histórias e, raramente – ou nunca –, podem ser prontamente reproduzidas em outros lugares. Por exemplo, o funcionamento de institutos de relações de trabalho especiais só pode ser compreendido se essas entidades forem consideradas no contexto de um país específico.¹³ Além disso, devido ao contexto político do serviço público, a negociação coletiva é sensível à política governamental.¹⁴ Antes de adotar qualquer mecanismo próprio, contudo, reformadores nacionais podem encontrar e extrair modelos e ideias viáveis de outros sistemas, principalmente aqueles acordados por meio de processos consultivos inclusivos. O objetivo do presente manual é fornecer esses exemplos de boas práticas.

-
- 11 A OIT incentiva o uso de métodos de negociação, conciliação e mediação, bem como a arbitragem realizada por uma entidade imparcial, mas, no que se refere a mecanismos judiciais, as normas da OIT não preveem um modelo específico para a organização de sistemas e procedimentos de prevenção e resolução de conflitos trabalhistas. As normas internacionais do trabalho definem princípios gerais e fornecem orientações a estados membros que são úteis para a promulgação de leis e formulação de medidas práticas. Cabe a cada país desenhar os sistemas e procedimentos para a solução de conflitos trabalhistas que melhor se adequem às suas tradições judiciais e práticas de relações sindicais. (OIT: *Improving judicial mechanisms for settling labour disputes in Bulgaria*, Relatório sobre a Conferência Tripartite de Alto Nível, Sofia, 5 de maio de 2006 (Budapeste, 2006), págs. 6–7 e 34–35.)
- 12 OIT: *Improving judicial mechanisms for settling labour disputes in Bulgaria*, Relatório sobre a Conferência Tripartite de Alto Nível, Sofia, 5 de maio de 2006 (Budapeste, 2006), págs. 34–35.
- 13 Ibid., pág. 32.
- 14 G. Casale e J. Tenkorang: *Public service labour relations: A comparative overview*, Documento n. 17, Departamento de Diálogo Social, Legislação e Administração do Trabalho da OIT (Genebra, OIT, 2008), págs. 1–2.

Há espaço para uma reforma legislativa e institucional quando um sistema não satisfaz normas internacionais do trabalho consagradas.¹⁵ Essas normas podem ser vistas como o resultado de uma extensa e profunda deliberação dos parceiros tripartites em nível internacional e devem, certamente, ser consideradas em todos os regimes nacionais.

Possíveis indicadores de boas práticas:

1. afinidade dos sistemas de negociação e solução de conflitos do país com os objetivos e requisitos do Artigo 8 da Convenção n. 151;
2. sistemas caracterizados por um alto nível de diálogo social entre as partes, com um regime inclusivo de negociação coletiva que envolve representantes de todos ou da maioria dos principais atores interessados;
3. sistemas nos quais o próprio processo de negociação coletiva (e não forças, órgãos e processos externos) produz acordos regularmente;
4. sistemas que contam com instituições e medidas de apoio ao processo de negociação como a facilitação, mediação e, seletivamente e conforme o caso, arbitragem;
5. sistemas com alto grau de sucesso na solução de conflitos por meio da negociação coletiva com a menor interrupção possível dos serviços;
6. sistemas que geram acordos que são geralmente aceitáveis às partes e sustentáveis ao longo da vigência dos acordos e que fortalecem a relação entre as partes;
7. sistemas que geram acordos que contribuem para um melhor desempenho no setor público.

15 Veja, por exemplo, os diversos relatórios de diferentes países que aparecem no documento de G. Casale e J. Tenkorang: *Public service labour relations: A comparative overview*, Documento n. 17, Departamento de Diálogo Social, Legislação e Administração do Trabalho da OIT (Genebra, OIT, 2008), e a lista dos países citados, pág. 9 m B. Gernigon: *Collective bargaining: Sixty years after its international recognition* (Genebra, OIT, 2009), que foram objeto de denúncias sobre violações à negociação coletiva apresentadas ao Comitê de Liberdade Sindical. Veja também Y. Yoon: *A comparative study on industrial relations and collective bargaining in East Asian countries*, Documento de Trabalho n. 8, Departamento de Relações sindicais e de Emprego da OIT (Genebra, OIT, 2009), pág. 23: “A negociação coletiva no setor público é muito subdesenvolvida em todos os países do Leste Asiático, sobretudo em decorrência de restrições judiciais impostas a funcionários do setor público”.



Este manual tem a intenção de oferecer estímulo e assistência. Para governos e profissionais de recursos humanos em particular, é importante que a manifestação das normas internacionais do trabalho nos seus sistemas nacionais de relações de trabalho no setor público não resulte em agitação social, principalmente na forma de greves. Se forem necessárias mudanças, o foco deve ser o de se identificar a melhor prática nos princípios e mecanismos de solução de conflitos. Como as relações de trabalho inevitavelmente geram conflitos, os parceiros sociais devem assegurar-se de que as regulações legais sejam orientadas para a consecução de metas, flexíveis e adaptáveis.

O manual foi concebido para membros de organizações de trabalhadores e governos, inclusive funcionários de ministérios do trabalho e de outros ministérios. Também pode ser usado por parlamentares, líderes comunitários ou outras partes interessadas da sociedade que desejam aprender mais sobre questões relacionadas a negociações coletivas e à solução de conflitos.

A organização do manual

O manual é apresentado em duas partes. Ele abre com um conjunto de propostas que estrutura o material que se segue. O diálogo social entre as partes-chave sobre os fundamentos da relação constitui o principal ponto de partida. Em seguida, partindo do mais geral para o mais específico, o manual enfoca a autonomia no processo de negociação, outras características desse processo, abordagens e fórmulas de prevenção de conflitos e, por último, na segunda parte, abordagens e fórmulas para a solução de conflitos.

Melhores práticas na prevenção e solução de conflitos nas relações de trabalho em serviços públicos: Elementos e sequências

Fundamentos

- Diálogo social
- Reconhecimento das partes interessadas
- Estrutura de envolvimento

Prevenção de conflitos

- Treinamento conjunto
- Pesquisa conjunta
- Negociação produtiva
- Negociações facilitadas
- Promoção de locais de trabalho modelo
- Resolução conjunta de problemas
- Gestão eficaz de mudanças
- Dever de negociar em boa-fé
- Manutenção de acordos

Solução de conflitos

- Órgãos eficazes de solução de conflitos
- Projeto adequado do sistema de conflitos
- Assistência disponível
- Discussões facilitadas
- Apuração de fatos
- Resolução conjunta de problemas
- Conciliação e mediação
- Arbitragem voluntária
- Med-arb
- arbitragem compulsória
- Ação sindical
- solução integrada de conflitos
- Revisão e renovação



Melhores práticas na prevenção e solução de conflitos no setor público:

Abordagens e propostas

Metas e contexto

Serviços públicos de qualidade devem ser apoiados por sistemas de relações de trabalho adequados, que incorporem abordagens e mecanismos eficazes para a solução de conflitos. O objetivo deste manual é contribuir para a prestação de serviços que:

- garantam o acesso de todos a serviços seguros, confiáveis e de baixo custo para satisfazer necessidades humanas básicas;
- facilitem o desenvolvimento econômico e social sustentável local para promover as metas de pleno emprego e a redução da pobreza;
- proporcionem um ambiente seguro e saudável para o cidadão;
- melhorem e ampliem a democracia; e
- assegurem direitos humanos.¹⁶

Na esfera mais ampla das relações trabalhistas no setor público, este manual aborda conflitos de interesse que podem resultar em ações sindicais e nos efeitos associados da interrupção dos serviços públicos. Nesse contexto, um conflito de interesse é aquele decorrente de diferenças em torno da determinação de direitos e obrigações futuros e, geralmente, resulta da incapacidade de se chegar a um acordo em processos de negociações coletivas. Esse conflito não se origina de um direito existente, mas do interesse de uma das partes em criar tal direito por meio da sua incorporação a um acordo coletivo e da oposição da outra parte em permitir que isso seja feito.¹⁷

O manual começa discutindo o processo inicial de negociação e regulação de conflitos econômicos. Disputas em torno de direitos também podem gerar conflitos e, portanto, algumas informações para ajudar a solucioná-las também são fornecidas. Um conflito de direitos diz respeito à violação ou interpretação de um direito ou obrigação existente incorporado a uma lei, acordo coletivo ou

16 Veja o prefácio de V. Ratnam e S. Tomoda: *Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform* (Genebra, OIT, 2005).

17 F. Steadman: *Handbook on alternative labour dispute resolution* (Turin, Central Internacional de Formação da OIT, 2011), pág. 13.

contrato individual de emprego. O elemento central desse tipo de conflito é a alegação de que um trabalhador – ou grupo de trabalhadores – foi privado de seus direitos.¹⁸

Propostas orientadoras

Algumas observações gerais podem ser feitas inicialmente. A experiência internacional, aliada às normas internacionais, gera as seguintes propostas orientadoras:

1. O diálogo social entre as partes-chave deve ser uma das principais características do sistema regulatório do setor público, tanto na sua formação como no seu funcionamento. Negociações e consultas coletivas abrangentes e estruturadas, fortalecidas por um alto nível de compartilhamento de informações, devem ser os elementos constitutivos desse diálogo. Estruturas e procedimentos de diálogo social bem sucedidos têm o potencial de solucionar questões econômicas e sociais, incentivar a boa governança, promover a paz social e industrial, gerar estabilidade e impulsionar o progresso econômico. O sucesso do diálogo social depende de diversos fatores, como, por exemplo, do respeito aos direitos fundamentais de liberdade de associação e de negociação coletiva; de organizações fortes e independentes de trabalhadores e empregadores, dotadas da capacidade técnica e dos conhecimentos necessários para participar do diálogo social; da vontade e compromisso políticos das partes de se envolver no diálogo social; e de um apoio institucional adequado.¹⁹
2. Se a meta for a institucionalização eficaz do conflito, *todas as principais partes envolvidas devem participar do diálogo social formativo, do sistema regulatório resultante e do processo contínuo de adaptação desse sistema*. Essas partes incluem toda a gama de empregadores, trabalhadores e seus representantes (em geral sindicatos) do setor público e, possivelmente, representantes da sociedade civil. Os governos têm um papel importante a desempenhar na promoção e manutenção do diálogo social, bem como no fomento e aplicação do quadro jurídico, ao garantir a independência e os direitos fundamentais dos parceiros sociais.

18 Ibid.

19 Veja “O que é o Diálogo Social?”, <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/areas/social.htm> (acessado em 27 de outubro de 2011).



3. *Um sistema abrangente de relações de trabalho com um núcleo comum de princípios e objetivos para os setores público e privado* tem uma probabilidade maior de gerar propósitos e resultados coerentes. A Convenção n. 151 foi adotada para preencher a lacuna entre os direitos de trabalhadores dos setores privado e público, visto que os servidores públicos envolvidos na administração do Estado foram excluídos do âmbito da Convenção n. 98. Embora o direito de sindicalização seja protegido pela Convenção n. 151 em termos semelhantes, mas não idênticos, aos da Convenção n. 98, pode-se observar que a Convenção n. 151 elimina discriminações que podem ser desfavoráveis para servidores públicos em relação a trabalhadores do setor privado no que se refere aos princípios essenciais dos direitos sindicais.²⁰ Boas políticas e práticas de relações de trabalho estão acima de qualquer divisão entre os setores público e privado e se aplicam a ambos com a mesma lógica; ainda mais considerando que o setor privado continua a ampliar sua área de atuação para serviços anteriormente prestados exclusivamente pelo Estado.
4. No entanto, *o setor público envolve considerações especiais*. O interesse público exige que serviços essenciais sejam mantidos e não afetados por paralisações de trabalhadores e que o Estado continue a desempenhar suas principais funções em todos os estágios de negociações entre patrões e empregados.
5. Em relação a essa mesma questão, *o papel da ação sindical deve ser cuidadosamente levado em consideração*. A dinâmica e eficácia da negociação coletiva são apoiadas de maneira importante pela capacidade e pelo direito de governos e sindicatos de usar a alavancagem econômica para promover seus respectivos interesses. De um ponto de vista ideal, em vez de ser proibido por completo, o recurso à ação sindical pode ser regulado e restrito de formas específicas que preservem a integridade do processo de negociação.
6. *Processos de negociação, consulta e solução de conflitos devem gozar da máxima autonomia*. Os governos, e particularmente tesouros nacionais e ministérios da fazenda, têm um interesse legítimo no impacto da fixação de salários no setor público sobre os orçamentos e, por essa razão, deve haver

20 ILC, 64ª Sessão, 1978: Provisional Record, págs. 28/12, 28/13 e 28/28.

algum debate e relação entre os processos das relações políticas e de trabalho. Além disso, é óbvio que se uma paralisação de uma negociação no setor público precipitar uma grande interrupção na prestação de serviços para o público, o governo será uma parte interessada. No entanto, para que o sistema de relações de trabalho preste sua contribuição desejada de promover a eficácia, a igualdade e a paz sindical no setor público, ele precisa de espaço para fazer seu trabalho. Interferências indevidas ou intervenções inoportunas podem prejudicar a integridade dos processos de negociação coletiva e de apoio à solução de conflitos.

7. *As negociações e consultas no setor público devem promover as características das melhores práticas.* Há diversas tradições, estilos e fórmulas contrastantes das relações entre empregadores e empregados ao redor do mundo e alguns oferecem melhores experiências e resultados que outros, como sugerido no quadro contido na introdução. Um sistema do setor público em processo de reforma deve procurar conscientemente identificar, adotar e adaptar, conforme necessário, as características de modelos mais construtivos.
8. *A prevenção e resolução de conflitos devem abranger um conjunto flexível, mas integrado, de medidas a serem usadas segundo a necessidade.* O conflito assume diversas formas e medidas específicas podem ser mais adequadas para lidar com questões específicas. O desafio para qualquer sistema de gestão de conflitos é oferecer uma ampla gama de soluções em uma estrutura integrada.
9. *Órgãos que atuam na prevenção e solução de conflitos devem funcionar principalmente como elementos de apoio dos principais processos de negociações coletivas e consultas.* Isso significa que a prevenção de conflitos deve focar a educação e a facilitação e que a solução de conflitos deve estar centrada na promoção e, se necessário, restauração do processo de negociação. Substitutos de negociações e consultas, como o julgamento formal e a arbitragem, devem ser usados como medidas de reserva. É preferível que o julgamento e a arbitragem sejam voluntários e não obrigatórios.
10. *Os sistemas devem ser revisados periodicamente para garantir sua contínua relevância e combater o rebuscamento*



excessivo e a “ossificação”. As relações de trabalho vêm abrindo caminho para a Resolução Alternativa de Conflitos (*Alternative Dispute Resolution - ADR*). Uma das principais preocupações sempre foi a de se estabelecer processos informais, acessíveis, rápidos e de baixo custo. No entanto, até mesmo as alternativas apresentaram uma forte tendência de se tornar obsoletas e duplicar as falhas dos processos administrativos e judiciais formais. Os sistemas devem ser analisados constante e rigorosamente para que sua eficácia seja preservada.

11. O sistema regulatório deve prever a participação de organismos *de prevenção e solução de conflitos independentes, competentes, confiáveis e dotados dos recursos adequados*.
12. *Atitudes são tão importantes quanto procedimentos*. Um sólido sistema formal de relações de trabalho que integre mecanismos adequados para a solução de conflitos é uma condição necessária, porém insuficiente, para a consecução de bons resultados no setor público. É mais importante cultivar um ambiente de relações de trabalho cooperativas voltado para o bem-estar social e para a igualdade no local de trabalho.



© ILO/T.Falise

Comentários estruturantes: negociações coletivas justas e robustas para realçar conflitos evitáveis

Embora este manual enfoque a prevenção e solução de conflitos, a negociação coletiva é vista como o principal ponto de referência em qualquer mecanismo idealizado de resolução de controvérsias. Já no final do século XIX, Sidney e Beatrice Webb documentaram o “método de negociação coletiva” como um meio de solucionar conflitos em países industrializados²¹ e observadores perspicazes do mercado de trabalho vêm aperfeiçoando a análise desde então:

“Dois mecanismos foram aprovados em sociedades ocidentais nos últimos dois séculos para solucionar interesses conflitantes entre grupos e organizações, bem como entre seus membros constituintes: o das concessões mútuas do mercado e o dos sistemas regulatórios governamentais estabelecidos pelo processo político ...

Como meio de solucionar conflitos entre organizações, a negociação e a formulação de acordos oferecem diversas vantagens em relação ao litígio, a decretos governamentais ou à guerra até a extinção. . . . Uma característica importante de qualquer acordo é que ambas as partes se comprometem a respeitá-lo em vez de continuarem em conflito e guerra após uma decisão inaceitável para uma das partes ter sido tomada. . . . Há uma importante percepção de que qualquer decisão entre grupos só solucionará genuinamente o conflito se as partes concordarem em aceitá-la. É muito mais provável que as partes façam valer seu próprio acordo do que aceitem uma decisão adversa para uma delas.²²

Além disso, em um documento anterior de introdução à solução de conflitos, a OIT coloca a proposta em termos muito simples:

“[A] resolução eficaz de conflitos de trabalho constitui uma alta prioridade. E mais importante ainda é a necessidade de se prevenir conflitos de todos os tipos que possam vir a surgir. . . . A negociação coletiva previne o conflito ao compartilhar o poder no local de trabalho.²³

21 S. e B. Webb: *Industrial democracy* (Longress, Longmans, Green, e Co., 1897), Vol. II, Cap. II.

22 J. Dunlop: *Dispute resolution: Negotiation and consensus building* (Westport, CT, Greenwood Publishing, 1984), págs. 3 e 25.

23 R. Heron e C. Vandenabeele: *Labour dispute resolution: An introductory guide* (Genebra, OIT, 1999) págs. (iii) e 17.



Os possíveis caminhos para a resolução de conflitos apresentados abaixo sempre remetem a opções de prevenção de conflitos, que, por sua vez, ancoram-se principalmente em um modelo que reconhece o papel fundamental da autorregulação, sobretudo na forma da negociação coletiva. Dessa maneira, sistemas adequados de prevenção e resolução de conflitos podem ser descritos como aqueles que direcionam as partes de volta ao processo de negociação coletiva como a base principal das relações e resultados. Isso se deve ao fato de que a qualidade e composição da relação entre as partes determinam, em grande medida, o destino econômico que compartilham e o impacto de seus esforços conjuntos – bons, ruins ou indiferentes – na economia e na sociedade.²⁴

Se a meta for lograr a paz sindical e outros resultados sociais benéficos, no entanto, nem todas as variantes da negociação coletiva funcionarão. No mínimo, o sistema deve ser inclusivo, equitativo e robusto, capaz de integrar recursos e distribuir recompensas de maneira funcional. Além disso, contudo, alguns sistemas podem ser melhor que outros na promoção de ganhos mútuos para as partes e a sociedade. Locais de trabalho saudáveis são caracterizados por relações de confiança, respeito e uma comunicação de qualidade. As medidas de apoio defendidas aqui se baseiam nos modelos de negociação mais promissores.

O objetivo deste manual não é reproduzir ou defender os sistemas de solução de conflitos específicos de um país em sua totalidade. Ao contrário, princípios, fórmulas e práticas instrutivos foram coletados de maneira eclética e apresentados de forma temática, começando com questões gerais de relacionamento e avançando para o processo de negociação até a solução de conflitos. O manual estende um convite a formuladores de políticas do setor público de diversos países para que procurem abordagens e mecanismos que possam ser considerados e, se julgados promissores, adotados e adaptados ao seu país. O verdadeiro desafio consiste em reinterpretar uma proposta ou fórmula para atender às necessidades e aspirações locais.

24 “O fortalecimento dos direitos à democracia, à liberdade sindical e à negociação coletiva podem resultar em uma maior estabilidade econômica e social, que melhora a competitividade global e o desempenho econômico”. (OIT: *Freedom of association in practice: Lessons learned*, Conferência Internacional do Trabalho, 97ª Sessão, 2008, parágrafo 67).

Resumo dos princípios da OIT sobre o direito à negociação coletiva

As normas e princípios emanados das Convenções, Recomendações e outros instrumentos da OIT sobre o direito à negociação coletiva, bem como os princípios estabelecidos pelo Comitê de Peritos e Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração com base nesses instrumentos, podem ser resumidos da seguinte maneira:

1. O direito de negociação coletiva constitui um direito fundamental que os Estados, em razão da sua filiação à OIT, têm a obrigação de respeitar, promover e realizar de boa fé (Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu Seguimento).
2. A negociação coletiva é um direito dos empregadores e suas organizações, por um lado, e das organizações de trabalhadores, por outro (sindicatos, federações e confederações de primeiro nível). Somente na ausência dessas últimas organizações é que [outros tipos de] representantes de trabalhadores envolvidos podem concluir acordos coletivos.
3. O direito à negociação coletiva deve ser reconhecido por todos os setores privados e públicos e apenas as forças armadas, a polícia e servidores públicos envolvidos na administração do Estado podem ser privados de exercê-lo (Convenção n. 98).
4. Quando um Estado ratifica a Convenção sobre Negociação Coletiva de 1981 (n. 154), o direito de negociação coletiva também é aplicável no contexto da administração pública, para a qual modalidades especiais de aplicação podem ser definidas em conformidade com as disposições da convenção. A Convenção sobre Relações de Trabalho (Serviço Público) de 1978 (n. 151) oferece um nível mais baixo de proteção internacional para a negociação coletiva, uma vez que permite, no contexto da administração pública, a possibilidade de se optar entre a negociação coletiva e outros métodos de definição das condições de emprego.
5. A objetivo da negociação coletiva é regular condições de emprego, de um modo geral, e as relações entre as partes.
6. Acordos coletivos devem ser obrigatórios. Deve ser possível determinar condições de emprego que sejam mais favoráveis que aquelas estabelecidas por lei. Prioridade deve ser atribuída a acordos coletivos e não a contratos individuais, exceto se esses contratos incluírem disposições mais favoráveis.



7. Para que seja eficaz, o exercício do direito de negociação coletiva exige que organizações de trabalhadores sejam independentes, e não “submetidas ao controle de empregadores ou organizações de empregadores”, e que o processo de negociação coletiva possa seguir seu curso sem interferência das autoridades.
8. Um sindicato que representa a maioria, ou um grande percentual, dos trabalhadores de uma unidade de negociação pode gozar de direitos de negociação preferenciais ou exclusivos. No entanto, em casos em que nenhum sindicato satisfaça essas condições ou esses direitos exclusivos não sejam reconhecidos, as organizações de trabalhadores devem, mesmo assim, ser capazes de concluir um acordo coletivo em nome dos seus membros.
9. O princípio da boa-fé na negociação coletiva implica o reconhecimento de organizações representativas, o esforço para alcançar um acordo, a participação em negociações genuínas e construtivas, a prevenção de atrasos injustificados na negociação e o respeito mútuo aos compromissos assumidos.
10. A negociação coletiva é de natureza voluntária e deve-se permitir que as negociações ocorram em todos os níveis.
11. A imposição da arbitragem obrigatória quando as partes não conseguem chegar a um acordo é geralmente contrária ao princípio da negociação coletiva voluntária e só é admissível: (1) em serviços essenciais no sentido estrito do termo (aqueles cuja interrupção colocaria em risco a vida, a segurança pessoal ou a saúde de toda ou de parte da população); (2) para servidores envolvidos na administração do Estado; (3) quando, após negociações prolongadas e inconclusivas, torna-se claro que o impasse não será resolvido sem uma iniciativa por parte das autoridades e (4) no caso de uma grave crise nacional. A arbitragem aceita por ambas as partes é sempre preferível.
12. Intervenções de autoridades legislativas ou administrativas que tenham o efeito de anular ou modificar o conteúdo de acordos coletivos livremente concluídos, inclusive cláusulas sobre salários, são contrárias ao princípio da negociação coletiva voluntária. Restrições ao conteúdo de futuros acordos coletivos, sobretudo em relação a salários, impostas por autoridades como parte de políticas de estabilização econômica ou de ajustes estruturais em virtude de fatores econômicos e político-sociais impor-

tantes, só são admissíveis se forem precedidas de consultas às organizações de trabalhadores e empregadores e satisfizerem as seguintes condições: sejam aplicadas em situações excepcionais e apenas na medida necessária; não ultrapassem um período razoável; e sejam acompanhadas de garantias adequadas concebidas para proteger efetivamente os padrões de vida dos trabalhadores envolvidos, principalmente daqueles que tendem a ser mais afetados.

Fonte: B. Gernigon, A. Otero e A. Guido: *Collective bargaining: ILO standards and principles of the supervisory bodies* (Genebra, OIT, 2000), 75–77. [Reproduzido em V. Ratnam e S. Tomoda: *Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform* (Genebra, OIT, 2005).]



Parte I: Prevenção de conflitos²⁵

Um sistema de relações de trabalho baseado no consenso é a melhor ferramenta de prevenção de conflitos sindicais e pode assumir diversas formas.²⁶ A meta deve ser a de se formular e implementar processos e instituições eficazes que reconheçam, abordem e conciliem os interesses legítimos das partes envolvidas e da sociedade como um todo.

Em grande parte, a discussão que se segue imediatamente versa sobre o processo de negociação e as dimensões da prevenção e solução de conflitos desse complexo fenômeno.

1. Diálogo social como ponto de partida

A OIT já produziu publicações dedicadas ao diálogo social no contexto do serviço público e este manual endossa e aproveita suas lições.²⁷ O leitor é incentivado a consultar essas fontes, mas incorporamos aqui algumas das suas observações e conclusões:

25 Para uma discussão pioneira sobre o tema, veja o Capítulo 12 “Preventive conciliation”, em *Conciliation in industrial disputes: A practical guide* (Genebra, OIT, 1973).

26 Segundo o Relatório Global do seguimento à Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (OIT: *Freedom of association in practice: Lessons learned*, Conferência Internacional do Trabalho, 97ª Sessão, 2008), “negociações coletivas e outros métodos de diálogo bem sucedidos entre trabalhadores e empregadores podem evitar conflitos. ... Por exemplo, mecanismos eficazes de negociação coletiva ajudaram a evitar que houvesse qualquer paralisação entre 1998 e 2005 no setor educacional da África do Sul”. Veja mais sobre esse tema: Departamento de Educação da República da África do Sul: Professores para o futuro: Suprindo as carências de professores para alcançar a Educação para Todos. Além disso, um levantamento realizado em 2006 pelo Departamento de Diálogo Social da OIT indicou que os conflitos industriais estão sendo resolvidos de maneira mais rápida e eficaz do que antes. O Relatório Global sugere que “a negociação coletiva contribuiu para esse registro positivo. O acordo coletivo cria uma atmosfera de confiança mútua e estabelece a paz social. Mas constitui, também, uma importante fonte normativa para a solução de conflitos (por exemplo, ao estabelecer normas mutuamente aceitáveis para resolver um conflito por meio de métodos como conciliação, mediação ou arbitragem)”.

27 V. Ratnam e S. Tomoda: *Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform* (Genebra, OIT, 2005) e J. Ishikawa: *Key features of national social dialogue: A social dialogue resource book* (Genebra, OIT, 2003).



O diálogo social constitui uma ferramenta poderosa para a identificação de maneiras concretas de se estabelecer e manter a coesão social e aprimorar a governança. Ele contribui para a criação de serviços públicos de qualidade, tanto para funcionários como para cidadãos.²⁸

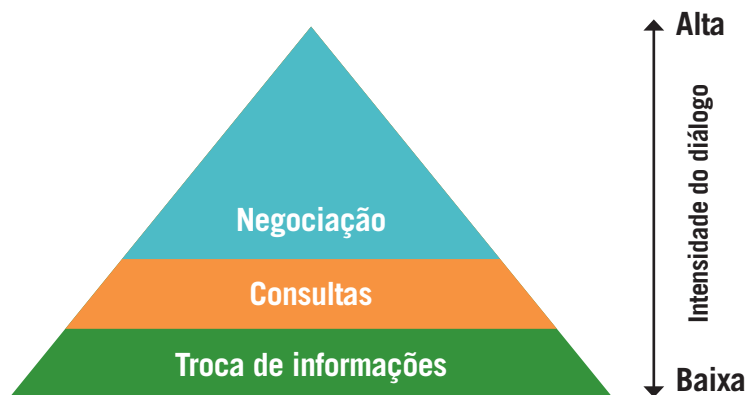
....

Uma lição importante é que as reformas só podem ser bem-sucedidas se forem concebidas e implementadas com a cooperação de – e em consultas com – todas as partes que serão afetadas.²⁹

O diálogo social inclui o compartilhamento de todas as informações relevantes, consultas e negociações entre representantes de governos, empregadores e trabalhadores sobre questões de interesse comum relativas a políticas econômicas e sociais. O diálogo social tem significados amplos e variados ao redor do mundo: ele deve ocorrer em todos os estágios adequados do processo decisório; não deve ser excessivamente prescritivo; deve ser adaptado às circunstâncias; e, particularmente, deve incluir as partes afetadas pelas mudanças/decisões.³⁰

....

Triângulo do diálogo social



Fonte: J. Ishikawa: *Key features of national social dialogue: A social dialogue resource book* (Genebra, OIT, 2003) pág. 3.

-
- 28 V. Ratnam e S. Tomoda: *Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform* (Genebra, OIT, 2005), pág. 4.
- 29 Ibid., p. iii. Veja também o parágrafo (2) da Recomendação n. 159 sobre Relações de Trabalho (Serviço Público), de 1978, no Apêndice.
- 30 V. Ratnam e S. Tomoda: *Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform* (Genebra, OIT, 2005), pág. 3.





A troca de informações é o processo mais básico do diálogo social. Não implica nenhuma discussão ou ação em relação às questões envolvidas, mas constitui um ponto de partida essencial para um diálogo social mais substantivo. A consulta é um meio pelo qual os parceiros sociais não apenas compartilham informações, mas também participam de um diálogo mais profundo sobre as questões levantadas. ... A negociação coletiva e a concertação política podem ser interpretadas como os dois tipos mais comuns de negociação. A negociação coletiva é uma das formas mais generalizadas de diálogo social e foi institucionalizada em diversos países. Consiste nas negociações entre um funcionário, um grupo de empregadores ou representantes de empregadores e representantes dos trabalhadores com o objetivo de determinar questões relacionadas a salários e condições de emprego.³¹

A OIT reconhece que a definição e conceito do diálogo social variam com o tempo e de um país para outro. O diálogo social pode ser informal e *ad hoc* ou institucionalizado e formal – ou ainda uma mistura entre eles. Os processos informais podem ser tão importantes quanto os formais.³² No Brasil, por exemplo, diversas conferências sobre diálogo social foram realizadas nos últimos anos para discutir questões de relações de trabalho.³³ Na Namíbia, os sindicatos trabalham em estreita colaboração com o governo e, antes que qualquer nova legislação relacionada a questões trabalhistas possa ser imposta, esses sindicatos recebem uma minuta da nova lei.³⁴

31 J. Ishikawa: *Key Features of National Social Dialogue: a Social Dialogue Resource Book* (OIT, 2003), pág. 3.

32 Ibid.

33 J. Drummond e D. Paiva Ferreira: *Report on public sector labour relations in Brazil*, apresentado no *workshop* de validação deste manual em Turim, Itália, em 28 de julho de 2011.

34 H. Hangula e M. Iinane: *Report on public sector labour relations in Namibia*, apresentado no *workshop* de validação deste manual em Turim, Itália, em 27 de julho de 2011.

Assessorando o governo e o parlamento

O papel do Conselho Socioeconômico (*Sociaal-Economische Raad*, SER) dos Países Baixos

“A principal função do SER é assessorar o governo e parlamento holandeses sobre questões socioeconômicas no intuito de promover:

- um crescimento econômico e desenvolvimento sustentável equilibrados;
- o maior nível possível de emprego;
- uma distribuição justa de renda.

A pedido ou por iniciativa própria, o SER assessora o governo em questões importantes relacionadas a políticas. Os argumentos apresentados pelo SER também são usados pelo parlamento em suas discussões com o governo.

As questões abordadas incluem:

- avanços sociais e econômicos de médio prazo;
- questões regulatórias;
- previdência social;
- legislação trabalhista e industrial;
- participação de funcionários;
- relação entre mercado de trabalho e educação;
- política europeia;
- planejamento ambiental e acessibilidade de tráfego;
- desenvolvimento sustentável;
- questões de consumo”.

Fonte: veja www.ser.nl (acessado em 1º de novembro de 2011).





O papel do Conselho Nacional do Desenvolvimento Econômico e do Trabalho da África do Sul (NEDLAC)

“No NEDLAC, o governo se reúne com empresas organizadas, trabalhadores organizados e grupos comunitários organizados no âmbito nacional para discutir e tentar chegar a um consenso em torno de questões de políticas sociais e econômicas. Esse processo é chamado de “diálogo social”. A seção 5(1) da Lei 35 de 1994 do Conselho Nacional do Desenvolvimento Econômico e do Trabalho tem a seguinte redação:

O Conselho deve:

- (a) esforçar-se para promover as metas de crescimento econômico, a participação em processos decisórios econômicos e a equidade social;
- (b) procurar chegar a um consenso e concluir acordos sobre questões relacionadas a políticas sociais e econômicas;
- (c) considerar qualquer legislação trabalhista proposta relativa a políticas do mercado de trabalho antes que seja introduzida no Parlamento;
- (d) considerar qualquer mudança importante na política social e econômica antes que seja implementada ou introduzida no Parlamento;
- (e) incentivar e promover a formulação de políticas coordenadas sobre questões sociais e econômicas”.

Nos termos da Seção 77 da Lei das Relações de Trabalho, o NEDLAC tem uma função de solucionar conflitos entre sindicatos e governo e/ou empresas em torno de questões da política socioeconômica.

Fonte: veja <http://www.nedlac.org.za/home.aspx> (acessado em 1º de novembro de 2011).

O apoio da OIT: o exemplo das Filipinas

A representação sindical nas Filipinas é limitada e os sindicatos não têm poder de voto na deliberação de políticas que afetam o serviço público. A Agenda Comum do Trabalho Decente 2008-2010 foi concebida para fortalecer a representação genuína dos sindicatos do setor público no Conselho de Gestão do Trabalho no Setor Público. O Conselho supervisiona a implementação das disposições do Decreto Executivo e é composto por chefes da Comissão do Serviço Público, do Departamento do Trabalho e Emprego, do Departamento de Finanças, do Departamento de Justiça e do Departamento de Orçamento e Gestão. O Decreto Executivo estabelece diretrizes para o exercício do direito de funcionários do governo à sindicalização e mecanismos de diálogo social no setor público são promovidos por meio da promulgação de leis.

A Agenda Comum do Trabalho Decente procurou introduzir emendas ao Decreto Executivo n. 180 para garantir a representação sindical na formulação de políticas do setor público.

Fonte: Narrowing decent work deficits: The Philippine common agenda 2008–10.

2. Permitindo o funcionamento de um sistema de negociação bem elaborado: autogoverno e intervenções adequadas

As autoridades públicas devem dar espaço suficiente para que a negociação coletiva gere os dividendos sociais esperados. Como parte desse processo, os governos devem ter a capacidade técnico-administrativa necessária para preservar o princípio de liberdade sindical e criar um ambiente favorável à negociação coletiva. Em alguns países, as administrações do trabalho não são capazes de influenciar políticas econômicas e sociais que possam ter um impacto direto em estruturas de negociação coletiva. Para esse fim, é importante que as administrações do trabalho sejam bem desenvolvidas e eficazes.³⁵ Por exemplo, os países nórdicos produziram regimes de negociação no setor público que funcionam bem e são caracterizados pela autorregulação entre empregadores

35 OIT: *Freedom of association in practice: Lessons learned*, Conferência Internacional do Trabalho, 97ª Sessão, 2008, parágrafo 58.



e sindicatos.³⁶ Na Argentina, o estabelecimento de mecanismos de autorregulação também é considerado um dos temas iniciais da negociação.³⁷

Isso não significa, no entanto, que as negociações no setor público nessas e em outras jurisdições semelhantes sejam totalmente livres. O processo político está sempre em segundo plano, mas o governo só tende a intervir quando a negociação autônoma aparentemente cai em um impasse intransponível cujas dimensões ameaçam o interesse público. De um modo geral, a confiança na flexibilidade das negociações no setor público é geralmente bem fundamentada e isso, por si só, cria um círculo virtuoso. A intervenção governamental, quando vem, é geralmente graduada: primeiro, facilitadora, depois, diretiva, e, apenas em última instância, prescritiva. Em muitos casos, recursos de terceiros como a mediação prevista ou não em lei são incorporados aos processos de negociação autônoma. O próprio espectro da intercessão do governo incita as partes da negociação a redobram seus esforços autorregulatórios. Em situações em que impasses são encerrados por decreto – por exemplo, por uma lei ou diretriz que os submeta a uma arbitragem obrigatória –, as medidas são evidentemente excepcionais e, por essa razão, não oferecem riscos de minar a instituição da negociação coletiva no longo prazo.

36 T. Treu: “Comparative report”, em T. Treu (ed.): *Employees’ collective rights in the public sector* (Haia, Kluwer, 1997), págs. 3–24.

37 Lei n. 24.185 de 16/12/1992, Artigo 18.

A intervenção como meio de manter a paz e apoiar o processo de negociação

Suécia

Na Suécia, apenas uma vez - em 1971 - uma greve foi evitada por meio da promulgação de uma lei. O efeito dessa lei específica foi ampliar a duração de acordos coletivos existentes e, conseqüentemente, das obrigações de paz associadas. As partes usaram esse tempo – e a pressão – para resolver suas diferenças. A lei apoiou efetivamente o processo de negociação.¹

Finlândia

Em 2007, o Sindicato de Profissionais de Saúde e Assistência Social ameaçou recorrer à demissão em massa como protesto para pressionar as negociações por aumentos salariais. Na prática, isso significaria que entre 70 e 100 por cento de todas as enfermeiras que trabalhavam em departamentos de medicina intensiva em hospitais universitários teriam se demitido. Para sustentar níveis adequados de atendimento, o governo interferiu na situação e impôs uma lei sem precedentes que teria, na prática, obrigado as enfermeiras a voltar ao trabalho. A lei também era problemática porque teria forçado até mesmo enfermeiras que já haviam se aposentado, mudado de profissão ou trabalhavam no setor privado a voltar a trabalhar. As partes da negociação chegaram a um acordo antes da necessidade de qualquer ação legal, mas a situação levantou a questão sobre direitos fundamentais como o direito do trabalhador de participar em ações de protesto e o direito do cidadão de receber um atendimento decente. O Tribunal Trabalhista determinou, entre outras coisas, que o pedido de demissão das enfermeiras que eram funcionárias públicas havia sido ilegal.²

¹ T. Stokke e A. Seip: “Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared”, em *Journal of Industrial Relations* (Associação Australiana de Relações de Trabalho e Emprego, 2008), Vol. 60, n. 4, pág. 569, citando A. Adlercreutz: *Svensk arbetsrätt* (Estocolmo, Nordsdtedts Juridik, 2003), pág. 106.

² R. 83 e 84/07 do Tribunal Trabalhista Finlandês, 11/07/2007. Parecer de especialistas para a Comissão de Assuntos Sociais e Saúde sobre um projeto de lei para garantir a segurança de pacientes durante ações de protesto, 9 de novembro de 2007.

Na América Latina, observa-se uma tendência crescente de permitir que trabalhadores do setor público participem da determinação de suas condições de trabalho. O Uruguai adotou recentemente um estatuto que confere poder à negociação coletiva. O estatuto da Autoridade do Canal do Panamá também inclui a



negociação coletiva e determina que todos os acordos coletivos contemplem mecanismos de solução de conflitos.³⁸ A Costa Rica adotou a negociação coletiva por regulamento, facilitando, assim, uma antiga prática sem recurso à sanção legislativa. A OIT ajudou no desenvolvimento dos regulamentos correspondentes.³⁹

3. Estruturando negociações: representantes em negociações

Para que uma negociação coletiva seja eficaz, as partes envolvidas devem reconhecer umas às outras para esse fim. Esse reconhecimento pode ser voluntário, como ocorre em alguns países em que ele se baseia em acordos ou em uma prática bem estabelecida. Alguns países adotaram leis que obrigam empregadores do governo a reconhecer os sindicatos para fins de negociação coletiva, observadas certas condições. Por outro lado, essas leis podem ajudar sindicatos a identificar quem representa o governo nas negociações. Disposições legais simples podem especificar quem é o responsável pela realização da negociação coletiva, ajudando, dessa forma, as partes envolvidas a se reconhecerem.⁴⁰

Geralmente ajuda quando as normas ou mecanismos de negociação desestimulam a proliferação de sindicatos, como sugerido no parágrafo 1º da Recomendação sobre Relações de Trabalho (Serviço Público), de 1978 (n. 159), porque isso facilita uma negociação mais ordenada, moderada e internamente mediada.⁴¹

38 Lei n. 19 de 11/06/1997, Artigo 104.

39 Decreto Executivo n. 29576-MTSS, 15/06/2001.

40 “Substantive provisions of labour legislation: Effective recognition of the right to collective bargaining”, em OIT: *Labour Legislation Guidelines*, Capítulo III, <http://www2.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/index.htm> (acessado em 27/10/ 2011). Para obter mais informações sobre as questões envolvidas, veja, por exemplo, G. Bamber et al.: “Collective bargaining”, em R. Blanpain (ed.): *Comparative labour law and industrial relations in industrialised market economies*, 6ª edição revisada (Haia, Kluwer, 1998), pág. 414; G. Casale: *Union representativeness in a comparative perspective*, Documento de Trabalho da OIT-CEET n. 18, (Budapeste, OIT, 1996).

41 A redação desses parágrafos é a seguinte:
“(1) Nos países em que existam procedimentos para o reconhecimento das organizações de trabalhadores da Administração Pública com vistas a determinar as organizações às quais são atribuídos direitos preferenciais ou exclusivos aos efeitos previstos nas Partes III, IV ou V da Convenção sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, 1978, tal determinação deveria basear-se em critérios objetivos e pré-estabelecidos a respeito do caráter representativo dessas organizações.

A regulação setorial nos países nórdicos promoveu a percepção desse resultado⁴² e muitos países trabalham com normas que só conferem reconhecimento aos sindicatos mais representativos. Um relato canadense revela as considerações em torno de políticas envolvidas:

“

Fizemos um esforço consciente e sustentado... nos termos do Código de Trabalho [da Colúmbia Britânica] para evitar a fragmentação em novas relações de negociação e aproveitar qualquer oportunidade para formar unidades únicas que representassem todos os funcionários nas relações existentes...

Quando uma nova empresa estatal foi criada para operar o extenso serviço de travessia por balsa entre a Ilha de Vancouver e a região de Lower Mainland, o Conselho do Trabalho precisou, pela primeira vez, determinar as unidades de negociação adequadas para o sistema de balsas nos termos do Código do Trabalho. Os sindicatos propuseram dividir os trabalhadores em duas unidades: uma unidade geral “sem licença”, que seria representada pelo Sindicato de Trabalhadores Marítimos e Navais, e os oficiais licenciados – capitães, ajudantes, engenheiros, etc. – que provavelmente seriam representados pelo Sindicato Canadense de Serviços Mercantis. Havia razões convincentes para sustentar a posição de que os oficiais tinham uma comunidade de interesse distinta: o treinamento especial nas habilidades que precisaram adquirir para obter suas licenças, a autoridade que exerciam sobre a embarcação e sua tribulação e uma longa história de representação independente da classe na indústria marítima em geral. Não há dúvidas de que os oficiais licenciados haviam prosperado significativamente com seus próprios sindicatos e que estavam determinados a manter essa situação junto à Autoridade Marítima da Colúmbia Britânica.

“(2) Os procedimentos mencionados na alínea 1) do presente Parágrafo deveriam ser de tal natureza que não estimulem a proliferação de organizações que cubram as mesmas categorias de trabalhadores da Administração Pública”.

- 42 “Regular a estrutura de negociação significa também influenciar quem terá direito a negociar o quê. Nos países nórdicos, esses regulamentos têm sido aplicados principalmente ao setor público. Sem exceção, o Estado tem forçado os sindicatos a formar coalizões ou cartéis de negociação. Esses cartéis recebem direitos exclusivos de negociação ou direitos prioritários na negociação dos acordos coletivos mais importantes. O resultado dessas medidas é a regulamentação uniforme de salários e condições de trabalho em um sistema de negociação altamente centralizado. Os sindicatos são obrigados a se comprometer internamente antes de se reunir com seus adversários, e uma coalizão majoritária de cartéis sindicais e o Estado geralmente se posicionam veementemente contra quem é de fora. Sindicatos independentes podem existir, mas enfrentarão sérias dificuldades para alterar um acordo majoritário”. T. Stokke e A. Seip: “Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared”, em *Journal of Industrial Relations* (Sidney, Associação Australiana de Relações de Trabalho e Emprego, 2008), Vol. 60, n. 4, pág. 565.



Apesar desse argumento poderoso, rejeitamos a reivindicação por uma unidade separada. O sistema de balsas constituía um meio de transporte vital do qual a população de Colúmbia Britânica dependia. A política de minimizar conflitos industriais que a fragmentação pode gerar em um serviço público delicado como esse precisou simplesmente ampliar os valores da autodeterminação para um grupo ocupacional específico de trabalhadores.

Oficiais licenciados não seriam obrigados a participar de negociações coletivas. Mas caso optassem por esse método para lidar com seu empregador, sentimos que eles precisariam aceitar a lógica maior daquele processo. Os oficiais licenciados não tinham um direito inalienável de sair e “fazer o que bem entendessem” em benefício próprio. Ao contrário, eles precisaram agrupar seus recursos de negociação em uma estrutura única que também negociaria um acordo coletivo para a tripulação.⁴³

Pode-se inferir que o intercâmbio pode ocorrer de maneira mais ordenada quando autoridades do setor público lidam com um número limitado de contrapartes sindicais.⁴⁴ O fator da rivalidade entre sindicatos, com seu potencial de criar distúrbios, pode ser abordado antes do processo de negociação ser iniciado.⁴⁵ Com um número limitado de sindicatos, a possibilidade de passar por cima de demandas de negociação de um grande número de sindicatos é mantida firmemente sob controle e a própria estrutura de negociações obriga os sindicatos a

43 P. Weiler: *Reconcilable differences: New directions in Canadian labour law* (Toronto, Carswell, 1980), págs. 159–60. O autor está relatando suas experiências como Presidente do Conselho do Trabalho da Colúmbia Britânica durante meados dos anos 70.

44 Deve-se observar que alguns governos têm apoiado sindicatos para fortalecer a representação coletiva, mesmo quando isso possa estimular essa proliferação. Por exemplo, alguns governos bálticos apoiaram a ampliação da filiação sindical, o que exige recursos que sindicatos com poucos membros podem não possuir. (Fundação Europeia para a Melhoria de Condições de Vida e Trabalho: *Trade union strategies to recruit new groups of people* (Dublin, 2010), pág. 28).

45 É importante ressaltar que os sindicatos não apenas competem entre si, mas também cooperam nos níveis nacional e internacional. Em Malta, por exemplo, os sindicatos abordaram a questão de trabalhadores migrantes com a ajuda da Confederação Geral Italiana do Trabalho (CGIL). (Fundação Europeia para a Melhoria de Condições de Vida e Trabalho: *Trade union strategies to recruit new groups of people* (Dublin, 2010), pág. 28). No âmbito europeu, a Federação Europeia de Sindicatos do Serviço Público e a Confederação Europeia de Sindicatos Independentes (CESI) assinaram um Acordo de Cooperação que entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 2005. No acordo, os sindicatos estabeleceram uma delegação conjunta para representar trabalhadores da administração central no diálogo social da administração nacional, que foi formalizado em dezembro de 2010 junto à comissão setorial de diálogo social. Veja M. Albertijn: “New sectoral social dialogue committee for central government administrations”, em *EIROnline*, março de 2011, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/02/articles/eu1102011i.htm> (acessado em 27/10/2011).

agregar e, em seguida, mediar internamente as reivindicações de todos os segmentos ou pelo menos de uma ampla parcela representativa da força de trabalho. No entanto, se apenas os sindicatos mais representativos gozarem de direitos de negociação preferenciais ou exclusivos, as decisões para determinar a organização mais representativa devem se basear em critérios objetivos e pré-estabelecidos para evitar qualquer possibilidade de abuso ou parcialidade. Além disso, embora as autoridades públicas tenham o direito de decidir se negociarão no nível regional ou nacional, os trabalhadores também devem ter o direito de escolher a organização que os representará nas negociações.⁴⁶

Outra alternativa é a negociação “em mesa única”, na qual diversos sindicatos que representam todos os funcionários de uma única unidade de negociação convergem em um único processo de negociação.⁴⁷ Essa alternativa se tornou comum no setor público no Reino Unido durante os anos 90.⁴⁸ Outro exemplo pode ser encontrado na negociação para funcionários do estado de Washington nos Estados Unidos, onde qualquer sindicato que represente menos de 500 trabalhadores negocia com o governo estadual em uma mesa única e intersindical.⁴⁹ Essa questão será discutida abaixo, sob o título *Mediação de conflitos de interesse dentro das partes*.



-
- 46 OIT: *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, quinta edição (revisada) (Genebra, 2006), Parágrafos 962 e 963.
- 47 Para uma discussão detalhada sobre uma negociação em mesa única, veja J. Gennard e G. Judge: *Employee relations* (Londres, Instituto Colegiado de Pessoal e Desenvolvimento, 2005).
- 48 A. Bryson e D. Wilkinson: *Collective bargaining and workplace performance* (Londres, Departamento de Comércio e Indústria, 2000), pág. 3.
- 49 Sec. 41.80.010 do Código de Washington Revisado (RCW). Sindicatos que representam mais de 500 trabalhadores negociam com o governo em mesas separadas.



Traxler e Brandl formularam um modelo de três categorias principais de negociação. Segundo o modelo, as três categorias diferem em sua amplitude e relação com interesses setoriais específicos:



A coordenação de nível máximo é a mais abrangente. É realizada pelas confederações intersetoriais que executam suas atividades de coordenação indiretamente, orquestrando políticas de negociação dos seus filiados, ou diretamente, negociando acordos centralizados em nome deles. Em ambos os casos, isso significa que interesses setoriais específicos devem ser unificados para que seja possível realizar estratégias conjuntas. A negociação padrão tem abrangência intermediária. A coordenação baseia-se no papel de liderança de um determinado setor na definição de salários, enquanto o outro setor apenas segue o mesmo modelo. Uma negociação descoordenada significa que as diferentes unidades de negociação definem seus salários de maneira independente umas das outras. Dessa forma, nem todos os tipos de coordenação intencional entre diferentes setores acontecem.⁵⁰

4. Estruturando a negociação: níveis de negociação e coordenação entre diferentes níveis

A Recomendação sobre Negociação Coletiva da OIT, 1981 (n. 163), declara que os estados membros devem se esforçar para tornar a negociação coletiva possível em todos os níveis, “inclusive o do estabelecimento, da empresa, do ramo de atividade, da indústria, ou nos níveis regional ou nacional”. Nos países que estabelecem diversos níveis de negociação, “as partes da negociação devem procurar assegurar-se de que haja coordenação entre esses níveis”.

Não há uma fórmula universal sobre os níveis de negociação. As circunstâncias e dinâmicas de cada país são tão diversas que permitem uma ampla gama de possibilidades. O nível ou níveis adequados de negociação dependerão da força, dos interesses, dos objetivos e das prioridades das partes envolvidas, bem como da estrutura do movimento sindical, dos representantes do governo e dos pa-

50 F. Taxler, e B. Brandl: “Collective bargaining, Macroeconomic performance, and the sectoral composition of trade unions”, in *Industrial Relations*, (Oakland, CA, Universidade de Califórnia, 2010), Vol. 49, N. 1, Jan., pág. 100.

drões tradicionais das relações sindicais.⁵¹ Independentemente de as negociações ocorrerem no nível nacional, setorial ou regional, cada nível pode ter sua própria jurisdição, autoridade sobre questões envolvendo funcionários, fontes de receita e autonomia fiscal.

Alguns sistemas adotam uma estrutura central ou setorial, complementada por negociações em contextos descentralizados, para conferir ordem à negociação e à autorregulação promovida. Por exemplo, um modelo de negociação de dois níveis foi desenvolvido na Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia, com o nível setorial definindo as normas processuais e uma estrutura econômica (que às vezes inclui parâmetros salariais) para negociações locais. Conseqüentemente, algumas das negociações substantivas – por exemplo, em torno de salários reais – foram transferidas para níveis inferiores.⁵²

A África do Sul também adotou essa abordagem para negociações coletivas no setor público ao estabelecer um Conselho Coordenador de Negociações no Serviço Público de âmbito nacional com responsabilidades de negociação que cobrem todas as questões que:

- (i) “sejam reguladas por regras, normas e padrões uniformes que se aplicam a todas as áreas do serviço público;
- (ii) apliquem-se às condições de emprego válidas para dois ou mais setores públicos;
- (iii) sejam atribuídas ao Estado como empregador no serviço público, mas não sejam atribuídas ao Estado enquanto empregador em qualquer outro setor”.⁵³

O Conselho de Negociação bipartite foi encarregado de estabelecer um segundo nível de conselhos setoriais de negociação no país. Como regra geral, esses fóruns de negociação de segundo nível – por exemplo, o Conselho de Relações Trabalhistas na Educação – conclui acordos em torno de questões substantivas no setor, como melhores salários e condições de trabalho, mas permitem que câ-

51 OIT, “Substantive provisions of labour legislation: Effective recognition of the right to collective bargaining”, em OIT: *Labour Legislation Guidelines*, Capítulo III, <http://www2.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/IIg/index.htm> (acessado em 27/10/ 2011).

52 T. Stokke e A. Seip: “Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared”, em *Journal of Industrial Relations* (Sidney, Associação Australiana de Relações de Trabalho e Emprego, 2008), Vol. 60, N. 4, pág. 562.

53 Seção 36 da Lei das Relações de Trabalho de 1995.



meras provinciais mais descentralizadas do Conselho assumam a responsabilidade pela implementação e pelas variações locais.

Tanto na África do Sul como nos países nórdicos, procedimentos de resolução de conflitos acordados de forma centralizada geralmente regulam discordâncias em níveis mais baixos. Essa estrutura permite que questões locais avancem progressivamente no sistema e sejam abordadas por funcionários cada vez mais graduados caso permaneçam sem solução – uma característica que promove a natureza autorregulatória de todo o sistema.

Em 1978, a Argentina ratificou a Convenção sobre Relações de Trabalho (Serviço Público), de 1978 (n. 151). Para implementá-la, a Lei de 1992 sobre Acordos Trabalhistas Coletivos (Lei n. 24.185) estabeleceu as normas para negociações coletivas na administração pública no âmbito nacional. Nos termos dessa lei, os sindicatos são representados no processo de negociação proporcionalmente ao seu número de membros. Na prática, isso significa que mais de um sindicato pode representar os mesmos constituintes.⁵⁴

O sistema argentino de relações de trabalho reconhece dois tipos de associações de trabalhadores: os sindicatos registrados (*inscripta*) e aqueles que têm status sindical (*personería gremial*). “Embora a *personería* seja o reconhecimento do Estado do sindicato mais representativo (aquele com o maior número de membros de uma base específica de constituintes), é possível, teoricamente que o status de *personería* seja eventualmente concedido a uma segunda organização se ela representar um número de trabalhadores ‘consideravelmente maior’ que o da primeira. Até esse momento, no entanto, a segunda organização não poderá participar de negociações coletivas e não terá acesso às quotas sindicais dos seus filiados”.⁵⁵

54 A. Cardoso e J. Gindin: *Industrial relations and collective bargaining: Argentina, Brazil and Mexico compared*, Documento de Trabalho n. 5, Departamento de Relações sindicais e de Trabalho da OIT (Genebra, OIT, 2009); J. Bonifacio e G. Falivene: *Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana. Argentina, Costa Rica, México, y Perú* (Caracas, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento, 2002); M. Wegman: *Aportes a la profesionalización del servicio civil en el gobierno federal de la República Argentina a través de al negociación colectiva*, XV Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 9-12 de novembro de 2010.

55 A. Cardoso e J. Gindin: *Industrial relations and collective bargaining: Argentina, Brazil and Mexico compared*, Documento de Trabalho n. 5, Departamento de Relações Industriais e de Trabalho da OIT (Genebra, OIT, 2009), pág. 15.

Nos termos da Lei n. 24.185, comissões de negociação separadas realizam negociações gerais e setoriais nos serviços públicos. Elas são formadas por representantes do Estado e dos trabalhadores e coordenadas pelo Ministério do Trabalho. Alguns acordos setoriais atualmente em vigor cobrem trabalhadores da Loteria Nacional, da Educação, da Segurança Alimentar, da Segurança de Parques e das Artes Nacionais.⁵⁶

O Uruguai também adotou uma estrutura dessa natureza em 2005. O Conselho Superior de Negociações Coletivas no Setor Público conta com representantes de quatro órgãos do governo central e um número igual de representantes sindicais, se reúne a pedido de qualquer um dos seus membros e toma decisões por consenso. Negociações nos níveis setorial (segundo nível) e organizacional (terceiro nível) são conduzidas separadamente e abordam os mesmos temas, dentro dos limites estabelecidos por acordos concluídos em um nível mais elevado. O Ministério do Trabalho, que preside o Conselho Superior, é responsável pela coordenação desses diferentes níveis.⁵⁷

Na Itália, o órgão de representação das administrações públicas em negociações coletivas (ARAN) foi introduzido com a descentralização da administração pública em 1993 e ele é responsável por representar o governo em negociações coletivas com sindicatos do setor público. As negociações são conduzidas por meio de unidades de negociação designadas, tanto no âmbito nacional como em cada órgão público descentralizado.

56 A. Cardoso e J. Gindin: *Industrial relations and collective bargaining: Argentina, Brazil and Mexico compared*, Documento de Trabalho n. 5, Departamento de Relações sindicais e de Trabalho da OIT (Genebra, OIT, 2009); J. Bonifacio e G. Falivene: *Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana. Argentina, Costa Rica, México, y Perú* (Caracas, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento, 2002); M. Wegman: *Aportes a la profesionalización del servicio civil en el gobierno federal de la República Argentina a través de al negociación colectiva*, XV Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 9-12 de novembro de 2010.

57 Lei n. 18.508, 26/06/2009, artigos 10-14.



A representação pelo ARAN é obrigatória para diversas administrações individuais, como ministérios, escolas, órgãos de saúde e previdência social.⁵⁸



O ARAN funciona como uma estrutura de serviços para [esses administradores.]. . . [A]s diversas administrações . . . exercem um “poder de direção” sobre o ARAN no que se refere a negociações coletivas nacionais, estabelecendo comissões setoriais para esse fim. Será criada uma comissão setorial para cada setor de negociação coletiva – saúde, autoridades locais, pesquisas, universidades e órgãos públicos não econômicos (por exemplo, previdência social). Contudo, em relação aos ministérios, escolas e determinados serviços de utilidade pública (corpo de bombeiros e alguns outros), o Presidente do Conselho de Ministros, por meio do Ministério de Serviços Públicos, é que atuará como a “comissão setorial”.

Cada comissão, juntamente com o Presidente do Conselho de Ministros das administrações públicas centrais, estabelecerá diretrizes e objetivos para a negociação coletiva quando chega o momento de renovar de cada acordo, enquanto o ARAN deve mantê-los constantemente informados sobre o andamento das negociações. Uma vez que se chegue a um acordo provisório, o ARAN deve submeter sua minuta às comissões para aprovação antes de ele ser efetivamente assinado. A lei prevê, portanto, que as comissões setoriais devem ser expressamente envolvidas na ratificação de acordos coletivos, estabelecendo, assim, uma relação com o ARAN que, de certa forma, se assemelha à relação entre base/membros e agentes de negociação do setor privado.⁵⁹

58 Federação Europeia de Sindicatos de Serviços Públicos: *Collective bargaining, country profiles: Italy*, <http://www.epsu.org/r/471>; “Decentralised bargaining in the public sector examined”, em EIROOnline, março de 2003, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/12/feature/it0212209f.htm>; e “Reform of public sector bargaining agency approved”, em EIROOnline, novembro de 1997, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1997/11/feature/IT9711217F.htm> (todos os URLs foram acessados em 27/10/2011).

59 “Decentralised bargaining in the public sector examined,” op. cit.

5. Abordagens e modelos de negociação

0 modelo posicional

Como a negociação coletiva enquanto uma instituição surgiu em condições de hostilidade, ela é cercada por uma cultura de contraditório.⁶⁰ Alguns países celebraram acordos históricos, transformando antagonistas sociais em parceiros sociais, mas de um modo geral – e talvez sobretudo nas sociedades dominadas por uma visão de mundo anglossaxônica – a negociação posicional é turbulenta.⁶¹ De fato, analistas da arte da negociação conseguiram compilar uma lista de comportamentos de uma negociação posicional:

- Desenvolver posições almejadas e de resistência de antemão;
- Fazer declarações exageradas de posições iniciais;
- Comprometer-se com essas posições precoce e publicamente;
- Canalizar a comunicação por meio de um porta-voz;
- Dar o mínimo possível pelo que receber;
- Nunca “negociar contra si mesmo”;
- Sempre manter o outro lado desestabilizado;
- Usar formas coercitivas de poder;
- Mobilizar apoio dos constituintes;
- Dividir e conquistar o outro lado; proteger-se das outras partes do seu lado;
- Um acordo aceito com muita relutância é sinal de sucesso.⁶²

60 Pesquisando a situação na Europa desde os tempos medievais até o século XIX, Jacobs registra que “as autoridades públicas de diversos países desconfiavam muito das organizações de trabalhadores. Uma das razões que as levavam a reprimir essas combinações era a preocupação com a ordem pública, já que combinações eram, na maioria das vezes, associadas a distúrbios ou à violência”. A. Jacobs: “Collective self-regulation”, em B. Hepple: *The Making of Labour Law in Europe* (London, Mansell, 1986), pág. 197. A progressão foi da repressão à tolerância e ao reconhecimento (ambivalente).

61 “O sistema foi e continua a ser contraditório porque, quando a negociação coletiva foi criada, acreditava-se que capital e trabalho seriam inimigos eternos ou estariam eternamente em conflito. Dessa forma, um sistema de leis e regulamentos e órgãos federais como o FMCS foram criados para tirar esse conflito das ruas e canalizá-lo para a negociação coletiva e para greves legítimas, marchas sindicais ou pressões econômicas”. P. Hurtgen (Diretor do Serviço Federal de Mediação e Conciliação dos Estados Unidos): *Collective bargaining and individual rights: The changing dynamics of workplace dispute resolution*, The Henry Kaiser memorial lecture, The Georgetown University Law Center, 13 de novembro de 2003, trechos editados, http://fmcs.gov/assets/files/Articles/Kaiser_Lecture.htm (acessado em 27/10/2011).

62 J. Cutcher-Gershenfeld: “How process matters”, em T. Kochan e D. Lipsky: *Negotiations and change* (Ithaca, NY, Editora da Universidade de Cornell, 2003), pág. 143.



Embora a modalidade posicional possa ser compreensível no seu contexto histórico e seja amplamente funcional, suas limitações também podem ser facilmente identificadas. Os locais de trabalho da atualidade são pelo menos tão compartilhados quanto os interesses conflitantes. Pesquisas abrangentes e a experiência revelam que locais de trabalho muito bons – organizações produtivas e de alto desempenho, que despertam o desejo de trabalhar nas pessoas – são caracterizados por relações de confiança e respeito entre todas as partes.⁶³ A negociação posicional pode desestimular a criatividade conjunta e não explora as possibilidades disponíveis para ganhos mútuos.

O estilo de negociação em alguns países em rápido processo de modernização está reproduzindo substancialmente, em aspectos essenciais, a experiência histórica de sociedades que hoje são pós-industriais. A negociação posicional – discutida mais abaixo – está surgindo como a modalidade padrão. Esta publicação espera incentivar as partes desses países a explorar caminhos diferentes no início do processo de desenvolvimento de suas negociações.

*O modelo dos ganhos mútuos*⁶⁴

Nos últimos anos, observou-se o desenvolvimento de modelos alternativos de negociação, descritos alternadamente como negociações de ganhos mútuos, baseadas em interesses, mutuamente benéficas, integradoras e orientadas por princípios. Essas abordagens procuram promover a negociação produtiva por meio dos seguintes princípios:

63 Veja, entre muitas fontes, J. Rogers e W. Streeck (eds.): *Works councils: Consultation, representation, and cooperation in industrial relations* (Chicago, Editora da Universidade de Chicago, 1995); G. Leminsky: "Everything you always wanted to know about Mitbestimmung", in *Die Mitbestimmung* (Düsseldorf, Fundação Hans Böckler, 1999), págs. 46–50; D. Hull e V. Reid: *Simply the best workplaces in Australia*, Documento de trabalho do ACIRRT n. 88 (Sidney, Universidade de Nova Gales do Sul, 2003); T. Kochan e P. Osterman: *The mutual gains enterprise* (Boston, Editora da Harvard Business School, 1994); J. Gittel: *The Southwest Airlines way* (Nova Iorque, McGraw-Hill, 2003); D. Weiss: *Beyond the walls of conflict* (Toronto, Irwin, 1996); e o Instituto *Great Place to Work*, <http://www.greatplacetowork.com> (acessado em 27/10/2011).

64 Para uma discussão focada diretamente no setor público (em um contexto canadense), veja N. Caverly, B. Cunningham e L. Mitchell: "Reflections on public sector-based integrative collective bargaining: Conditions affecting cooperation within the negotiation process" em *Employee Relations* (Glasgow, Universidade de Strathclyde, 2006), Vol. 28, n. 1, pág. 62.

- avaliação cuidadosa dos interesses e necessidades de todas as partes envolvidas, sem exceção, e não a promoção obstinada de posições de negociação pré-estabelecidas;
- alto nível de intercâmbio de informações;
- tentativas de “fazer crescer o bolo” no ciclo de negociação seguinte antes de dividi-lo;
- geração criativa de opções que promovam interesses compartilhados e conciliem interesses distintos ou conflitantes;
- resolução de problemas; e
- a percepção de que o processo é importante.

O modelo de ganhos mútuos gira em torno de um processo de negociação empoderado como uma alternativa ao uso do poder econômico, seja ele exercido pelo empregador, pelos trabalhadores ou por seus representantes. A teoria é a seguinte:

- há poder no desenvolvimento de uma boa relação de trabalho: quando constroem relações de confiança e respeito, as partes podem negociar entre si com mais segurança e influenciar umas as outras de uma maneira mais criativa e recíproca;
- há poder na compreensão dos diferentes interesses envolvidos: quanto mais se compreende as preocupações do outro lado, e quanto mais fielmente as partes transmitem suas próprias preocupações, mais as perspectivas de um acordo que satisfaça os interesses de ambos os lados são ampliadas;
- há poder na invenção de soluções elegantes: o compartilhamento de informações e uma participação efetiva ajudam a produzir opções e soluções que, de outra maneira, jamais seriam encontradas;
- há poder nos compromissos: se um dos lados se dispuser a assumir compromissos e confiar que o outro fará o mesmo, o processo de elaboração de acordos pode gerar resultados mais significativos.⁶⁵

As diferenças entre a negociação posicional e a de ganhos mútuos foram resumidas instrutivamente na tabela abaixo:

65 Veja R. Fisher, W. Ury e B. Patton: “Negotiation power: Ingredients in an ability to influence the other side”, em L. Hall (ed.): *Negotiation strategies for mutual gain* (Thousand Oaks, CA, Sage Publications, 1993), pág. 6 em diante, reproduzido parcialmente aqui.



Tabela 1

Negociação posicional	Negociação baseada em interesses
O principal enfoque é dar o mínimo possível e receber o máximo possível	O principal enfoque é garantir que os interesses de cada lado sejam atendidos
As partes se preparam separadamente elaborando posições iniciais como metas	As partes se preparam juntas acordando regras básicas e maneiras de se trabalhar
Essas posições assumem a forma de “listas de desejos”. As partes frequentemente apresentam posições “irreais” das quais podem, posteriormente, “abrir mão”	As partes se preparam separadamente discutindo interesses com os constituintes. Se os constituintes apresentarem posições, os negociadores as convertem em interesses
Elas também elaboram pontos de resistência acima ou abaixo dos quais não estão dispostas a ir	Elas entram na negociação com a mente aberta quanto ao teor do acordo final
As negociações assumem a forma de dois lados negociando em uma mesa com intervalos para reuniões fechadas; as opções são exploradas em sessões privadas	As negociações assumem a forma de um grupo com intervalos ocasionais para reuniões separadas ou paralelas; as opções são exploradas abertamente em sessões conjuntas
Se as partes passarem por treinamento em negociação, o processo é conduzido separadamente	Se estiverem adotando a Negociação Baseada em Interesses (IBB) pela primeira vez, as partes realizam treinamento conjunto
As negociações se iniciam com declarações de posição e seguem uma sequência de propostas e contrapropostas com prorrogações e paralisações frequentes	As negociações se iniciam com discussões em torno de uma questão e dos interesses de cada parte subjacentes a essa questão, seguidas por um processo de resolução de problemas
As informações são controladas rigorosamente e só são reveladas sob pressão ou para obter uma concessão	As informações são compartilhadas abertamente e as pesquisas geralmente são realizadas conjuntamente
Decisões são tomadas por acordo ou sob pressão	Decisões são tomadas por consenso após uma avaliação objetiva acordada das opções entre as partes

Envolve principalmente gerentes de relações industriais e autoridades sindicais	Outros indivíduos especializados em temas relevantes podem ser envolvidos
Porta-vozes apresentam as principais posições e jogadas	Porta-vozes descrevem resumidamente os principais interesses, mas todos os membros participam
Cada lado tenta manter o outro sob pressão por meio de táticas de poder	As partes concordam em não usar pressão para alavancar a negociação
As partes usam um facilitador quando ocorre um impasse	As partes usam um facilitador durante todo o processo
¹ Source: Barrett J. and O'Dowd J. <i>In ter est-based bargaining – A users' guide</i> (Trafford, 2005), p.39.	



© ILO/IMaillard



Outra maneira de se alcançar esses resultados, denominada “negociação de ganhos mútuos”, é explicada no quadro a seguir.

Guia da negociação de ganhos mútuos

1. Reunião pré-negociação

- acorde uma meta geral para a negociação
- concorde em realizar, na maior medida possível, uma negociação baseada em necessidades
- compartilhe suas próprias necessidades, interesses, receios, preocupações e expectativas
- procure compreender as necessidades, interesses, receios, preocupações e expectativas da outra parte
- esclareça as questões a serem negociadas, inclusive questões pendentes
- resolva quaisquer problemas facilmente solucionáveis para promover uma cultura de consentimento
- acorde uma data, hora e local para a primeira negociação

2. Após a reunião pré-negociação, mas antes do início das negociações:

- determine a composição da sua equipe de negociação e acorde regras básicas para a conduta dela
- compartilhe com seus constituintes as necessidades, interesses, receios, preocupações e expectativas da outra parte
- saiba a importância da moderação preliminar das expectativas dos seus constituintes
- produza opções criativas para atender às necessidades, interesses, receios, preocupações e expectativas da outra parte
- procure obter mandatos flexíveis dos seus constituintes que o ajudem a satisfazer as necessidades da outra parte e não criem obstáculos à negociação baseada em necessidades
- resista à ideia de fazer exigências posicionais. Em vez disso, procure fazer propostas baseadas em necessidades
- obtenha o máximo de informações possível para fundamentar suas necessidades e permitir uma visão das necessidades do outro lado
- determine a sua melhor alternativa a um acordo negociado (BATNA)¹ e a da outra partes e, se possível, fortaleça a sua

3. No início do processo de negociação

- dê boas-vindas à outra parte da negociação
- apresente sua equipe
- cuide de questões como as seguintes:-
 - horários de início e fim
 - café e almoço
 - regulamentos para o consumo de tabaco
 - código de vestimenta casual
 - limites para interrupções, inclusive a obrigação de desligar celulares
- acorde normas básicas para as reuniões para garantir, entre outras coisas, que os participantes:
 - sigam, na maior medida possível, o processo tal como foi acordado
 - procurem primeiro compreender e depois ser compreendidos
 - ouçam atentamente o que for dito
 - falem um de cada vez e não interrompam uns aos outros
 - sejam assertivos, mas sendo sempre gentis e respeitosos uns com os outros
- acorde normas básicas para sessões privadas para garantir, entre outras coisas, que:
 - as partes possam solicitar reuniões fechadas com seus grupos em qualquer momento
 - essas reuniões só ocorrerão após as partes terem explorado plenamente as questões levantadas pela outra parte
 - a parte que solicitar a reunião fechada com seu grupo saia da sala
 - a parte que solicitar a reunião fechada indique, de forma realista, por quanto tempo precisa se reunir
 - caso se perceba que a sessão demorará mais tempo que o previsto, a parte que requisitou a reunião fechada informe a outra parte e indique um novo horário
 - reafirme o compromisso com sua meta acordada para a negociação e com a negociação baseada em necessidades
 - acorde que tudo que for dito na negociação será extraoficial a menos que acordado de outra maneira
 - confirme que as atas resumidas serão mantidas, ou seja, aquelas que refletem a presença das partes, questões registradas, como problemas abordados e acordos concluídos, e o caminho a seguir após cada reunião
 - confirme que as atas serão distribuídas a todos os participantes da reunião dentro de prazo razoável após a reunião



4. Esclarecendo e desenvolvendo um entendimento das questões para ambas as partes

- a primeira parte deve apresentar suas necessidades, interesses, receios, preocupações, expectativas e propostas
- enquadre as questões de maneiras colaborativas e solucionáveis
- a segunda parte deve apresentar suas necessidades, interesses, receios, preocupações, expectativas e propostas
- enquadre as questões de maneiras colaborativas e solucionáveis
- as necessidades, interesses, receios, preocupações, expectativas e propostas de ambas as partes devem ser totalmente explorados
- liste e acorde todas as questões a serem negociadas
- acorde a ordem das questões a serem abordadas (considere a possibilidade de começar com questões mais fáceis, urgentes ou que ajudarão a esclarecer outros problemas)
- conforme o caso, as partes devem trocar informações para promover um entendimento das questões
- continue a esclarecer questões relacionadas particularmente às necessidades, interesses, receios, preocupações e expectativas de ambas as partes
- acompanhe e direcione as discussões
- identifique áreas de interesses comuns e conflitantes

5. Desenvolvendo e selecionando opções de acordo:

- abordando uma questão de cada vez, crie o máximo de maneiras possíveis de satisfazer as necessidades de cada parte e tornar o bolo maior;
- invente opções sem compromisso
- use critérios e normas como base para avaliar e selecionar opções
- analise opções para ver quais seriam aceitáveis para ambas as partes
- procure influenciar e esteja disposto a ser influenciado
- separe e integre questões conforme a necessidade
- considere a possibilidade de vincular e permutar questões
- experimente perguntas hipotéticas, como ‘e se..?’
- considere a possibilidade de criar subgrupos/forças-tarefa/comissões para desenvolver propostas
- considere o uso de um único documento para chegar a um consenso
- mantenha as opções provisórias e condicionais até que todas as questões tenham sido acordadas
- identifique áreas de acordo
- agrupe opções aceitáveis em um acordo geral

- minimize a formalidade e o registro de informações até que se chegue a um acordo final

6. Chegando a um acordo

- elabore um acordo
- assegure-se de que ambas as partes compreenderam os termos do acordo
- especifique quem, o quê, onde, quando e como o acordo será implementado
- estipule detalhes de avaliação, implementação e acompanhamento
- considere o uso de procedimentos de apresentação de relatórios, inclusive a ideia de uma declaração conjunta para os constituintes
- inclua procedimentos na eventualidade de um impasse
- se for difícil chegar a um acordo final, considere a adoção de acordos de princípio, acordos provisórios, acordos interinos, acordos parciais, acordos sobre metas, acordos em torno do processo
- resista à negociação posicional na maior medida possível
- se não for possível chegar a um acordo final, verifique a real viabilidade das propostas, faça concessões, dê um tempo, discuta maneiras alternativas de chegar a um acordo, como o envolvimento de um terceiro, capture o que foi acordado e restrinja o que é conflitante

Fonte: Centro Internacional de Formação da OIT: Joint union-management negotiation skills training for social partners on conflict prevention and negotiation skills, Pacote de treinamento, junho de 2005, págs. 53–56.

¹ “BATNA” refere-se à retirada de uma das partes no caso de as negociações fracassarem – as outras opções disponíveis. É frequentemente a chave para se compreender concessões que devem ser feitas por cada lado. A determinação das BATNAs envolve uma exploração cuidadosa das alternativas baseadas no poder e nos direitos de cada parte para se chegar a um acordo. As BATNAs são o ponto de partida de qualquer negociação. Uma compreensão realista das BATNAs de todas as partes envolvidas é vital para se determinar o poder de negociação em qualquer negociação.

0 modelo misto

Nem todas as partes que consideram o modelo posicional limitado ou disfuncional estão preparadas para adotar plenamente a alternativa dos ganhos mútuos. Pode haver diversas razões para isso, como falta da confiança necessária para permitir, por exemplo, um amplo compartilhamento de informações; as partes podem não ter o conhecimento necessário do modelo alternativo



para apoiá-lo; ou talvez seja necessária uma relação mais distante entre as partes para evitar a cooptação; e assim por diante.

A despeito de reservas desses tipos, as partes podem preferir adotar elementos da negociação de ganhos mútuos de uma maneira seletiva. Dessa forma, por exemplo, métodos de resolução de problemas baseados em interesses têm sido usados para abordar questões de negociação de caráter mais integrador, como treinamento, equilíbrio entre a vida profissional e pessoal, saúde e segurança no trabalho e ambiente de trabalho, aceitando-se que os métodos de negociação posicional ainda constituirão o principal determinante de questões distributivas como salários e benefícios.

Em algumas ocasiões, o pragmatismo leva as partes a adotar uma abordagem mais híbrida. Atualmente, o Serviço Federal de Mediação e Conciliação (FMCS) dos Estados Unidos oferece a “negociação tradicional modificada” ou “negociação mista”, que também é usada por facilitadores independentes em países como Austrália e África do Sul, para mencionar alguns.

Com o objetivo de proporcionar às partes mais opções e a maior flexibilidade possível, os mediadores do FMCS desenvolveram, nos últimos anos, um modelo misto de negociação “tradicional” (posicional) e tradicional modificada, conhecida como “Negociação Cooperativa Melhorada” (ECN):

“ A ECN foi introduzida precisamente entre a negociação tradicional e a MTB [Negociação Tradicional Modificada] no continuum do processo de negociação, criando, assim, uma gama completa de opções que o mediador pode usar no processo de solução de conflitos. A ECN foi clara quanto às suas metas. Deveria ser simples; não exigir treinamento especializado; não interferir nas estruturas normais das comissões de negociação das partes; promover a comunicação e compreensão dos interesses subjacentes às questões; e utilizar o processo tradicional de negociação...

Em linhas gerais, a ECN pode ser descrita como um processo em três etapas: (1) definição e troca de questões, com a facilitação de um mediador; (2) definição e troca de propostas; e (3) a negociação coletiva tradicional”.⁶⁶

66 C. Brommer, G. Buckingham e S. Loeffler: Cooperative bargaining styles at FMCS: A movement toward choices (Washington, DC, Serviço Federal de Mediação e Conciliação, 2002), pág.32, <http://admin.fmcs.gov/assets/files/Articles/Pepperdine/CBStylesatFMCS.pdf> (acessado em 27/10/2011).

Consulta e negociação

Por meio de consultas, os parceiros sociais não apenas compartilham informações, mas também participam de um diálogo mais profundo em torno das questões levantadas. Embora não tenham poder decisório, consultas podem ser feitas como parte de um processo dessa natureza.⁶⁷ A consulta exige o envolvimento das partes por meio da troca de opiniões que possam resultar em um diálogo mais profundo. Diversas instituições utilizam o processo de consultas e promovem o compartilhamento de informações, mas algumas delas têm poderes para concluir acordos que podem ser obrigatórios. As instituições de diálogo social que não têm esse mandato frequentemente assessoram ministérios, legisladores e outros formuladores de políticas e decisores.⁶⁸

A Recomendação sobre Consultas (Níveis Industrial e Nacional) de 1960 (n. 113) estabelece que medidas deveriam ser adotadas para promover, eficazmente, consultas e mecanismos de cooperação entre autoridades públicas e organizações de empregadores e trabalhadores, sem qualquer tipo de discriminação contra essas organizações. O objetivo das consultas deve ser o de garantir que as autoridades públicas levem em consideração os pontos de vista dessas organizações e permitam que elas prestem orientações e assistência, principalmente na elaboração e aplicação de leis e regulamentos que afetem seus interesses.⁶⁹ Além disso, o Comitê de Liberdade Sindical e o Comitê de Peritos sobre a Aplicação de Convenções e Recomendações declararam que quando um governo pretende alterar estruturas de negociação nas quais atua direta ou indiretamente como empregador, é particularmente importante seguir um processo adequado de consultas para que todos os objetivos possam ser discutidos por todas as partes envolvidas. Essas consultas devem ser realizadas de boa fé e as partes devem ter todas as informações necessárias para tomar uma decisão bem fundamentada.⁷⁰

67 J. Ishikawa: *Key features of national social dialogue: A social dialogue resource book* (Genebra, OIT, 2003).

68 Veja mais: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/sd/index.htm> (acessado em 27/10/2011)

69 Parágrafos 1 e 3.

70 OIT: *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, quinta edição (revisada) (Genebra, 2006), Parágrafos 1068 e 1086.



Consulta sobre mudanças nas condições de emprego

No passado, observou-se que quando superiores tomam decisões unilaterais que afetam os interesses de trabalhadores, esses indivíduos reagem e podem até recorrer a ações de protesto. De fato, algumas das primeiras leis industriais formuladas no início do século XX incluíam disposições de *status quo* para verificar e até mesmo reverter ações unilaterais.¹

A Lei Australiana do Trabalho Justo de 2009 prevê que termos padronizados de consulta devem ser incluídos nas diretrizes e acordos coletivos que regulam a maior parte do mercado de trabalho. A *Higher Education Award* (diretriz sobre a regulação de relações de trabalho no ensino superior) expressa essa obrigação de maneira típica:

Consulta sobre mudanças importantes no local de trabalho

Quando um empregador deve notificar seus funcionários

- (a) Quando um empregador tiver tomado uma decisão definitiva de introduzir mudanças importantes na produção, programa, organização, estrutura ou tecnologia que tendem a produzir impactos significativos nos funcionários, ele deve notificar esses trabalhadores e seus representantes, se houver, sobre quem poderá ser afetado pelas mudanças propostas.
- (b) Impactos significativos incluem a rescisão do contrato de trabalho, mudanças importantes na composição, operação ou dimensão da força de trabalho do empregador ou nas competências necessárias; a eliminação ou redução de oportunidades de emprego e de promoção ou da estabilidade no emprego; a alteração da jornada de trabalho; a necessidade de reciclagem profissional ou transferência de funcionários para outras atividades ou locais; e a reestruturação de empregos. Quando essa diretriz prevê a alteração

© ILO/J. Maillard



de quaisquer dessas questões, considera-se que qualquer alteração introduzida não terá um impacto significativo.

Quando o empregador deve discutir mudanças

- (a) O empregador deve discutir com os trabalhadores afetados e seus representantes, se houver, a introdução das mudanças mencionadas na cláusula 8.1, os impactos que essas mudanças tendem a produzir nos funcionários e medidas para evitar ou mitigar os impactos adversos de tais mudanças nesses trabalhadores e devem rapidamente levar em conta as questões suscitadas por esses indivíduos e/ou seus representantes em relação às mudanças.
- (b) As discussões devem ser iniciadas o mais rapidamente possível após o empregador ter tomado uma decisão definitiva de implementar as mudanças propostas.
- (c) Para os fins dessas discussões, o empregador deve fornecer, por escrito, todas as informações relevantes sobre as mudanças aos funcionários interessados e seus representantes, se houver, incluindo a natureza das mudanças propostas, os impactos esperados dessas mudanças nos funcionários e quaisquer outras questões que tendem a afetá-los, desde que nenhum empregador seja solicitado a revelar informações confidenciais cuja divulgação seria contrária aos seus interesses.⁴

¹ Veja, por exemplo, a *Lei Canadense de Investigação de Conflitos Industriais de 1907* e a *Lei de Conflitos Industriais de Transvaal de 1909*.

² *Diretiva 2002/14/EC*.

³ *The Information and Consultation of Employees' Regulations 2004 – DTI Guidance 2006*, acessível em www.berr.gov.uk/files/file25934.pdf.

⁴ *Cláusula 8 da diretriz Higher Education Industry – General Staff – Award 2010*.

Mudança de mentalidades

Para que empregadores e sindicatos do setor público colham os benefícios dos modelos de negociação coletiva que minimizam conflitos, são necessárias duas mudanças de pensamento correspondentes:

- os governos devem reconhecer plenamente os sindicatos para fins de negociação coletiva e atividades relacionadas; o papel representativo dos sindicatos decorrente dos princípios da liberdade sindical deve ser plenamente respeitado.



Em alguns países, o direito à liberdade sindical foi garantido pelo direito constitucional, conferindo-lhe um status legal maior que o de leis ordinárias e tornando-o um direito fundamental. Outros países regulamentaram detalhadamente a posição e os direitos de sindicatos de participar de negociações coletivas por meio de leis ordinárias. Além disso, alguns países implementaram normas internacionais do trabalho como a Convenção n. 151, que os obriga a respeitar esses direitos em virtude de um mandato constitucional ou legal.⁷¹

Na Argentina, no Brasil e no México, por exemplo, a legislação trabalhista está consagrada na constituição e estabelece: normas formais de negociação coletiva que incluem a representação de interesses e a mediação de conflitos, direitos substantivos relacionados às condições de trabalho (por exemplo, normas de remuneração e saúde) e o papel do Estado como um guardião que reconhece a frágil posição dos trabalhadores, as ações e o alcance da representação sindical. Embora o conteúdo exato e a redação dos regulamentos variem entre esses três países, em todos os três esses regulamentos abrangem as seguintes questões: jornada de trabalho, proibição de trabalho noturno para mulheres e jovens, idade mínima de admissão ao emprego, direito a uma folga semanal, direitos especiais para mulheres durante e após a gravidez, definição de um salário mínimo com base nas necessidades básicas de um trabalhador chefe de família, igual remuneração por igual trabalho, proteção salarial, limite de horas extras, direito à moradia e educação, responsabilidade de empregadores por acidentes e doenças ocupacionais, normas mínimas de segurança e saúde no trabalho, direito de associação para trabalhadores e empregadores, direito à greve, órgãos tripartites de solução de conflitos, tribunais trabalhistas, indenização por demissão sem justa causa e o caráter irrenunciável dos direitos trabalhistas.⁷²

71 Algumas disposições padronizadas sobre liberdade sindical podem ser encontradas em <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/IIg/index.htm> (acessado em 27/10/ 2011).

72 A. Cardoso e J. Gindin: *Industrial relations and collective bargaining: Argentina, Brazil and Mexico compared*, Documento de Trabalho n. 5, Departamento de Relações Industriais e do Trabalho da OIT (Genebra, OIT, 2009).

- Sindicatos de trabalhadores do governo devem ir além do seu tradicional papel de “defensor” e incorporar, também, um papel de “colaborador da organização” para que consigam administrar o dualismo com sucesso.⁷³ Isso exige, entre outras coisas, que líderes e negociadores sejam expostos a novas possibilidades na negociação coletiva.

Lições para negociações no setor público

A prevenção de conflitos deve ser o principal fator a ser considerado ao se formular medidas para introduzir ou fortalecer a negociação coletiva nas relações de trabalho no setor público. Alguns modelos de negociação coletiva são mais eficazes na prevenção de conflitos que outros. No entanto, medidas que visam a obtenção de ganhos mútuos têm uma probabilidade maior de proporcionar satisfação no trabalho e garantir a prestação de serviços eficientes e confiáveis para o público. Esse processo exige que governo e sindicatos tomem decisões cuidadosas diante de oportunidades para estabelecer ou redefinir suas abordagens de negociação.



© ILO/M. Crozet

73 Veja T. Huzzard, D. Gregory, e R. Scott (eds.): *Strategic unionism and partnership: Boxing or dancing?* (Houndmills, Hampshire, UK, Palgrave Macmillan, 2004) e EPMU, DWU e M. Ogden: *Building high performance workplaces: The union approach* (Nova Zelândia, Centro para Trabalhos de Alto Desempenho, 2010).



Convenção n. 154 e o serviço público⁷⁴

A Convenção reconhece que negociações coletivas no serviço público podem ser diferentes das realizadas em outras áreas de atividade econômica. Isso porque as condições de trabalho desse setor geralmente são concebidas para serem uniformes. Em geral, essas condições são aprovadas pelo parlamento e aplicam-se a todos os servidores públicos. Elas frequentemente contêm normas exaustivas em matéria de direitos, deveres e condições de serviço que deixam pouco espaço para a negociação e podem exigir emendas em leis sobre condições de emprego. Essas negociações são, portanto, muitas vezes centralizadas.

A situação singular do serviço público em negociações coletivas também decorre do seu financiamento. Salários e outras condições de emprego de servidores públicos têm implicações financeiras que devem estar refletidas nos orçamentos públicos. Os orçamentos são aprovados por órgãos como parlamentos, que nem sempre são empregadores diretos de servidores públicos. As negociações com implicações financeiras para o serviço público são, portanto, frequentemente centralizadas e sujeitas a diretrizes ou ao controle de órgãos externos, como do ministério da fazenda ou comissões interministeriais.

Esses aspectos incluem também outras questões, como a determinação dos temas negociáveis, a jurisdição das diversas estruturas do Estado e a definição das partes negociadoras em diferentes níveis.

Modalidades especiais

Com base nessas questões, o Artigo 1(3) da Convenção permite “modalidades particulares” de aplicação que podem ser fixadas por leis ou regulamentos nacionais, ou pela prática nacional do serviço público. As modalidades especiais podem incluir:

- o parlamento ou a autoridade orçamentária competente estabelecer limites superiores ou inferiores para negociações salariais ou definirem um pacote orçamentário geral no qual as partes possam negociar cláusulas monetárias ou normativas;
- disposições legislativas concederem às autoridades financeiras o direito de participar de negociações coletivas ao lado do empregador direto;
- harmonização de um sistema de negociação acordado com uma estrutura legal, como observado em muitos países;
- a determinação inicial pela autoridade legislativa das diretrizes sobre temas negociáveis, os níveis em que a negociação

74 Reproduzido de S. Olney e M. Rueda: *Convention No. 154: Promoting collective bargaining* (Genebra, OIT, 2005), pág. 14.

coletiva deve ocorrer ou quais podem ser as partes negociadoras. O processo de determinação de diretrizes deve ser precedido de consultas com as organizações de servidores públicos.

Negociação posicional: o calcanhar-de-aquiles do setor público

Nem sempre as negociações no setor público são bem-sucedidas. Posições monetárias pré-determinadas, estabelecidas por ministros da Fazenda e autoridades do Tesouro que definiram números de acordo com um ciclo e dinâmica diferentes, podem ser assumidas no processo de negociação. A situação piora quando essas posições são declaradas publicamente; ou seja, quando trincheiras são construídas para defendê-las. Isso estimula os sindicatos a responder na mesma moeda, com demandas em massa e exageradas que precisam ser negociadas agressivamente para que sejam atendidas.

Também não ajuda se o processo de negociação for contornado por meio do recurso a personalidades políticas e financeiras que tomam decisões influenciadas por pressões não necessariamente condizentes com uma negociação coletiva ideal e, consequentemente, com resultados sociais desejáveis. Nesse contexto, as informações são transmitidas moderada e taticamente, e não de modo abrangente ou transparente. Nesses casos, pode ser muito difícil negociar de boa fé e visando ganhos mútuos.

As partes devem, no entanto, reconhecer que a negociação coletiva reflete o funcionamento e o julgamento do processo democrático mais amplo. Devem também reconhecer que os processos decisórios no âmbito político e de definição orçamentária são melhorados se um modelo ideal de negociação, mediação e, se necessário, arbitragem de questões trabalhistas puder percorrer um caminho menos tortuoso. Isso pode ser visto principalmente como uma questão de sequenciamento e coordenação, decorrente da compreensão de como a instituição da negociação pode prestar sua melhor contribuição social.

A negociação de ganhos mútuos exige que cada parte considere cuidadosamente tanto seus interesses ou necessidades como os das outras partes antes de propor qualquer solução para as questões, já que a atitude de antecipar-se à discussão necessária de todos os detalhes apresentando respostas pouco exploradas pode ser considerada presunçosa. Essa atitude nega a responsabilidade conjunta das partes não apenas pela solução, mas também pelo próprio problema. Pode provocar, inclusive, uma reação de indiferença.



A característica distintiva e mais benéfica da negociação de ganhos mútuos envolve a exploração conjunta de questões, na qual opções possam ser geradas e ponderadas em um ambiente criativo e protegido e resultados qualitativamente superiores possam ser alcançados.

Por essa razão, o ideal é que as partes entrem na negociação sem posições pré-definidas, mas com interesses e questões articulados e mandatos flexíveis.

Para que soluções ideais e racionais sejam eventualmente produzidas, elas devem se basear em todas as informações relevantes. Por isso, também é fundamental divulgar o máximo possível de informações, o que é uma questão de comunicação de confiança e boa-fé.

Uma alternativa mais flexível à sequência posicional seria algo mais ou menos assim, seguindo a Convenção n. 154:

- (i) Autoridades do Tesouro ou do Ministério da Fazenda fornecem “parâmetros sugestivos” sobre resultados salariais aos seus negociadores em um processo de negociação em andamento, compatíveis com o processo geral de planejamento e modelagem orçamentários.⁷⁵ Esses parâmetros podem consistir em gamas flexíveis de aumentos nos custos salariais ou no custo total do acordo.
- (ii) A negociação prossegue, com as partes tendo acesso às principais análises e dados de base. Uma abordagem de resolução de problemas que maximiza os ganhos mútuos é adotada nas negociações.
- (iii) O resultado provisório da negociação pode ficar dentro ou fora dos limites dos parâmetros anteriormente apresentados. No segundo caso, os negociadores apresentariam conjuntamente seus argumentos às autoridades financeiras sobre por que os números fixados anteriormente deveriam ser reconsi-

75 Veja OIT: *Freedom of association and collective bargaining* (Genebra, 1994), parágrafo 263: “Na opinião do Comitê [de Peritos sobre a Aplicação de Convenções e Recomendações], disposições legislativas que permitem ao parlamento ou à autoridade orçamentária competente estabelecer limites superiores ou inferiores para negociações salariais ou definir um ‘pacote orçamentário’ geral no qual as partes possam negociar cláusulas monetárias ou normativas . . . ou aquelas que concedam às autoridades financeiras o direito de participar de negociações coletivas ao lado do empregador direto são compatíveis com a Convenção [98], desde que permitam que a negociação coletiva desempenhe um papel significativo”. Veja também o trecho extraído de S. Olney e M. Rueda: *Convention No. 154: Promoting collective bargaining* (Genebra, OIT, 2005), reproduzida no Quadro 1.

derados. Se os argumentos forem aceitos, a negociação provisória é endossada. Caso contrário, as partes abandonam ou modificam seu acordo provisório anterior ou uma ou mais das partes insistem em fazê-lo valer por meios legais, como por meio de mecanismos acordados de solução de conflitos como a mediação, a arbitragem ou o exercício do poder do mercado de trabalho (veja abaixo).

Ainda que a negociação posicional em torno de questões monetárias seja inevitável, as partes podem abordar os aspectos não monetários da agenda de negociação com um foco maior na resolução de problemas. Quando os empregadores do Estado não podem abrir mão de suas condições estabelecidas, ainda há uma margem considerável para que negociadores flexíveis abordem outros aspectos, como o equilíbrio entre a vida profissional e pessoal, a organização do trabalho e, certamente, até mesmo a distribuição da alocação dos salários agregados de maneiras criativas que satisfaçam ou conciliem os respectivos interesses das partes da melhor maneira possível.⁷⁶

76 De fato, as questões abrangidas pela negociação coletiva mudam ao longo do tempo e refletem mudanças no mercado de trabalho. Atualmente, as negociações podem abranger temas como teletrabalho, relações empregatícias, proteção de dados pessoais e mecanismos alternativos de resolução de conflitos. Além disso, em alguns países a negociação pode incluir questões nas áreas de desenvolvimento de carreira, tempo livre, indenização, sistemas de avaliação, gratificações/remuneração por desempenho, licença-família, regimes de pensões e educação continuada; no Canadá, por exemplo, observa-se uma atenção crescente a disposições relativas à cobertura médica e à segurança das aposentadorias. Além disso, um tema cada vez mais discutido são os pacotes de compromissos, que envolvem concessões acordadas pelos sindicatos em troca de compromissos assumidos pelos empregadores de manter a produção e os empregos nas instalações existentes. Esses pacotes permitem que concessões relativas a aumentos salariais, jornada de trabalho e alguns outros benefícios sejam acordadas em troca da estabilidade no emprego. Os chamados acordos flexíveis para evitar redundâncias e os pactos de emprego e competitividade estão estreitamente relacionados a esse tipo de acordo. Tais acordos podem incluir uma série de questões relacionadas à contenção de custos, ao horário de trabalho, à organização do trabalho e à flexibilidade de habilidades. No entanto, há pontos de vistas conflitantes sobre a conveniência e o impacto desses acordos (OIT: *Freedom of association in practice: Lessons Learned*, Conferência Internacional do Trabalho, 97ª Sessão, 2008, págs. 23–25). O Relatório de Negociações Salariais 2008, publicado pelo Instituto de Recursos e Pesquisas de Trabalho (LaRRI), sugere que os sindicatos deveriam abandonar a tradição de negociar apenas por salários e incluir outros benefícios como moradia, transporte, assistência médica, etc., o que acabará por promover o bem-estar geral dos trabalhadores e de suas famílias. O Relatório também incentiva trabalhadores e seus sindicatos não apenas a enfatizar acordos por melhores salários, mas também a considerar seriamente políticas econômicas e sociais alternativas para que os desafios do desemprego em massa e pobreza sejam superados. (Wage Gap Increases in Namibia: Wage Bargaining Report 2008. Instituto de Recursos e Pesquisas de Trabalho (LaRRI), setembro de 2009, págs. 27-28).



6. Preparativos para uma negociação

Quaisquer que sejam as configurações formais de uma estrutura de negociação estabelecida, a maneira pela qual as partes iniciam uma negociação pode afetar os resultados do processo.

Por razões compreensíveis, as negociações no setor público têm um caráter político distinto.⁷⁷ Além disso, talvez em nenhum outro contexto as expectativas e o otimismo das partes em conflito sejam tão predominantes quanto nas negociações no setor público. Isso pode provocar sentimentos de raiva e decepção posteriormente, caso as expectativas não sejam atendidas na mesa de negociação.

O profissionalismo nas negociações exige a seguinte postura:



Agir no sentido de garantir que as partes certas foram envolvidas, na sequência certa, para abordar as questões certas que envolvam o conjunto certo de interesses, na mesa ou mesas certas, no momento certo, com as expectativas certas e enfrentando as consequências certas de desistir caso nenhum acordo seja estabelecido.⁷⁸

Isso implica garantir a participação de sindicatos e autoridades do governo nas sessões de negociação com legitimidade para representar os interesses das partes afetadas pelo acordo. Implica, também, a discussão completa de todas as questões que afetam o governo e os trabalhadores, dentro de parâmetros legalmente estabelecidos, bem como um confronto de boa fé entre os representantes da negociação e a identificação do momento mais adequado para renovar a relação.

77 As relações de trabalho no serviço público caracterizam-se por um controle político externo excessivo de recursos e atividades (G. Casale e J. Tenkorang: *Public service labour relations: A comparative overview*, Documento n. 17, Departamento de Diálogo Social, Legislação e Administração do Trabalho da OIT, (Genebra, OIT, 2008), págs. 1–2).

78 D. Lax e J. Sebenius: *3-D negotiation* (Boston, Editora da Harvard Business School, 2006), p. 12.

Educação dos constituintes

Se a negociação for vista essencialmente como uma competição, as expectativas em torno do processo e das estratégias e comportamentos adequados dos negociadores serão influenciadas por essa visão. Se desejarem adotar abordagens alternativas e possivelmente mais amplas, os negociadores precisariam se envolver com seus constituintes em um processo de exploração, educação e obtenção de consentimento muito antes do início de qualquer negociação efetiva.

Processo de negociação flexível

Com a negociação posicional, os negociadores geralmente são limitados por instruções de negociação relativamente rígidas. Em um processo mais amplo, os negociadores procurarão, em primeiro lugar, saber quais são os interesses, e não as posições, ao interagir com seus constituintes. No início da negociação, seu objetivo seria obter mandatos flexíveis de seus constituintes.



© ILOM.Crozet



Enfrentando a crise – o exemplo irlandês

Na Irlanda, o governo iniciou negociações com sindicatos e empregadores em dezembro de 2008 sobre como enfrentar a crise financeira que atingia o país. Em janeiro de 2009, as partes acordaram uma estrutura geral, mas as novas negociações sobre a implementação concreta dessa estrutura fracassaram sem que se chegasse a um acordo efetivo. As negociações foram retomadas em março, mas um acordo não foi alcançado. Em dezembro, os sindicatos elaboraram uma proposta sobre como enfrentar a crise, mas o governo a rejeitou e elaborou uma proposta que incluía cortes salariais: ela foi implementada por uma lei que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2010. Os sindicatos se opuseram fortemente às medidas e deram início a ações sindicais no início de 2010. Em março de 2010, no entanto, as negociações recomeçaram mais uma vez e finalmente, no final do mês, as partes chegaram a um acordo. Segundo o acordo, nenhuma nova redução salarial seria feita entre 2010 a 2014 e o salário seria revisto na primavera de 2011 e nos anos seguintes para analisar se as economias obtidas por meio da contenção de gastos nos serviços públicos permitem aumentos salariais. Além disso, as reduções salariais realizadas em 2010 seriam desconsideradas para fins do cálculo de pensões daqueles que se aposentariam em 2010 e 2011. Os sindicatos concordaram em cooperar plenamente na realocação de pessoal no âmbito dos serviços públicos como do processo de modernização dos serviços públicos, permitindo uma redução de funcionários. Pode-se interpretar que sem esse tipo de acordo bastante complexo e abstrato, teria sido muito difícil para as partes reabrirem as negociações e chegarem a uma solução.

Fonte: The wrong target – how governments are making public sector workers pay for the crisis. Relatório compilado pelo Departamento de Pesquisa do Trabalho, encomendado pela EPSU e financiado pela Comissão Europeia em 2010.

Mediação de conflitos de interesse dentro das partes

As negociações no setor público são frequentemente conduzidas por diversos sindicatos que representam diferentes setores envolvidos no processo. Por essa razão, pode haver divergências entre os sindicatos, inclusive em torno das reivindicações substantivas a serem feitas nas negociações. O desacordo entre diferentes sindicatos pode complicar o processo de negociação, exigindo que o empregador lide com diversos desejos e demandas. Geralmente, os recursos públicos para a prevenção e resolução de conflitos só estão disponíveis em relação

à negociação propriamente dita – a interação entre empregadores e sindicatos. No entanto, a causa da negociação pode se beneficiar se os serviços de facilitadores e mediadores independentes forem usados para administrar as interações entre os diferentes sindicatos na fase de pré-negociação. A assistência pode ser ampliada para ajudar na concepção de sistemas internos de negociação, na facilitação de negociações intersindicais e, posteriormente, na mediação de quaisquer conflitos entre sindicatos.

Pesquisas

Para garantir um processo de negociação mais informado, é essencial que as partes tenham acesso a pesquisas de qualidade, principalmente sobre aspectos econômicos relevantes do mercado de trabalho.⁷⁹ Embora o processo de negociação envolva claramente muito mais do que a modelagem econômica, informações e análises sólidas servem não só como um meio para os negociadores verificarem a situação real, mas também como um recurso para soluções inovadoras. Além disso, é importante que todas as partes tenham acesso a pesquisas de qualidade equivalente ou, melhor ainda, às mesmas pesquisas. A desigualdade na mobilização de recursos no processo de negociação pode constituir uma fonte de desconfiança e percepções equivocadas. O Relatório da 97ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho (2008) sugere que serviços de informação como, por exemplo, bancos de dados públicos sobre todos os acordos coletivos concluídos podem ser úteis. Por exemplo, o site da Organização Central de Sindicatos Finlandeses⁸⁰ oferece informações sobre acordos coletivos, situação de negociações em andamento, procedimentos industriais de cooperação, estatísticas sobre salários e links para páginas que fornecem análises sobre a situação do mercado. Os acordos cole-

79 “Empregadores públicos e privados, a pedido de organizações de trabalhadores, devem pôr à sua disposição informações sobre a situação econômica e social da unidade negociadora e da empresa em geral, se necessárias para negociações significativas . . . as autoridades públicas devem pôr à disposição, se necessário, informações sobre a situação econômica e social do país em geral e sobre o setor de atividade envolvido, na medida em que a revelação dessa informação não for prejudicial ao interesse nacional”. Recomendação sobre a Promoção da Negociação Coletiva de 1981, n. 163, Parágrafo 7.

80 Informações específicas sobre os acordos coletivos, negociações em andamento, etc., estão disponíveis em finlandês no site da Organização Central de Sindicatos Finlandeses, <http://www.sak.fi/english/whatsnew.jsp?location1=1&sl2=1&lang=en> (acessado em 27/10/ 2011).



tivos gerais estão disponíveis na íntegra em outro site financiado pelo governo, que pode ser acessado gratuitamente por qualquer pessoa.⁸¹ A questão da pesquisa é abordada novamente mais abaixo, sob o título Investigação/pesquisa conjunta.

O exemplo canadense

Apoiando o processo de negociação por meio da pesquisa

O Conselho de Relações de Trabalho da Administração Pública (PSLRB) do Canadá é um órgão independente que administra os sistemas de negociação coletiva e julgamento de reclamações trabalhistas no serviço público federal. Embora a mediação e o julgamento sejam os principais aspectos do trabalho do PSLRB, o órgão também desempenha a função de mobilizar recursos para o processo de negociação coletiva por meio de análises e pesquisas. Mais especificamente, a entidade conduz estudos comparativos de remuneração e fornece informações que podem ser usadas pelas partes na negociação e no estabelecimento de acordos coletivos.¹

A unidade de Serviços de Informação sobre Negociações Coletivas de Ontário presta um serviço análogo a um público mais amplo. Ela coleta, analisa e distribui informações sobre aproximadamente 10.400 relações de negociação coletiva em Ontário.

O serviço disponibiliza pesquisas e presta apoio analítico a diversos clientes, entre os quais o governo, organizações de trabalhadores e empregadores, diretorias de escolas, firmas de advocacia, negociadores e acadêmicos.

Ele compila e analisa tendências das relações de trabalho, resultados de negociações coletivas, salários e benefícios e elabora diversos relatórios relacionados.

Além de um banco de dados com informações sobre relações trabalhistas/negociações coletivas, o serviço mantém e disponibiliza aos seus clientes um repositório atualizado sobre acordos coletivos e decisões (sentenças) arbitrais.²

¹ Veja <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2010-2011/inst/rlt/rlt01-eng.asp>.

² Veja www.labour.gov.on.ca/english/lr/cbis.php.

81 Finlex, <http://www.finlex.fi/en/> (algumas leis estão traduzidas para o inglês). Os acordos coletivos estão disponíveis em finlandês. No entanto, o Acordo Coletivo Geral do Governo (última versão: 28 de março de 2010) está disponível em inglês (tradução não oficial) no seguinte site do Ministério da Fazenda finlandês: http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/02_documents_on_personnel_management/02_sopimukset/20100301General/General_collective_agreement_with_annexes_final.pdf (acessado em 27/10/2011).

Análise de riscos

Nos últimos anos, observou-se um aumento no número de publicações sobre análises de riscos como elementos integrais da mediação e do litígio. A análise de riscos também constitui um aspecto intrínseco da negociação, como mostram os conceitos de “melhores e piores alternativas a acordos negociados” (BATNAs e WATNAs).⁸² Nunca é seguro, no entanto, presumir que todos estão plenamente cientes dos riscos. Consequentemente, alguns facilitadores e mediadores defendem a ideia de que os negociadores devem mapear, em termos detalhados por escrito, os riscos que enfrentam.⁸³

7. Promovendo locais de trabalho exemplares

Organizações estatutárias independentes como o Serviço de Assessoria, Conciliação e Arbitragem (ACAS) no Reino Unido prestam amplos serviços de assessoria para ajudar empregadores, trabalhadores e sindicatos a desenvolver locais de trabalho com relações sólidas e respeitadas, que pode ser a melhor forma de se evitar conflitos. A estratégia consiste em incentivar as partes a pensar em um local de trabalho exemplar e, em seguida, extrapolar suas características. Essa estratégia foi ilustrada em uma publicação de apoio.⁸⁴ Os serviços desse órgão também estão disponíveis para o setor público.

82 Veja mais em R.Fisher, W. Ury e B. Patton: *Getting to yes: Negotiating agreement without giving in*, segunda edição (Nova York, Penguin Group USA, 2010), Ch. 6; e S. Goldberg, F. Sander e N. Rogers: *Dispute resolution: Negotiation, mediation and other processes*, terceira edição (Nova York, Aspen, 1999), pág. 39: “Know your best alternative to a negotiated agreement (BATNA). A razão de se negociar com alguém é produzir resultados melhores que os que poderiam ser obtidos sem a negociação com essa pessoa. Se não souber quais resultados poderiam ser obtidos se as negociações fracassarem, você corre o risco de celebrar um acordo que seria melhor que tivesse sido rejeitado ou rejeitar um acordo que seria melhor que tivesse sido celebrado”.

83 Veja J. Wade: *Systematic risk analysis for negotiators and litigators: How to help clients make better decisions* (Robina, QLD, Austrália, Centro de Resolução de Conflitos da Universidade de Bond, 2004), disponível em <http://epublications.bond.edu.au> (acessado em 27/10/2011).

84 *The Acas model workplace*, disponível online em <http://www.acas.org.uk> (acessado em 27/10/2011). “O objetivo do ACAS (Serviço de Assessoria, Conciliação e Arbitragem) é melhorar as organizações e a vida profissional por meio da melhoria das relações de emprego. Nossa convicção é que é melhor prevenir do que remediar. Promovemos melhores práticas no local de trabalho por meio de orientações e serviços facilmente acessíveis”.



O Serviço Federal de Mediação e Conciliação dos Estados Unidos funciona de forma semelhante com base na prevenção de conflitos, prestando assessoria a partes interessadas em locais de trabalho dos setores público e privado na concepção de sistemas de solução de conflitos.⁸⁵

A Comissão Irlandesa de Relações Trabalhistas também desempenha um papel ativo nessa área por meio do seu Serviço de Assessoria:



O que é o Serviço de Assessoria?

A Divisão de Serviços de Assessoria trabalha junto a empregadores, trabalhadores e sindicatos em situações que não envolvem conflitos para desenvolver práticas, procedimentos e estruturas de relações industriais eficazes que melhor satisfaçam suas necessidades. A Divisão é independente, imparcial e especializada nos aspectos teóricos e práticos das relações industriais.

Em discussão com as partes, o pessoal da Divisão adapta sua assistência precisamente às exigências individuais de sindicatos/administrações. Além de ser gratuita, essa assistência é confidencial para as partes.

A Divisão ajuda empregadores e trabalhadores a desenvolver e manter relações de trabalho positivas e trabalha com eles na concepção e implementação de mecanismos eficazes e permanentes de resolução de problemas. Uma vez estabelecidos esses mecanismos, a organização (direção e empregados) fica livre para se concentrar em objetivos básicos, enfrentar desafios competitivos, implementar mudanças organizacionais e atender às expectativas e preocupações dos funcionários de maneira positiva.

Além disso, o Conselho de Relações de Trabalho da Columbia Britânica no Canadá põe forte ênfase no trabalho preventivo, desenvolvendo o que definiu no seu Programa de Fortalecimento de Relações da seguinte maneira:



O Programa de Fortalecimento de Relações (REP) foi concebido para empregadores e sindicatos que enfrentam dificuldades em suas relações e estão interessados em estabelecer e manter uma relação mais produtiva e positiva. O programa enfoca questões e preocupações específicas associadas à relação atual das partes, bem como o

85 Veja FMCS: Best practices in system design, <http://www.fmcs.gov/internet/itemDetail.asp?categoryID=130&itemID=15882> (acessado em 27/10/2011).

estabelecimento de etapas mutuamente acordáveis e viáveis para a promoção de melhorias.

Mediante solicitação conjunta por escrito de um empregador e um sindicato, um mediador é designado para se reunir com as partes e desenvolver um programa especificamente adequado às necessidades das partes. O mediador (ou uma equipe de mediadores) facilita uma sessão de trabalho de um a três dias de duração com representantes do empregador e do sindicato.

Os participantes das sessões de trabalho normalmente variam de gestores executivos a supervisores de primeira linha do lado do empregador e de oficiais seniores efetivos a representantes de trabalhadores do lado do sindicato.

O programa só será bem sucedido se tanto o empregador como o sindicato reconhecerem que a relação entre eles precisa melhorar. Além disso, ambos devem estar preparados para dedicar o tempo e os recursos necessários. Deve-se enfatizar fortemente que o apoio ao programa por parte dos principais funcionários do empregador e do sindicato é essencial.

A sessão de trabalho inicial normalmente é conduzida longe do local de trabalho, de modo que os participantes possam se dedicar plenamente à tarefa em questão.



Geralmente, o REP procede da seguinte maneira:

Sessões iniciais incluem o desenvolvimento de habilidades de comunicação e a resolução de problemas baseada em interesses. Em seguida, representantes do sindicato e do empregador se reúnem separadamente com o(s) mediador(s) para discutir sugestões específicas sobre como melhorar a relação. Cada parte é solicitada a dizer o que “poderia” fazer para melhorar a relação e o que a outra parte “deveria” fazer para melhorá-la.

Posteriormente, representantes do sindicato e do empregador reúnem-se para analisar as sugestões de melhorias. Objetivos comuns são estabelecidos com base nas listas desenvolvidas na Etapa 1 sobre o que as partes “deveriam” e “poderiam” fazer.

A etapa final do processo envolve o desenvolvimento de medidas específicas mutuamente acordadas a serem tomadas para alcançar cada objetivo. Cada medida inclui uma descrição das ações necessárias, a identificação dos indivíduos responsáveis por implementá-la e um cronograma de início e/ou conclusão. . .



8. Gênero e negociação coletiva

Por que as questões de gênero são importantes nos serviços públicos?

Um documento recente da OIT resumiu a dimensão de gênero da negociação coletiva da seguinte maneira:



A negociação coletiva pode constituir um meio importante para se promover a igualdade de gênero ... A igualdade de remuneração, horas extras, jornada de trabalho, licenças, responsabilidades maternas e familiares, saúde e ambiente de trabalho e dignidade no trabalho são todos exemplos de questões relacionadas à negociação coletiva que poderiam promover a igualdade de gênero no local de trabalho. As questões a serem negociadas dependem do contexto social e legal e do que as próprias mulheres consideram como prioridades. Para que a negociação coletiva seja realmente eficaz e equitativa, as preocupações femininas devem ser compreendidas e devidamente levadas em consideração. Realizar consultas com mulheres trabalhadoras e garantir que as mulheres sejam representadas nas equipes de negociação são boas maneiras de se fazer isso.⁸⁶

A administração pública é um setor com forte viés de gênero, no qual a maioria dos trabalhadores são frequentemente mulheres. Isso se deve, principalmente, ao fato de que governos se envolveram em esferas de atividade tradicionalmente associadas às mulheres desde o início do século XX, como educação, atividades assistenciais e tarefas de apoio administrativo, e de que as mulheres estão cada vez mais atuando em disciplinas que atendem às necessidades do setor, como direito e ciências sociais. Consequentemente, os resultados das negociações coletivas no setor devem também refletir as necessidades específicas da força de trabalho feminina. A ênfase em questões como diferenças salariais, igualdade de oportunidades de promoção, integração entre a vida profissional e pessoal, educação continuada e segurança no emprego evitará conflitos no longo prazo ao garantir a participação efetiva de um maior número de trabalhadores na definição dessas condições.

86 S. Olney e M. Rueda: *Convention No. 154: Promoting collective bargaining* (Genebra, OIT, 2005), pág. 16.

Quais são os problemas?

A desigualdade no acesso ao emprego e no local de trabalho é predominante em diversas sociedades ao redor do mundo:

“

Pesquisas populacionais mostram que a percepção de felicidade depende mais de como a renda do indivíduo se compara à de outras pessoas do que do nível absoluto da sua renda. Além disso, há diversos custos econômicos relacionados ao aumento da desigualdade, como maiores índices de criminalidade, despesas mais elevadas com segurança privada e pública, piores resultados de saúde pública e um nível educacional médio inferior. Um número cada vez maior de estudos também enfatiza a importância da redução das desigualdades como forma de promover a erradicação da pobreza.⁸⁷

A desigualdade de gênero é um problema particularmente persistente e a diferença salarial é uma expressão facilmente quantificável de sua extensão. Na maioria dos países, os salários das mulheres representam cerca de 70 a 90 por cento dos salários dos homens, mas em algumas partes do mundo, como na Ásia, essa diferença salarial é muito maior.⁸⁸

Nos países para os quais há dados disponíveis, observa-se apenas uma leve redução desses diferenciais,⁸⁹ de modo que ainda há muito a ser feito. O desafio envolve não apenas garantir que homens e mulheres que realizam trabalhos diferentes, mas de igual valor, recebam a mesma remuneração (“remuneração igual por trabalho de igual valor”), mas também combater a prática discriminatória mais visível de pagar salários desiguais para trabalhos iguais.

A capacidade de conciliar a vida profissional e familiar é igualmente importante para homens e mulheres. Sobretudo nos países industrializados, os sindicatos estão priorizando a questão da conciliação entre a vida profissional e familiar, considerando-a um mecanismo eficaz para aumentar o número de membros. Em alguns países, como na América Latina, os acordos coletivos incluíram benefícios que vão além dos exigidos por lei. Em outros,

87 OIT: *Global Wage Report 2008/09 – Minimum wages and collective bargaining: Towards policy coherence* (Genebra, 2008), pág. 23.

88 Ibid., pág. 29.

89 Ibid., pág. 29.



no entanto, esses acordos ainda contam com disposições relativas à assistência familiar.⁹⁰

A estrutura de negociação coletiva tem impacto na igualdade de gênero no local de trabalho. Pesquisas sugerem que há uma forte relação entre negociações centralizadas ou coordenadas e a redução de disparidades salariais, inclusive a diminuição da diferença da remuneração entre homens e mulheres. Também é verdade que:

“... salários mínimos podem ajudar a controlar os diferenciais salariais entre gêneros na base da distribuição salarial. As mulheres representam uma parcela desproporcionalmente grande de trabalhadores mal remunerados e a ascensão feminina a cargos mais bem pagos é muito inferior à dos homens. Por essa razão, as mulheres estão concentradas em empregos e setores nos quais a negociação coletiva é mais limitada. Ao estabelecer salários comparáveis em locais de trabalho heterogêneos e muitas vezes segregados por gênero, os salários mínimos podem ajudar a eliminar o viés de gênero na fixação de salários.”⁹¹

Embora as diferenças salariais entre gêneros sejam menores no setor público do que no privado em países-membros da OCDE, as mulheres têm uma probabilidade muito menor que os homens de trabalhar como legisladoras, dirigentes ou gerentes.⁹²

As principais formas de promover a igualdade de gênero são aumentar a representação e participação das mulheres em estruturas de diálogo social e negociação coletiva, inclusive no setor público, bem como integrar a dimensão de gênero a fóruns relevantes. O relatório da conferência de 2009 da OIT, *Gender equality at the heart of decent work* (Igualdade de gênero no âmago do trabalho decente), declara o seguinte:

“394. A promoção da igualdade de gênero por meio do diálogo social envolve um duplo desafio. O primeiro refere-se à questão de aumentar

90 Relatório do Diretor-Geral: *Equality at work: Carrinho os desafios*, Relatório global do seguimento à Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, Conferência Internacional do Trabalho, 96ª Sessão, 2007, Relatório I (B) (Genebra, 2007), pág. 88.

91 OIT: *Global Wage Report 2008/09 – Minimum wages and collective bargaining: Towards policy coherence* (Genebra, 2008), págs. 41 e 59.

92 B. Anghel, S. de la Rica and J. Dolado: *The effect of public sector employment on women's labour market outcomes*, Documento de discussão n. 5825 (Bonn, Instituto de Estudos do Trabalho, 2011), págs. 37, 22–25, <http://www.ilo.org/public/libdoc/igo/2011/465429.pdf> (acessado em 27/10/ 2011).

a participação e melhorar as condições das mulheres nesse processo. O segundo é a incorporação da perspectiva de gênero aos temas do diálogo social, de modo a refletir a evolução constante dos mercados de trabalho e dos modelos no mundo do trabalho. No ano de comemoração do 60º aniversário da Convenção n. 98, é importante reconhecer a importância central da negociação coletiva no enfrentamento desses desafios.

“

395. A participação equitativa de mulheres nas instituições de diálogo social é, por si só, fundamental para promover a igualdade de gênero por meio do tripartismo e do diálogo social. Os baixos índices de participação de mulheres em organizações de trabalhadores e empregadores, bem como nas instituições tripartites relevantes, estão bem documentados. Em algumas regiões, as mulheres aumentaram sua participação não apenas na força de trabalho remunerada, seja como empregadoras ou trabalhadoras, mas também nas instituições relevantes do tripartismo e do diálogo social. Além disso, já foi demonstrado que as mulheres têm uma probabilidade maior de incluir questões de gênero nos programas de trabalho que os homens. Por essa razão, o aumento da participação das mulheres no diálogo social também levou a uma maior atenção a questões de gênero, como, por exemplo, com a criação de mecanismos tripartites nacionais para as mulheres dos países latinoamericanos durante a década de 1990.⁹³

Como esses problemas podem ser abordados?

As restrições a mulheres e homens na negociação coletiva podem ser diferentes. Uma análise de gênero ajudaria a garantir que as perspectivas femininas e masculinas sejam incluídas e, possivelmente, investigaria as razões pelas quais a participação das mulheres na mesa de negociação é muitas vezes menor que a dos homens.⁹⁴ A OIT já publicou ferramentas para abordar questões

93 Conferência Internacional do Trabalho, 98ª Sessão, 2009, Relatório VI.

94 Sindicatos de diversos países lançaram programas para ampliar a participação e representação das mulheres. Na Áustria, a Federação Sindical Austríaca levou a cabo um plano de integração de gênero e, em 2006, assumiu o compromisso de garantir uma representação proporcional das mulheres em todos os seus órgãos. Em 2002, na Bélgica, as três confederações nacionais assinaram um convênio para promover a igualdade de mulheres e homens em sindicatos. Em Chipre, a Confederação de Trabalhadores de Chipre lançou uma campanha informativa em 2006 direcionada a mulheres. (Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho: Trade union strategies to recruit new groups of workers (Dublin, 2010), págs. 22 e 38). Além disso, deve-se levar em conta que, em alguns sindicatos, o número de membros femininos é relativamente maior que o de homens porque o setor é dominado pelas mulheres. Na Bulgária, por exemplo, apesar da predominância de funcionários masculinos em organizações-



de gênero⁹⁵: como ajudar e ampliar a participação de mulheres em estruturas e atividades sindicais e promover a igualdade e solidariedade entre membros sindicais.

No processo de preparação para a negociação, os sindicatos podem tomar as seguintes medidas para abordar a igualdade de gênero na negociação:

- garantir a participação ativa de mulheres, procurar conhecer seus pontos de vistas e assegurar que suas opiniões sejam levadas em consideração;
- promover uma maior conscientização e valorização de questões de gênero entre os membros sindicais e também entre empregadores;
- selecionar a equipe de negociação;
- desenvolver a agenda de negociação sobre igualdade de gênero;
- estar bem preparados para as negociações; reunir todos os fatos relevantes, elaborar a agenda de negociação, desenvolver uma estratégia clara.⁹⁶

Acima de tudo, ao se preparar para negociar, os sindicatos devem recrutar membros femininos e promover sua participação ativa em todas as estruturas sindicais. Alguns sindicatos observaram que o êxito no recrutamento de mulheres é maior quando diversas atividades, e não apenas uma, são realizadas. Entre outras, podemos citar as seguintes medidas:

- promover uma maior conscientização sobre os benefícios da sindicalização;
- melhorar a imagem pública dos sindicatos, o que inclui a publicação de histórias de sucesso;
- solicitar as opiniões de mulheres trabalhadoras, compreendendo e levando em consideração suas preocupações e necessidades;
- aumentar a visibilidade das mulheres nos sindicatos;
- prestar serviços que atendam especificamente às necessidades das mulheres; e

membro de empregadores, as mulheres respondem por uma parcela igual e, em alguns casos, superior à dos homens. (Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho: Capacity building for social dialogue at sectoral and company level – Bulgária (Dublin, 2007), pág. 8).

95 Veja, por exemplo: ILO: *A resource kit for trade unions: Promoting gender equality*, Livretos 1-6 (Genebra, 2002).

96 OIT: *A resource kit for trade unions: Promoting gender equality through collective bargaining*, Livreto 2 (Genebra, 2002), pág. 13.

- realizar campanhas especiais para incentivar as mulheres a se organizar.⁹⁷

Além de recrutar, os sindicatos devem garantir, também, que todos os trabalhadores – homens e mulheres – compreendam e sejam capazes de expressar suas preocupações aos representantes sindicais. Os sindicatos devem, entre outras coisas, educar seus membros a reconhecer diferentes formas de discriminação e realizar pesquisas para catalogar casos de discriminação sexual. Oportunidades específicas também podem ser oferecidas para permitir que as opiniões das mulheres sejam ouvidas.⁹⁸

Caso desejem garantir que suas políticas e programas sejam sensíveis ao gênero, os sindicatos podem conduzir uma análise de gênero:

1. identificando os problemas: como a diversidade é levada em consideração?
2. definindo os resultados desejados: o que o sindicato deseja alcançar com a política e quem será afetado?
3. reunindo informações: que tipo de dados estão disponíveis? Como a pesquisa abordará as diferentes experiências de diversidade?
4. desenvolvendo e analisando opções: as opções têm efeitos diferentes para mulheres e homens? As opções são vantajosas para outras partes envolvidas?
5. emitindo recomendações: como a política pode ser implementada de maneira equitativa?
6. comunicando a política: a linguagem usada é sensível à questão do gênero? Que estratégias precisam ser desenvolvidas para garantir que os dados estejam disponíveis para homens e mulheres em bases iguais?
7. avaliando os resultados: que indicadores o sindicato usa para avaliar os efeitos de uma política? Como as preocupações com a igualdade de gênero serão incorporadas aos critérios usados pelo sindicato para avaliar sua eficácia?⁹⁹

97 OIT: *A resource kit for trade unions: Promoting gender equality within unions*, Livreto 1 (Genebra, 2002), pág. 11.

98 OIT: *A resource kit for trade unions: Promoting gender equality through collective bargaining*, Livreto 2 (Genebra, 2002), pág. 13.

99 OIT: *A resource kit for trade unions: The issues and guidelines for gender equality bargaining*, Livreto 3 (Genebra, 2002), pág. 59.



O Quadro de Análise de Gênero da OIT exige a identificação:

1. da divisão do trabalho entre homens e mulheres;
2. do acesso e controle de recursos e benefícios;
3. das necessidades práticas e estratégicas de mulheres e homens;
4. das restrições e oportunidades para se lograr a igualdade; e
5. da capacidade dos parceiros sociais de promover a igualdade de gênero.¹⁰⁰

Exemplos de países: Canadá, Austrália Promovendo a igualdade de gênero no serviço público

Canadá

A Lei de Remuneração Equitativa no Setor Público de 2009 obriga empregadores (e, em contextos sindicalizados, agentes de negociação) a tomar as medidas necessárias para garantir aos trabalhadores uma remuneração equitativa em conformidade com os termos nela previstos. Ao mesmo tempo, essa lei prevê que o Conselho de Relações de Trabalho no Serviço Público deve exigir que empregadores realizem, ou realizar por conta própria, “avaliações sobre remunerações equitativas” com dimensões de gênero específicas. Muitas das obrigações previstas nessa lei são diretamente associadas ao processo de negociação coletiva.

Austrália

A Lei do Trabalho Justo (*Fair Work Act*) de 2009, que cobre trabalhadores dos setores público e privado, confere poderes ao tribunal federal “para que emita sentenças para garantir que homens e mulheres trabalhadores recebam a mesma remuneração para trabalhos de valor igual ou comparável”. Trabalhadores e sindicatos interessados e o Comissário contra Discriminação Social podem solicitar tais sentenças. O estatuto também proíbe efetivamente a inclusão de qualquer termo discriminatório em um acordo coletivo. O conceito de discriminação se aplica a aspectos como gênero, preferência sexual, idade, estado civil, responsabilidades da família ou de cuidadores e gravidez.

100 OIT: “Briefing Note 1.6”, em *Gender issues in the world of work: Briefing kit*, INT/93/MO9/NET, Capacitação em Matéria de Gênero para Oficiais e Constituintes da OIT para a Promoção da Igualdade para Mulheres Trabalhadoras (Genebra, 1995).

Referências sobre modelos de disposições legislativas em matéria de auditorias de gênero e modelos de cláusulas

O guia *Bargaining Equality: A workplace For All* (Igualdade na Negociação: Trabalho Para Todos) (2004), elaborado pelo Sindicato Canadense de Funcionários (CUPE), discute amplamente questões de igualdade e inclui ferramentas para auditoria interna e exemplos da linguagem usada em negociações coletivas: <http://www.cupe.ca/www/bargeq>

A publicação *Promoting Gender Equality: A resource Kit for Unions* (Promovendo a Igualdade de Gênero: Um Kit de Recursos para Sindicatos) da OIT oferece explicações, listas de verificação e exemplos de como diferentes países lidam com questões de gênero. O kit de ferramentas consiste em 6 livretos, que estão disponíveis em: http://www.il.workinfo.com/free/links/gender/cha_1.htm

As Diretrizes da Legislação do Trabalho da OIT

(disponíveis em: <http://www2.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/> (acessado em 27/10/2011)) oferecem modelo de disposições sobre, por exemplo, a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação. O site oferece exemplos de disposições relacionadas, por exemplo: à igualdade de remuneração; à eliminação da discriminação com base em raça, cor, nacionalidade, origem social, deficiência, opinião política, religião, idade ou sexo; e ao assédio sexual.

9. Grupos vulneráveis

Além das questões de gênero, a negociação coletiva pode ser usada como meio de abordar questões relativas a grupos vulneráveis de trabalhadores, como trabalhadores migrantes e de minorias étnicas e trabalhadores com deficiência. A eliminação da discriminação pode ser objeto de acordos coletivos. A seção 1.1(a) da Convenção sobre a Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão, de 1958 (n. 111), refere-se a sete fundamentos proibidos de discriminação: raça, cor, sexo, religião, opinião política, nacionalidade ou origem social. Em muitos casos, a discriminação baseada na raça, cor, nacionalidade e origem social é associada à existência de diferentes grupos étnicos em um mesmo país.¹⁰¹

101 OIT, “Substantive provisions of labour legislation: The elimination of discrimination in respect of employment and occupation”, em OIT: *Labour Legislation Guidelines*, Capítulo VII, <http://www2.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/index.htm> (acessado em 27/10/2011).





O Congresso de Sindicatos (TUC) do Reino Unido realizou, em 2005, uma Auditoria de Equidade que revelou que os acordos preveem medidas para abordar questões relacionadas a trabalhadores de minorias étnicas e migrantes. Questões como igualdade de acesso à promoção, formação e progressão na carreira e enfrentamento do racismo no local de trabalho foram relatadas no levantamento. No entanto, aspectos como a reorganização de licenças e disposições sobre o uso de linguagem foram mencionados com menos frequência nos acordos.¹⁰²

A discriminação baseada na idade tornou-se um problema em diversos países. A Recomendação sobre Trabalhadores Idosos, de 1980 (n. 162), aplica-se a todos os trabalhadores que possam enfrentar dificuldades no emprego e ocupação devido ao envelhecimento. Por outro lado, trabalhadores mais jovens e mulheres podem sofrer discriminação em função de seu estado civil e responsabilidades familiares. Como observado anteriormente, alguns acordos coletivos (por exemplo, em países latinoamericanos) incluíram disposições sobre gravidez, licença-maternidade, aleitamento materno, cuidados infantis, licença-paternidade, adoção e licença-família.¹⁰³

Em alguns países e, principalmente, no setor público, os acordos coletivos incluem cláusulas referentes a deficiências. Na Noruega, por

102 Congresso de Sindicatos: *TUC Equality Audit 2005* (Londres, 2005), <http://www.tuc.org.uk/extras/auditfinal.pdf> (acessado em 27/10/ 2011).

103 Relatório do Diretor-Geral, *"Equality at work: Tackling the challenges"*, Relatório global do seguimento à Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho da OIT, Conferência Internacional do Trabalho, 96ª Sessão, 2007, Relatório I (B) (OIT, 2007), pág. 89.

exemplo, alguns acordos incluíram disposições sobre a adaptação do trabalho para funcionários idosos e com problemas de saúde. Nos Países Baixos, alguns acordos incluem cláusulas sobre questões relacionadas à reintegração e seleção de pessoas com deficiências.¹⁰⁴

10. Treinamento e desenvolvimento de capacidades

A negociação é uma habilidade que exige conhecimento, estrutura e muita prática para produzir bons resultados. Os negociadores tendem a chegar na mesa de negociação com visões de mundo e modelos de negociação pré-definidos, mas, para que a negociação seja a mais produtiva possível, é essencial que eles se beneficiem não apenas de um treinamento prévio em habilidades de negociação, mas também sejam instruídos sobre as perspectivas subjacentes da negociação. A única forma de negociadores tomarem decisões bem fundamentadas sobre as melhores abordagens de negociações a serem adotadas é conhecendo as opções disponíveis.

Para combater a postura defensiva indevida que uma das partes pode adotar quando acredita que a outra possui habilidades de negociação superiores e está mais bem preparada, é importante que os negociadores de todas as partes se beneficiem de um treinamento adequado. Também é possível argumentar fortemente a favor do treinamento e educação conjuntos dos negociadores das partes, principalmente no sentido de que o potencial da negociação de ganhos mútuos seja realizado. No entanto, ainda que as partes estejam inseridas em uma estrutura de negociação mais posicional, um entendimento e conjunto de habilidades comuns podem melhorar as perspectivas de uma negociação produtiva e ajudar na gestão sensata de conflitos caso eles venham a surgir. Além disso, o processo de treinamento conjunto em um ambiente não ameaçador muitas vezes gera uma nova relação de afinidade entre as partes, que constitui um recurso valioso em negociações reais.¹⁰⁵

104 “Workers with disabilities: Law, bargaining and the social partners”, em EIROOnline, fevereiro de 2001, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2001/02/study/tn0102201s.htm> (acessado em 27/10/ 2011).

105 Veja também o parágrafo 5 da Recomendação sobre Negociação Coletiva, 1981 (n. 163): “As partes da negociação devem tomar medidas para que seus negociadores, em todos os níveis, tenham a oportunidade de passar por treinamento adequado”.



11. Facilitação ativa de negociações

Alguns sistemas introduzem medidas de apoio para melhorar as perspectivas das partes de alcançar resultados acordados (e qualitativamente melhores) nas negociações e, dessa forma, prevenir também o surgimento de conflitos. A ênfase reside na prevenção positiva, e não na solução reativa, de conflitos.

Um exemplo disso são as disposições facilitadoras introduzidas nas emendas de 2002 à *Lei de Relações de Trabalho de 1995* da África do Sul. Havia tensão nas circunstâncias sociais: em uma tentativa de obter uma maior alavancagem na reestruturação de locais de trabalho em resposta à globalização, o movimento trabalhista conseguiu ganhar o direito legal de entrar em greve para protestar contra a demissão de funcionários. Ao mesmo tempo, no entanto, os legisladores criaram um mecanismo legal de meio-termo para evitar um conflito. O direito de entrar em greve só seria garantido se, como alternativa ao processo de negociação legal obrigatório que beirava o colapso, o direito de recorrer aos serviços de um facilitador para presidir as negociações de reestruturação (tecnicamente, consultas) fosse concedido a alguma das partes. As disposições aplicam-se aos setores privado e público.

As partes podem entrar em acordo em relação ao facilitador, sem o qual o órgão de prevenção e solução de conflitos do país (a Comissão de Conciliação, Mediação e Arbitragem) disponibiliza um perito experiente. O facilitador tem os poderes adequados para a tarefa. Na primeira reunião, ele(a) ajuda as partes a acordar um protocolo de compromisso, o que também envolve aspectos legalmente prescritos sobre a divulgação de informações. Em seguida, o facilitador preside as reuniões e mantém o controle do processo, com seu mandato legal podendo ser ampliado ou reduzido mediante consentimento entre as partes. As partes podem entrar em acordo para que os procedimentos sejam confidenciais e realizados com base na premissa de que não prejudicarão os resultados de qualquer eventual julgamento, e o facilitador não poderá ser convocado para fornecer provas sobre qualquer aspecto da facilitação em ações judiciais.¹⁰⁶

A experiência com essa abordagem inovadora tem sido muito promissora. Negociações facilitadas frequentemente produzem acordos em torno de questões inerentemente polêmicas, reduzin-

106 Veja a seção 189A da Lei de Relações de Trabalho de 1995 e os Regulamentos de Facilitação de 2002 associados.

do a incidência de litígios e, principalmente, de ações sindicais.

No Reino Unido, o ACAS geralmente desempenha um papel muito cauteloso em relação à negociação coletiva, uma vez que o processo é fortemente apoiado pela antiga tradição do voluntarismo. No entanto, o órgão oferece o que chama de serviços de “negociação assistida”:

“

Em que pese a importância que o estatuto, bem como o ACAS, atribui à capacidade das partes de resolver suas próprias diferenças por meio de procedimentos estabelecidos, há casos em que o ACAS se envolve muito antes no processo para desempenhar alguma função; por exemplo, uma função de “negociação assistida”. Isso porque o ACAS não se limita a lidar com conflitos formais e coletivos, mas pode também oferecer diferentes tipos de assistência para abordar questões de relações coletivas de trabalho e prevenir o surgimento de conflitos. Na negociação assistida, as partes locais continuam responsáveis pelos resultados, com o ACAS facilitando o processo para que elas cheguem a soluções mutuamente aceitáveis. Isso não é o mesmo que a conciliação coletiva, pois esta só pode ocorrer quando há um conflito comercial.

Esse tipo de intervenção normalmente ocorre quando há um histórico de conflitos. Por exemplo, após vários anos de conflitos e diversas tentativas de conciliação na mesma rodada de negociação salarial em um grande grupo varejista, sugeriu-se que o conciliador do ACAS presidisse uma reunião antes mesmo do início das negociações. Nessa reunião informal entre diversos diretores de RH e dois dirigentes sindicais, a empresa apresentou sua situação financeira e depois ouvira as aspirações do sindicato e questões de interesse premente para negociação identificadas na sua conferência nacional. O objetivo era estabelecer uma reivindicação mais realista do sindicato e uma resposta mais razoável da empresa. As partes também acordaram que o ACAS facilitaria a primeira rodada de negociações na qualidade de consultor. O resultado foi a apresentação de uma reivindicação menor; após o ACAS realizar um trabalho semelhante à conciliação entre as duas partes, uma proposta revisada foi acordada e encaminhada para votação. Ela foi aceita por uma maioria razoável e o modelo passou a definir o formato de negociações futuras. Desde então, nenhum conflito salarial foi registrado e os tradicionais serviços de conciliação do ACAS não foram mais utilizados.¹⁰⁷

107 Serviço de Assessoria, Conciliação e Arbitragem: The alchemy of dispute resolution: The role of collective conciliation, Documento de discussão de políticas do ACAS (Londres, 2009), pág. 4. Embora, por uma série de razões históricas, os serviços de conciliação coletiva do ACAS venham sendo usados com moderação no setor público, “[e]vidências mostram que aqueles que usam o serviço o valorizam, recorrem a ele novamente e o recomendam para outras pessoas”. Veja a mesma publicação, pág. 6.



Recentemente, o ACAS tornou público seu compromisso de ajudar partes do setor público durante a crise financeira deflagrada em 2008.¹⁰⁸

Os Estados Unidos foram um precursor de peso na prática da prestação de assistência preventiva a negociadores, com o Serviço Federal de Mediação e Conciliação (FMCS) exercendo seus bons ofícios nos termos da *Lei de Regulamentação Negociada* de 1990 para melhorar atividades governamentais. Como um terceiro neutro, o FMCS tem poderes para convocar e facilitar uma ampla gama de processos complexos envolvendo diversas partes, inclusive diálogos sobre políticas públicas e negociações regulatórias, ajudando todas as partes a melhorarem suas comunicações e relações e chegarem a um consenso em torno das questões.

A regulamentação negociada sob os auspícios de órgãos independentes pode fornecer um modelo útil para países que desejam desenvolver sistemas de negociação e solução de conflitos em áreas interessadas do serviço público.

12. Investigação/pesquisa conjunta

Quando empregadores e trabalhadores estão buscando soluções para problemas, não é recomendável que encomendem seus próprios estudos ou investigações sobre as questões envolvidas. Mesmo quando um especialista independente é contratado para esse fim, o produto dessa iniciativa pode ser considerado seletivo, seja isso objetivamente verdade ou não. O trabalho encomendado pode não ser visto como uma solução ou talvez nem mesmo como uma opção, mas sim como um recurso usado para favorecer a posição de negociação da parte que o encomendou, o que pode ser contestado por um parecer ou pesquisa de um perito contratado pela parte contrária.

No entanto, é muito benéfico quando as partes contratam conjuntamente os serviços de um perito para elaborar um único relatório que contribua para deliberações ou negociações posteriores. Fazendo isso, as partes podem avaliar o produto com mais propriedade com base no seu mérito, em vez de rejeitá-lo como tendencioso.

108 *Acas support for public sector organisations undergoing change*, <http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=3121> (acessado em 27/10 2011).

13. Códigos de boas práticas

Diversos organismos consultivos nacionais e órgãos de resolução de conflitos desenvolvem e disponibilizam códigos de boas práticas sobre uma série de temas, entre os quais negociação coletiva e solução de controvérsias.¹⁰⁹ Um código bem elaborado pode desempenhar um papel educacional significativo e constituir uma importante ferramenta de prevenção de conflitos.

Também não é raro que tribunais estatutários de arbitragem e do trabalho sejam instruídos por lei a levar em consideração o conteúdo de códigos de boas práticas ao julgar casos que lhes são encaminhados.¹¹⁰

14. Resolução conjunta de problemas

A solução conjunta de problemas é um processo que não se limita à área do trabalho. No entanto, ela também pode ser vista como uma alternativa à negociação convencional ou como uma dimensão da negociação baseada em interesses. A diferença essencial é que aqueles que estão efetivamente trabalhando para resolver um problema o abordam de uma maneira mais colaborativa, enquanto negociadores posicionais podem estar mais interessados em promover suas respectivas posições. Em outras palavras, negociadores tendem a se voltar uns contra os outros, enquanto aqueles que desejam realmente resolver problemas trabalham juntos.

Negociadores posicionais procuram maximizar os ganhos para o seu lado. Para aqueles efetivamente empenhados na resolução de um problema, por outro lado, a meta é garantir um acordo cole-

109 Para exemplos desses códigos, veja o site da Comissão Irlandesa de Relações do Trabalho (<http://www.lrc.ie>), a Comissão Sul-Africana de Conciliação, Mediação e Arbitragem (<http://www.ccma.org.za>) e Serviço de Assessoria, Conciliação e Mediação do Reino Unido (<http://www.acas.org.uk>) (todos os URLs acessados em 27/10/2011).

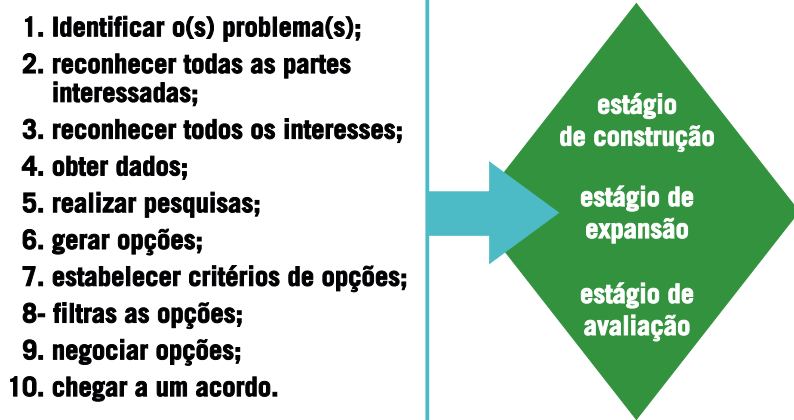
110 Em muitos casos, a conduta de mediadores e árbitros e de autoridades judiciais é regulada por códigos de conduta, quer atuem por meio de serviços legais de solução de conflitos ou órgãos privados. Esses códigos regulam as normas de desempenho e a conduta de terceiros, limitando a possibilidade de corrupção e moderando interesses adquiridos. Além disso, diversas leis trabalhistas incluem códigos de boas práticas para empregadores, trabalhadores e seus representantes para ajudá-los a lidar com conflitos e disputas. Os departamentos de trabalho estão cada vez mais fornecendo esses códigos e diretrizes, bem como modelos de acordos e precedentes relevantes, às partes para ajudá-las a gerir o conflito mais eficazmente. (F. Steadman: *Handbook on alternative labour dispute resolution* (Turin, Central Internacional de Formação da OIT, 2011), pág. 54.)



tivo ideal para todas as partes interessadas. Sua recompensa é a mesma que a do árbitro onisciente independente: a consecução de um acordo que melhor concilie os distintos interesses das partes envolvidas e melhor promova seus interesses comuns.

O processo de resolução de problemas pode incluir sessões de debate livre de ideais (brainstorming), a geração de opções e a escolha do melhor resultado com base nos critérios mais objetivos possíveis.

Figura 1. Resolução de problemas baseada em Interesses: trabalhando conjuntamente para –



Alguns temas de negociação como saúde e segurança, integração entre a vida profissional e familiar e sistemas de classificação são mais fáceis de serem abordados por meio da resolução conjunta de problemas do que, por exemplo, temas monetários. Dessa forma, eles podem ser separados do resto das negociações e discutidos por meio de técnicas de resolução de problemas.

15. Obrigação de negociar de boa fé

No trabalho preparatório da Convenção n. 154, a Comissão de Negociação Coletiva declarou que “a negociação coletiva só poderia funcionar efetivamente se fosse conduzida de boa fé por ambas as partes” e “ênfaticou o fato de que a boa-fé não poderia ser imposta por lei, mas só poderia ser alcançada por meio de esforços voluntários e persistentes de ambas as partes”.¹¹¹ O Comitê de Liberdade Sindical da OIT também destacou a importância do prin-

111 Conferência Internacional do Trabalho: *Record of Proceedings* (1981), pág. 22/11.

cípio segundo o qual empregadores e sindicatos devem negociar de boa fé e esforçar-se para chegar a um acordo, principalmente em situações envolvendo, por exemplo, serviços essenciais em que sindicatos não têm permissão para participar de greves.¹¹²

Negociações coletivas eficazes envolvem a promoção do diálogo e do consenso. Diversos países têm se esforçado nesse sentido ao estabelecer uma obrigação legal na legislação que obriga as partes na mesa de negociação a participar de negociações plenamente informadas. O objetivo dessa obrigação é garantir que as partes tenham todas as oportunidades possíveis para alcançar um acordo. Em alguns casos, essa obrigação limita-se à obrigação de negociar, enquanto em outros ela é expressa como a *obrigação de negociar de boa fé*.¹¹³

16. Duração de acordos

A negociação coletiva é uma atividade que consome recursos e envolve riscos. Sendo assim, acordos negociados podem ser beneficiados por um prazo de vigência mais longo. Acordos de reconhecimento e acordos-quadro podem muitas vezes ser adotados por um período indefinido e rescindidos mediante aviso prévio razoável quando as circunstâncias mudam. No entanto, uma duração limitada do acordo pode permitir às partes rastrear, prever e possivelmente influenciar a evolução do mercado de trabalho e da economia em geral em relação a questões substantivas, principalmente salários.

Para que um acordo sobre assuntos substantivos contribua para a estabilização de questões trabalhistas, um prazo de cerca de dois a três anos é frequentemente considerado adequado. Acordos mais longos podem ser sustentáveis se incorporarem elementos dinâmicos que regulem negociações intermediárias em torno de questões individuais, avaliações e ajustes exigidos por “eventos extraordinários” ou reajustes automáticos, como reajustes em função do custo de vida (COLAs).

112 OIT: *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, quinta edição (revisada) (Genebra, 2006), Parágrafos 934–943.

113 OIT, “Substantive provisions of labour legislation: Effective recognition of the right to collective bargaining”, em OIT: *Labour Legislation Guidelines*, Capítulo III, <http://www2.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/index.htm> (acessado em 27/10/ 2011).



A menos que haja fatores especiais justificáveis, estabelecer acordos com um ano de duração apenas normalmente não seria a melhor opção. Os custos de um ciclo de negociação tão limitado normalmente serão maiores que os benefícios, sobretudo se o acordo de um ano não constituir um fenômeno pontual e for repetitivo.

Um acordo de duração ampliada pode também ser um meio de se promover soluções. Por exemplo, para a maioria dos funcionários do setor público no estado de Washington D.C. nos Estados Unidos, um acordo coletivo permanece em vigor um ano depois de ter expirado para dar mais tempo às negociações. No final do ano em questão, o empregador tem o direito de implementar sua última proposta em termos de horas, salários e condições de emprego, bem como de ações reclamatórias trabalhistas. Isso não inclui outros temas de negociação. Por exemplo, o empregador perde a cláusula dos direitos de gestão (*management rights clause*), que geralmente lhe permite introduzir mudanças no local de trabalho que, de outra maneira, a lei exigiria que fossem negociadas. Além disso, o empregador deve continuar a negociar de boa fé com o sindicato até que cheguem a um acordo e não pode introduzir mudanças adicionais sem antes negociá-las com o sindicato. O impacto desse “congelamento” de um ano é o de permitir que sindicatos atrasem as negociações se a oferta do empregador for mais onerosa que o acordo existente. Isso já aconteceu muitas vezes quando empregadores solicitaram aos trabalhadores que assumissem parte do custo do plano de saúde, o que reduz a renda líquida. Dessa forma, o sindicato pode negociar o desejo do empregador de reduzir custos em troca de maiores benefícios em outras áreas. Em algumas ocasiões, manobras desse tipo são contraproducentes, mas a mediação geralmente é bem sucedida porque oferece um incentivo para ambos os lados chegarem a um acordo. Já houve casos em que as partes negociaram por vários anos sem que o empregador sequer sugerisse a possibilidade de tomar qualquer medida, tornando a relação bastante hostil.¹¹⁴

114 Código Revisado de Washington DC (RCW) 41.56.123; C. Carrión-Crespo e A. Santos Bayrón: *The impact of mediation on the use of labour arbitration in the public services: Comparison between the State of Washington and Puerto Rico*, Apresentação feita perante o 2º Congresso Internacional sobre Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos, San Juan, Porto Rico (2006) (em espanhol).

17. Clareza e estrutura dos acordos

A clareza na redação do acordo constitui um importante antídoto parcial contra futuros desacordos. O acordo deve ser de fácil leitura, expressar claramente a intenção das partes e não gerar nenhum conflito. A Convenção n. 154 (art. 2) define que a negociação coletiva compreende todas as negociações que tenham como objetivo determinar as condições de trabalho e termos de emprego. Esses termos devem ser formalizados por escrito.¹¹⁵

Um acordo coletivo pode ser estruturado com base nas seguintes seções gerais, por exemplo:

1. Determinações gerais que expliquem a abrangência do acordo: qual é o setor em questão e quais são as partes vinculadas pelo acordo. Também pode haver normas com base nas quais outros acordos devem ser cumpridos e aplicados juntamente com o acordo em questão.
2. Definição da jornada de trabalho. Em outras palavras, qual é a duração regular da jornada de trabalho e quais são as normas para jornada reduzida e horas extras, bem como feriados.
3. Salário. O nível salarial pode se basear, por exemplo, no agrupamento: novatos, trabalhadores com alguma experiência, especialistas juniores, especialistas, especialistas experientes e especialistas altamente experientes pertencem a categorias salariais diferentes. As descrições desses tipos de trabalhadores são incluídas no acordo.
4. Benefícios como remuneração extra por trabalhos realizados no exterior.
5. Benefícios previdenciários. Que tipo de orientação o empregador deve fornecer (orientação para o trabalho), que tipo de política deve ser seguida se um funcionário adoecer e faltar ao trabalho, que tipo de licença-maternidade/paternidade a pessoa pode tirar.

115 A Convenção n. 154 não se refere à determinação dos termos e condições de emprego por meio de "acordos coletivos". B. Gernigon, A. Otero e A. Guido: *Collective bargaining: ILO standards and principles of the supervisory bodies* (Genebra, OIT, 2000), pág. 50.



6. A política em caso de discordância em torno das disposições do acordo, uma política de solução de conflitos e o período de vigência do acordo.¹¹⁶

Os temas apresentados são exemplos e acordos coletivos podem incluir várias outras questões como treinamento e medidas para reconciliar a vida profissional e familiar. Dentro dessas áreas gerais, as partes podem elaborar seções específicas para atender às suas necessidades especiais. Deve-se observar, no entanto, que regulações nacionais como códigos do trabalho podem impor disposições obrigatórias a temas de negociação coletiva – por exemplo, salário (salário mínimo) ou jornada de trabalho – que devem ser levadas em consideração ao se concluir acordos coletivos (caso as disposições sejam obrigatórias). Se a regulação for opcional e puder ser substituída em um acordo coletivo, uma menção explícita a essa substituição pode ser feita.

Pode ser útil para os negociadores testar a legibilidade de uma minuta com usuários “comuns” do acordo que não tenham conhecimentos de discussões travadas anteriormente em processos de negociação. Se eles tiverem dificuldade para entender uma disposição, ela provavelmente precisa de uma reformulação.¹¹⁷

Como regra geral, o texto de um acordo coletivo será melhor compreendido se ele:

- usar uma linguagem simples;
- for bem organizado, com títulos informativos e capítulos e parágrafos adequados;
- for dividido em frases mais curtas; e
- usar exemplos trabalhados (ilustrações de, por exemplo, taxas de remuneração em casos concretos).

116 Veja, por exemplo, o acordo coletivo geral finlandês para o governo de 28 de março de 2010, http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/02_documents_on_personnel_management/02_sopimukset/20100301General_collective_agreement_with_annexes_final.pdf (tradução não oficial).

117 Observa-se um número crescente de publicações de grande auxílio nessa área. Veja, por exemplo, D. Elliott: *Writing collective agreements in plain language*, Artigo apresentado na 8ª Conferência Anual de Arbitragem Trabalhista, 1990, revisado em 1998; e outras fontes encontradas em sites como <http://home.comcast.net/~garbl/writing/plaineng.htm> (acessado em 27/10/ 2011) e http://www.hrsdc.gc.ca/eng/hip/lld/nls/resources/plain_language_biblio.shtml.

Por exemplo, a Conferência Sub-Regional Tripartite realizada em Montenegro em 2009 destacou que os termos usados e as condições declaradas em acordos coletivos deveriam ser expressos de maneira clara e redigidos de forma simples e em uma linguagem comum, além de ser relevantes para as necessidades práticas do setor.

18. Manutenção de acordos

Acordos são aplicados a ambientes dinâmicos e devem, portanto, possuir características dinâmicas. Essa afirmação é particularmente verdadeira se o acordo tiver uma duração superior a um ano.

Diversas áreas de atrito surgem quase inevitavelmente durante a vigência de qualquer acordo coletivo. Entre elas, podemos citar:

- discordâncias em torno da interpretação de disposições;
- os efeitos adversos de acontecimentos inesperados (uma explosão das taxas de inflação, mudanças na política governamental, uma lei nova e surpreendente, entre outros aspectos);
- desacordos em torno de como as disposições estão sendo implementadas na prática (por exemplo, sobre gratificações pelo alcance de indicadores de desempenho acordados);
- uma ou outra parte pode não honrar seus compromissos. Alguns compromissos podem não ser autoexecutáveis e devem ser assumidos com base na confiança durante o processo de elaboração do acordo. Mais uma vez, muitas vezes durante negociações tortuosas surge a tentação de adiar problemas difíceis para futuros processos. Dessa forma, por exemplo, se uma negociação fiscal estiver se aproximando do fim, mas ainda houver uma antiga questão pendente a ser resolvida, uma das partes pode convencer a outra a deixar essa pendência para um compromisso futuro. A outra parte pode, com graus variados de boa-fé, concordar com a proposta. Os problemas, caso ocorram, frequentemente enquadram-se em uma das duas categorias a seguir:
- *Não cumprimento de compromissos de modificar comportamentos (ou não colaborar com processos destinados a modificar comportamentos).* Algumas questões exigem que outras partes tomem medidas ou mudem seus comportamentos. Possíveis exemplos incluem aspectos como corrigir níveis elevados de absentismo, concordar em se



submeter a novas políticas de testes de detecção de drogas e álcool, concordar em passar por treinamento para ser capaz de operar novos sistemas de trabalho, etc.

- *Não realização de projetos.* Um empregador pode ter concordado em desenvolver e introduzir um novo sistema de classificação ou rever determinados padrões de trabalho considerados onerosos, ou melhorar as condições ambientais da empresa, etc.

O sucesso da implementação e manutenção de acordos depende muito se as partes negociarão de boa fé e assumirão as obrigações de boa fé. Obviamente, a expectativa mútua é que as partes estejam falando sério e tenham a determinação e capacidade de cumprir seu objetivo declarado.

Recomenda-se, portanto, que os acordos incluam disposições que abordem e disponibilizem recursos para questões relativas à sua implementação. Indivíduos e, possivelmente, comitês diretores devem ter a responsabilidade de garantir o cumprimento de compromissos assumidos e de analisar se isto está ocorrendo a intervalos definidos.

No entanto, divergências surgem mesmo quando medidas preventivas são tomadas. Nesse caso, as partes devem primeiro se empenhar para solucionar o problema, e não declarar um conflito. Circunstâncias imprevistas que estejam fora do controle de uma das partes podem justificar a renegociação do que pode vir a se tornar uma cláusula inviável. Não há dúvidas de que a melhor maneira de se remediar acontecimentos imprevistos é por meio da discussão e não de reclamações.

Caso todas as partes percebam claramente que simplesmente não será possível cumprir determinados compromissos originalmente assumidos de boa fé, talvez seja melhor excluí-los explicitamente em negociações corretivas.

Os acordos também podem prever procedimentos formais para a solução de conflitos que possam ser utilizados se e quando problemas não puderem ser resolvidos por meio de discussões ou negociações. Discordâncias em torno da interpretação e aplicação de disposições previstas em acordos são classificadas como conflitos de direitos, o que significa que, caso permaneçam sem solução, devem ser solucionadas por meio de arbitragem ou julgamento rápidos e não onerosos.

Exemplo de Países: Canadá e África do Sul

Seção 57(1) do Código do Trabalho do Canadá

Todo acordo coletivo conterá uma disposição relativa à resolução final, por arbitragem ou outro método e sem a interrupção do trabalho, de todas as diferenças entre as partes do acordo coletivo ou trabalhadores por ele vinculados, no que se refere à interpretação, aplicação, administração ou suposta violação do acordo em questão.

Seção 23(1) da Lei Sul-Africana de Relações de Trabalho:

Todos os acordos coletivos . . . devem prever um procedimento para a solução de qualquer conflito em torno da interpretação ou aplicação do acordo coletivo em questão. O procedimento deve, em primeiro lugar, exigir que as partes tentem resolver o conflito por meio da conciliação e, caso o conflito permaneça sem solução, que as partes tentem solucioná-lo por arbitragem.

O Código de prática: Procedimentos de resolução de conflitos, inclusive procedimentos em serviços essenciais (1992) da Comissão Irlandesa de Relações do Trabalho fornece orientações mais detalhadas sobre o conteúdo:



Procedimentos de resolução de conflitos – Princípios gerais

22. Os procedimentos de resolução de conflitos definidos abaixo devem ser incorporados a acordos entre empregadores e sindicatos com vistas a solucionar pacificamente quaisquer conflitos que possam surgir entre empregadores e sindicatos. Esses acordos devem:

(a) garantir que as partes não tomarão nenhuma medida que possa impedir o bom funcionamento desses procedimentos;

(b) prever a cooperação entre sindicatos e empregadores na definição de estruturas e facilidades adequadas para que representantes sindicais participem de procedimentos acordados de resolução de conflitos;

(c) prever estruturas adequadas que facilitem para os funcionários levar em conta quaisquer propostas resultantes da operação dos procedimentos.



23. Reivindicações sindicais sobre questões coletivas e individuais, bem como outras questões que poderiam gerar conflitos, devem ser objeto de discussão e negociação no nível adequado pelas partes interessadas, com vistas a garantir uma solução mutuamente aceitável dessas questões em um período razoável de tempo. As partes envolvidas devem enviar todos os esforços para garantir a resolução do problema sem a necessidade de recorrer a órgãos externos.

24. Caso as discussões diretas realizadas entre as partes não solucionem o(s) problema(s), ele(s) devem ser encaminhados para o serviço adequado da Comissão de Relações de Trabalho. As partes devem cooperar com o serviço adequado no agendamento de uma reunião o mais rapidamente possível para avaliar o conflito.

19. Como lidar com mudanças em resultados negociados

O Comitê de Liberdade Sindical já repudiou suspensões, interrupções, anulações ou renegociações forçadas de acordos existentes por lei ou por decreto, sem o consentimento das partes envolvidas. Além disso, prorrogações previstas em lei da validade de acordos coletivos só devem ser impostas em casos de emergência e por breves períodos.¹¹⁸

No entanto, novas tecnologias, novas necessidades sociais, antigas necessidades não atendidas e mudanças nas expectativas do público – apenas para citar alguns fatores – significam que a organização do trabalho em todos os serviços públicos representa um esforço contínuo. As condições de emprego e, certamente, as relações de emprego podem mudar constantemente. Consequentemente, as necessidades das partes devem ser atendidas e salvaguardadas por meio de processos adequadamente elaborados e não de parâmetros predeterminados. Isso significa que acordos de negociação coletiva devem ser dinâmicos e conciliar a necessidade da organização de promover mudanças com a necessidade de segurança dos trabalhadores. Em outras palavras, pode ser útil incluir no acordo algum tipo de mecanismo – uma “janela de oportunidade para mudanças” – que forneça orientações sobre como se lidar com mudanças nas circunstâncias.

118

Diretrizes atuais sobre essa questão foram previstas na Recomendação da OIT sobre as comunicações entre a direção e os trabalhadores no âmbito da empresa, 1967 (129), que se aplica a locais de trabalho no serviço público:

2. (1) Empregadores e suas organizações, bem como trabalhadores e suas organizações, deveriam, em seu interesse comum, reconhecer a importância de um clima de compreensão e confiança mútuas na empresa que seja favorável à eficácia da empresa e às aspirações dos trabalhadores.
- (2) Esse clima deveria ser promovido pela rápida difusão e intercâmbio de informações tão completas e objetivas quanto possível sobre os diversos aspectos da vida da empresa e as condições sociais dos trabalhadores.
- (3) Para promover esse clima, a direção da empresa, após consultas com representantes dos trabalhadores, deveria adotar medidas adequadas para adotar uma política eficaz de comunicação para trabalhadores e seus representantes.
3. Uma política eficaz de comunicação deveria garantir a disponibilização de informações e realização de consultas entre as partes interessadas antes que a direção adote decisões sobre questões de grande interesse, na medida em que a divulgação das informações não cause prejuízo a nenhuma das partes.



Consulta sobre mudanças nas condições de emprego

No passado, observou-se que quando superiores tomam decisões unilaterais que afetam os interesses de trabalhadores, esses indivíduos reagem e podem até recorrer a ações de protesto. De fato, algumas das primeiras leis industriais formuladas no início do século XX incluíam disposições de status quo para verificar e até mesmo reverter ações unilaterais.¹

A Lei Australiana do Trabalho Justo de 2009 prevê que termos padronizados de consulta devem ser incluídos nas diretrizes e acordos coletivos que regulam a maior parte do mercado de trabalho. A Higher Education Award (diretriz sobre a regulação de relações de trabalho no ensino superior) expressa essa obrigação de maneira típica:

Consulta sobre mudanças importantes no local de trabalho

Quando um empregador deve notificar seus funcionários

- (a) Quando um empregador tiver tomado uma decisão definitiva de introduzir mudanças importantes na produção, programa, organização, estrutura ou tecnologia que tendem a produzir impactos significativos nos funcionários, ele deve notificar esses trabalhadores e seus representantes, se houver, sobre quem poderá ser afetado pelas mudanças propostas.
- (b) Impactos significativos incluem a rescisão do contrato de trabalho, mudanças importantes na composição, operação ou dimensão da força de trabalho do empregador ou nas competências necessárias; a eliminação ou redução de oportunidades de emprego e de promoção ou da estabilidade no emprego; a alteração da jornada de trabalho; a necessidade de reciclagem profissional ou transferência de funcionários para outras atividades ou locais; e a reestruturação de empregos. Quando essa diretriz prevê a alteração de quaisquer dessas questões, considera-se que qualquer alteração introduzida não terá um impacto significativo.

Quando o empregador deve discutir mudanças

- (a) O empregador deve discutir com os trabalhadores afetados e seus representantes, se houver, a introdução das mudanças mencionadas na cláusula 8.1, os impactos que essas mudanças tendem a produzir nos funcionários e medidas para evitar ou mitigar os impactos adversos de tais mudanças nesses trabalhadores e devem rapidamente levar em conta as questões suscitadas por esses indivíduos e/ou seus representantes em relação às mudanças.

- (b) As discussões devem ser iniciadas o mais rapidamente possível após o empregador ter tomado uma decisão definitiva de implementar as mudanças propostas.
- (c) Para os fins dessas discussões, o empregador deve fornecer, por escrito, todas as informações relevantes sobre as mudanças aos funcionários interessados e seus representantes, se houver, incluindo a natureza das mudanças propostas, os impactos esperados dessas mudanças nos funcionários e quaisquer outras questões que tendem a afetá-los, desde que nenhum empregador seja solicitado a revelar informações confidenciais cuja divulgação seria contrária aos seus interesses.⁴

¹ Veja, por exemplo, a *Lei Canadense de Investigação de Conflitos Industriais de 1907* e a *Lei de Conflitos Industriais de Transvaal de 1909*.

² Diretiva 2002/14/EC.

³ *The Information and Consultation of Employees' Regulations 2004 – DTI Guidance 2006*, acessível em www.berr.gov.uk/files/file25934.pdf.

⁴ Cláusula 8 da diretriz *Higher Education Industry – General Staff – Award 2010*.

Os tipos de disposições apresentadas acima baseiam-se fortemente em processos. Considerando seu propósito e contexto, no entanto, elas também estão expressas em termos gerais. Situações aplicadas exigem mais medidas aplicadas e um exemplo disso pode ser encontrado nas disposições relativas a parcerias entre empregadores e trabalhadores do serviço de saúde da Irlanda. Nesse contexto, o empregador e os sindicatos publicaram um manual sobre a gestão da dinâmica no local trabalho intitulado *Tools for change through partnership – Alternative processes for handling change, conflict resolution and problem solving* (Ferramentas para promover de mudanças por meio de parceiras – Processos alternativos para abordar mudanças, a resolução de conflitos e problemas) (2004).

O acordo sobre informações e consultas entre as partes inclui a necessidade de:

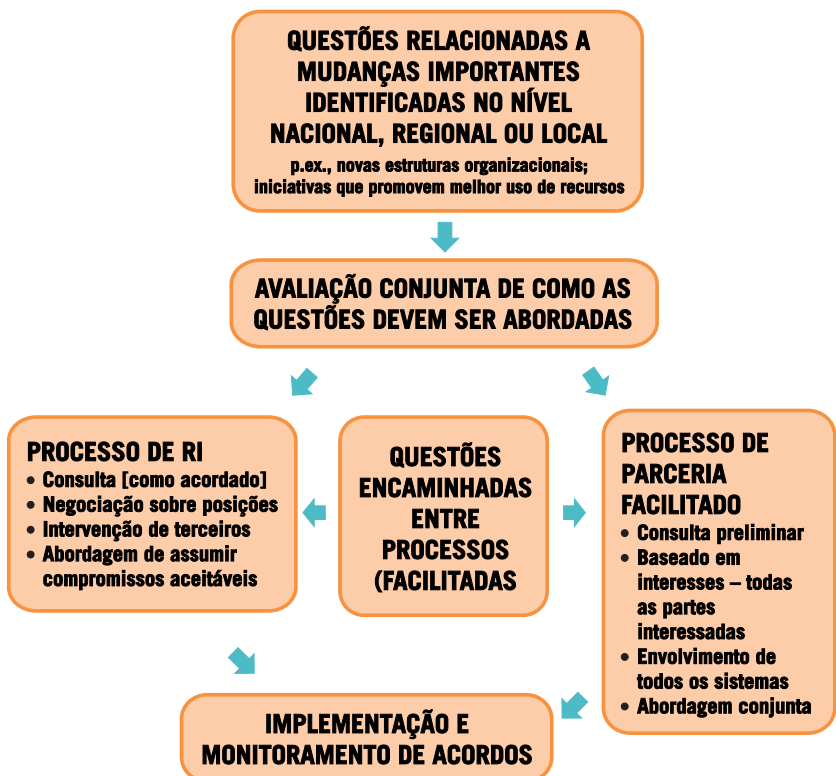
- identificar as partes que tendem a ser afetadas pela mudança proposta;
- disponibilizar informações sobre a mudança proposta àqueles que tendem a ser afetados;
- realizar consultas com as partes que tendem a ser afetadas pela mudança proposta;
- conduzir uma análise do impacto das mudanças propostas,



conforme o caso, para identificar os efeitos (positivos e negativos) da sua implementação;

- levar em devida consideração o possível impacto das mudanças operacionais e/ou estratégicas propostas nas práticas de trabalho e termos de emprego estabelecidos, bem como a necessidade (associada) de realizar consultas com representantes dos trabalhadores;
- de as partes e/ou seus representantes participarem plenamente do processo de preparação e implementação da mudança;
- oferecer oportunidades para que os funcionários e seus representantes contribuam com ideias, opiniões e soluções no processo de gestão da mudança, agregando valor, melhorando a qualidade da tomada de decisões e gerando resultados.

Figura 2. Fluxograma do protocolo¹¹⁹



¹¹⁹ O fluxograma deve ser considerado no contexto integral dos mecanismos de parceria em estudo.

Os processos disponíveis para realizar mudanças são diversos e incluem o compartilhamento de informações, consultas, negociações e a resolução conjunta de problemas, bem como combinações entre esses elementos. O fator norteador comum, contudo, é a consideração conjunta de como abordar um tema específico da melhor maneira. Ela confere legitimidade a qualquer caminho escolhido e maximiza as perspectivas de resultados aceitáveis. A facilitação independente também pode ser uma maneira útil para lidar com mudanças.

Entretanto, nem sempre todos os sistemas de gestão de mudanças produzem acordos, de modo que eles também devem ser apoiados por mecanismos adequados de resolução de conflitos.

Em situações em que as mudanças resultam da terceirização do trabalho do setor público, a Convenção sobre as Cláusulas de Trabalho (Contratos Públicos), 1949 (n. 94), se aplica. Nos termos do Artigo 2 da Convenção n. 94, os Estados ratificantes comprometem-se a manter as normas industriais relativas às condições de trabalho da seguinte maneira:

“

Os contratos aos quais se aplica a presente convenção conterão cláusulas que garantam aos trabalhadores interessados salários (inclusive abonos), horas de trabalho e outras condições de trabalho não menos favoráveis que aquelas estabelecidas para um trabalho de igual natureza na profissão ou indústria interessada da mesma região--

- (a) por meio um acordo coletivo ou outro procedimento reconhecido de negociação entre as organizações de empregadores e de trabalhadores que representem uma proporção considerável dos empregadores e dos trabalhadores da profissão ou da indústria interessada; ou
- (b) por meio de sentença arbitral; ou
- (c) por meio da legislação nacional.

A Lei de Sistemas Municipais (MSA) da África do Sul declara que os governos locais devem consultar sindicatos e outras partes interessadas antes de contratar uma entidade externa para prestar serviços municipais. Além disso, a Cláusula 7 do acordo firmado em 2008 entre a Associação Sul-Africana de Governos Locais (SALGA), o Sindicato Sul-Africano de Trabalhadores Municipais (SAMWU) e o Sindicato Independente de Trabalhadores Municipais (IMATWU) afirma que, no caso da terceirização de



serviços governamentais para o setor privado, os trabalhadores gozarão dos mesmos benefícios previstos no acordo do Conselho Sul-Africano de Negociação de Governos Locais.¹²⁰

Lista de Verificação para Prevenção de Conflitos

As seguintes etapas podem ajudar decisores a avaliar mecanismos de prevenção de conflitos existentes ou propostos por meio do processo legislativo:

- Identifique a estrutura, quadro, princípios, mecanismos e principais características do processo de prevenção de conflitos no seu país.
- Identifique as partes interessadas envolvidas na prevenção de conflitos.
- Identifique o lugar e o papel das organizações sindicais que apoiam a prevenção do conflito.
- Identifique os principais problemas envolvidos na prevenção de conflitos: problemas na área de liberdade sindical, relações industriais, mecanismos de negociação coletiva, etc.
- Analise as causas dos problemas.
- Explore as necessidades das partes envolvidas e priorize essas necessidades.
- Generalize todas as soluções possíveis para os problemas sem avaliá-las.
- Identifique critérios objetivos para avaliar cada solução possível (por exemplo, em relação a custo- benefício, consequências, viabilidade, atendimento de necessidades, abordagem de causas, desvantagens/vantagens, eliminação de sintomas).
- Avalie possíveis soluções com base em critérios objetivos e reduza a gama dessas soluções.

120 J. Theron: *Non-standard workers, collective bargaining and social dialogue: The case of South Africa*, Documento de trabalho n. 28, Departamento de Relações Industriais e de Emprego da OIT (Genebra, OIT, 2011), pág. 21.

- Elabore planos de ação para implementar as soluções/boas políticas no nível nacional, setorial e local:
 - visualize o que um processo de prevenção de conflitos exige e que forma ele poderia assumir;
 - compreenda a perspectiva de gênero e visualize um sistema que a leve em consideração;
 - identifique mudanças necessárias na estrutura jurídica e regulatória;
 - identifique os recursos, humanos e financeiros, necessários e como poderão ser obtidos; e
 - identifique o papel e a contribuição das partes interessadas no processo.
- Considere maneiras de divulgar e promover uma maior conscientização sobre mecanismos de prevenção de conflitos existentes.
- Considere maneiras de monitorar e avaliar o processo e, se necessário, implemente mudanças desde o nível nacional até o nível local.
- Formule uma estratégia de acompanhamento.



© ILO/J. Maillard



Parte II. Resolução de conflitos

Embora possa haver diversos interesses comuns e, talvez, simplesmente diferentes no local de trabalho, também há interesses conflitantes. E ainda que algumas formas de envolvimento possam gerar resultados de ganhos mútuos, outras levam a ganhos e perdas diferenciais. Nem sempre as negociações conseguem direcionar interesses conflitantes no sentido de soluções acordadas. Isso vale principalmente para temas como salários, benefícios e obrigações trabalhistas. Os trabalhadores tendem a desejar salários mais altos, enquanto os empregadores sempre procuram uma maior eficácia e flexibilidade no local de trabalho. Consequentemente, as negociações podem chegar a um impasse. Se novas medidas ou ações não forem tomadas, fica difícil solucionar esses impasses. Quais são as metas e possibilidades de solução no caso de um impasse?

A primeira meta de medidas voltadas à solução de impasses é restaurar o processo de negociação, uma vez que soluções negociadas são preferíveis. Novos recursos ou novas perspectivas – obtidos por meio da mediação, por exemplo – podem trazer os negociadores de volta para o rumo certo. No entanto, se a intenção é que as partes não sejam persuadidas a adotar conclusões compartilhadas, então um acordo em torno de um processo – como a arbitragem – talvez possa gerar uma resolução substantiva. No entanto, mesmo que essa opção não seja acordada ou imposta, pode ser necessário recorrer ao uso de poder. O poder pode ser exercido por meio do processo político ou de medidas autônomas como greves, *lockouts* (greves patronais) e novas condições de emprego adotadas unilateralmente.

O recurso ao poder – ou pelo menos a existência da opção de se recorrer ao poder – pode não apenas ser legítimo como também necessário para o funcionamento do sistema de relações de trabalho como um todo. No entanto, meios mais convincentes e menos drásticos devem ser a primeira opção.

A solução de conflitos quase sempre implica a mobilização de recursos adicionais, inclusive recursos externos. Este manual passará agora a considerar as características das entidades, públicas e privadas, que prestam esses serviços. Em seguida, serão feitas algumas observações sobre o desenho de sistemas de solução de conflitos. Esta parte do manual aborda principalmente as diversas



formas de solução de conflitos disponíveis, começando com as menos intervencionistas e terminando com as mais coercitivas.

O Departamento de Relações Industriais e de Emprego (DIALOGUE) da OIT, em colaboração com o Programa de Diálogo Social do Centro Internacional de Formação da OIT (ITC-TURIN), publicará, em 2012, um Guia para Profissionais sobre mecanismos eficazes de prevenção e resolução de conflitos, que disponibilizará informações e orientações práticas aos constituintes da OIT e profissionais envolvidos em sistemas de solução de conflitos sobre como formular políticas e regulamentos de relações de trabalho; como estabelecer os procedimentos institucionais; e como garantir a eficácia dos serviços de resolução de disputas.

Exemplo de um país

Sete etapas envolvidas no desenho de um sistema de solução de conflitos: o caso da Colúmbia Britânica, Canadá

Etapla 1: O processo do desenho do sistema

Selecione um grupo diversificado dos principais constituintes e partes interessadas que integrarão a equipe responsável pelo desenho do sistema.

Autorize essa equipe a desenvolver um mandato e plano de trabalho abrangentes para o processo de desenho do sistema.

Etapla 2: Avaliação Organizacional

Antes de desenhar o sistema de solução de conflitos em si, a equipe deve fazer uma avaliação organizacional detalhada.

O processo de avaliação deve analisar a missão, estrutura, histórico de conflitos, partes envolvidas e falhas do sistema atual da organização, bem como possíveis barreiras a mudanças.

Etapla 3: Princípios norteadores e objetivos do projeto

A primeira tarefa importante da equipe responsável pelo desenho do sistema é estabelecer princípios norteadores para o processo de solução de conflitos.

Esses princípios devem apoiar a consecução de objetivos substantivos e processuais alinhados com os valores políticos da organização (resolução colaborativa de problemas, gestão da resolução e prevenção de conflitos em um âmbito político integrado/abrangente).

Etapla 4: Analise as principais questões relativas ao desenho do sistema

A equipe deve avaliar cuidadosamente as principais questões relacionadas ao desenho do sistema, inclusive Processos de Solução de Conflitos, Abordagem de Mediação Baseada em Direitos ou Interesses, Seleção dos Processos Adequados de Solução de Disputas, Seleção de Casos para Resolução de Controvérsias, Confidencialidade, Prestador de Serviços de Solução de Conflitos, Papel do Prestador de Serviços de Resolução de Disputas, Desequilíbrio de Poder e Resultados/ Aplicação.

Etapa 5: Treinamento e qualificações

A equipe deve assegurar que os mediadores selecionados sejam bem qualificados e treinados em técnicas de resolução alternativa de conflitos (ADR), inclusive cursos avançados em procedimentos e sensibilização.

Etapa 6: Implementação

A equipe responsável pelo desenho tem a opção de implementar o processo de solução de conflitos recém-desenhado por meio de um teste piloto, uma equipe de implementação ou uma abordagem gradual.

Testar o novo sistema por meio de um plano de implementação gradual pode ajudar a equipe a resolver as dificuldades do novo sistema e modificá-lo da melhor maneira.

Etapa 7: Medidas de avaliação e desempenho

É importante que a equipe de desenho identifique as metas de avaliação, medidas de desempenho, ferramentas de avaliação, fontes de coleta de dados e etapas de modificação do sistema para o futuro, de modo que o sistema recém-desenvolvido evolua e melhore ao longo do tempo.

Fonte: Ministério da Procuradoria Geral da Província da Colúmbia Britânica, Reaching Resolution: A Guide to Designing Public Sector Dispute Systems, <http://www.ag.gov.bc.ca/dro/publications/guides/design.pdf> (acessado em 19/11/2011).



20. Mecanismos de resolução de conflitos

Reconhecendo o contexto e necessidades especiais das relações de trabalho no serviço público, diversos países desenvolveram órgãos especializados que assumem funções variadas no processo de solução de controvérsias. Essa é uma mudança em relação à tradição jurídica de abordar conflitos trabalhistas no âmbito do sistema judicial formal, que ainda está disponível como um recurso de apelação nos sistemas mais novos.¹²¹ Analise, por exemplo, o mandato da Comissão Irlandesa de Relações do Trabalho:



[Nossa missão é] promover o desenvolvimento e melhoria das políticas, procedimentos e práticas de relações industriais irlandeses por meio da prestação de serviços adequados, oportunos e eficazes a empregadores, sindicatos e trabalhadores.

A Comissão realiza essa missão prestando os seguintes serviços específicos:

- Serviço de Conciliação nas relações industriais
- Serviços de Assessoria e Pesquisa nas relações industriais
- Serviço de Comissários para Direitos
- Serviço de Mediação no Local de Trabalho
- apoio a Comitês de Trabalho Conjuntos e Conselhos Industriais Conjuntos no exercício das suas funções.

A Comissão realiza outras atividades voltadas para o desenvolvimento e melhoria das práticas de relações industriais, entre as quais:

- a avaliação e monitoramento da evolução na área das relações industriais;
- a elaboração, em regime de consultas com os parceiros sociais, de códigos de prática aplicáveis às relações industriais;
- pesquisas e publicações sobre relações industriais;
- organização de seminários/conferências sobre questões relativas a relações industriais/gestão de recursos humanos.

Para que os órgãos do trabalho estatais e privados possam funcionar eficazmente, sobretudo na crítica área da solução de conflitos,

121 Para comentários iniciais, o leitor deve consultar a discussão sobre autogoverno e intervenções adequadas no início deste manual.

é essencial que possuam algumas qualidades processuais e substantivas fundamentais:

- *Legitimidade.* O sistema no qual o órgão opera deve resultar do consentimento das partes cujos interesses estão em jogo e as normas substantivas a serem aplicadas devem atender às normas e padrões de interesse público.
- *Âmbito.* O sistema deve ser capaz de cobrir toda a gama de interesses legítimos das partes, bem como as questões relacionadas que geram conflito no local de trabalho.
- *Poderes.* De um ponto de vista ideal, o sistema deve ser capaz de aplicar todos os processos de resolução alternativa de conflitos (ADR), o que inclui a mediação, a arbitragem e os mecanismos intermediários descritos neste manual, da melhor mais adequada à solução do problema em questão.
- *Independência.* Os facilitadores, mediadores e árbitros de qualquer sistema de resolução de disputas, bem como qualquer organização que execute esses sistemas, devem ser claramente independentes e não ter nenhum conflito de interesse em relação às partes ou ao tema em discussão. A designação de uma parte neutra deve resultar de um consentimento geral ou específico. Pode derivar, por exemplo, de uma disposição nacional ou procedimentos para solucionar determinados conflitos em atividades específicas do setor público conforme a necessidade.
- *Profissionalismo.* Embora os estilos de resolução de controvérsias possam variar de acordo com as personalidades e pontos fortes individuais, os usuários têm o direito de saber se os prestadores desses serviços atuam sob uma estrutura de governança eticamente sólida, têm a experiência adequada e são qualificados e competentes na sua área.
- *Coordenação e integração.* Qualquer processo de resolução de conflitos independente ou setorial deve ser compatível com o sistema mais amplo de regulação e elaboração de acordos trabalhistas aplicável ou adotado pelas partes. De um ponto de vista ideal, os sistemas de solução de conflitos, públicos ou independentes, devem se complementar, mas, em nenhuma hipótese, minar as atividades uns dos outros.¹²²

122 Veja C. Thompson, "Dispute resolution in the workplace: public issues, private troubles", in *ADR Bulletin* (Robina, QLD, Austrália, Centro de Resolução de Conflitos da Universidade de Bond, 2007), Vol. 9, n. 8, pág. 141.



- *Financiamento e pessoal adequados.* Esses elementos são essenciais para garantir o funcionamento eficaz de qualquer órgão do trabalho e poderiam ser descritos como pré-requisitos para satisfazer outras exigências necessárias.
- *Monitoramento e avaliação da eficácia.* Os órgãos devem criar ferramentas para avaliar as atividades e desenvolver suas atividades de acordo com as necessidades das partes.

Para aumentar sua aceitabilidade e credibilidade, as autoridades superiores desses órgãos podem ser designadas por meio de um processo consultivo bipartite ou tripartite envolvendo o Estado, organizações de empregadores e sindicatos. Elas podem também ser designadas pelas partes envolvidas na negociação e confirmadas pelo governo por meio de processos normais de nomeação.

A Lei de Relações do Trabalho da África do Sul estabelece a Comissão de Conciliação, Mediação e Arbitragem (CCMA). A lei determina que essa comissão seja “independente do Estado e de qualquer partido político, sindicato, empregador, organização de empregadores, federação de sindicatos ou federação de organizações de empregadores”.¹²³ O conselho administrativo da Comissão é constituído de forma tripartite e os painéis de profissionais responsáveis por realizar o trabalho da Comissão devem ser “independentes e competentes e representativos em termos de raça e gênero”. Eles também são regidos por um rigoroso código de conduta. O conselho administrativo credencia, subsidia e supervisiona, de um modo geral, as atividades de solução de conflitos da própria CCMA, de conselhos de negociação e de órgãos não estatutários.¹²⁴

A CCMA facilita a resolução de conflitos no nível setorial por meio de conselhos bilaterais de negociação. Uma vez criados, esses conselhos desempenham funções de prevenção e resolução de conflitos nos termos da constituição aplicável do conselho relati-

123 Seção 113 da Lei das Relações de Trabalho n. 66 de 1995.

124 Seção 127(1) da Lei das Relações de Trabalho n. 66 de 1995: “Qualquer conselho ou órgão privado pode enviar uma solicitação formal ao conselho administrativo . . . para se credenciar para desempenhar quaisquer das seguintes funções – (a) solução de conflitos por meio da conciliação; e (b) arbitragem de conflitos que não foram resolvidos com a conciliação, caso esta Lei exija a arbitragem”. Seção 132 (1)(b): “Qualquer órgão credenciado, ou um órgão privado que tenha solicitado credenciamento, pode enviar uma solicitação formal para o conselho administrativo . . . para receber um subsídio para desempenhar quaisquer funções de resolução de conflitos para as quais seja credenciado ou tenha solicitado credenciamento, e para capacitar pessoas para desempenhar essas funções”.

va a conflitos de interesse (conflitos de negociação) e conflitos de direitos (que abrangem questões como interpretações de acordos coletivos e demissões sem justa causa). Já foram estabelecidos conselhos de negociação do setor público com seus próprios serviços de resolução de conflitos.¹²⁵

Muitos desses órgãos, como o ACAS no Reino Unido, a LRC na Irlanda, a CCMA na África do Sul ou o FMCS nos Estados Unidos, tentam oferecer seus serviços como um “balcão único” para promover a utilidade e a relação custo-eficácia desses serviços. A linguagem aspiracional observada na Austrália em relação à introdução de uma nova comissão do trabalho (*Fair Work Australia*) ao seu estatuto federal sobre relações de trabalho, a *Lei do Trabalho Justo n. 28* de 2009, é representativa da clara intenção de diversos países:



Instituições da Fair Work Australia — Uma plataforma única

Nos termos da [lei anterior], empregadores e empregados precisavam tramitar por sete órgãos. O governo australiano assumiu o compromisso de criar um novo árbitro independente, a *Fair Work Australia*, para supervisionar o novo sistema de relações de trabalho.

A *Fair Work Australia* funcionará como um ‘balcão único’ acessível para disponibilizar informações, assistência e orientações práticas ao público sobre questões de trabalho e garantir a observância das leis do trabalho. Ela será independente de sindicatos, empresas e do governo e centrada na prestação de uma assistência rápida e eficaz para empregadores e empregados.

A *Fair Work Australia* supervisionará o novo, justo, simples e moderno sistema de relações de trabalho. Esse sistema baseia-se em uma cultura de facilitação que abandona os processos contraditórios e frequentemente legalistas do passado em favor de processos menos formais. O foco será garantir a justiça e eficiência e excelentes níveis de serviço para os usuários do sistema.¹²⁶

Esses órgãos estatutários frequentemente dedicam uma atenção especial ao setor público, designando grupos específicos com

125 Veja os sites do Conselho de Negociação Coletiva do Serviço Público e da Comissão de Conciliação, Mediação e Arbitragem, <http://www.pscbc.org.za> e <http://www.ccma.org.za> (ambos acessados em 27/10/ 2011).

126 Fair Work Australia institutions: A one-stop shop, Boletim informativo emitido pelo governo australiano (2009).



conhecimento na área – como na Austrália¹²⁷ – e desenvolvendo processos de especial interesse para o setor, como ocorre na Irlanda.¹²⁸

Sistemas não estatutários podem desempenhar um papel complementar no processo de solução de controvérsias. Eles têm o potencial de oferecer fórmulas adaptáveis e sintonizadas com os pleitos das partes, principalmente no nível mais local. Além disso, podem trazer alguns benefícios: privacidade, informalidade, celeridade e um enfoque na substância e não na forma. Esses benefícios podem fazer com que a relação custo-benefício desses sistemas compense, mesmo que não sejam subsidiados pelo poder público, como é o caso dos Estados Unidos, do Canadá e da África do Sul.¹²⁹ Sistemas não estatutários podem figurar como uma opção particularmente importante para atores de mais peso e mais sofisticados do local de trabalho, que podem ter os recursos para planejá-los, negociá-los (em pé de igualdade), desenvolvê-los e sustentá-los.

O Relatório da Comissão Dunlop de 1994 resumiu princípios gerais que devem estar presentes no contexto de processos não estatutários de resolução de conflitos:



Os adeptos da Resolução Alternativa de Conflitos (ADR) sugerem que esses procedimentos funcionam melhor quando integrados a um sistema que começa com políticas e práticas organizacionais eficazes que limitam a ocorrência de problemas antes que eles surjam, oferece processos informais para a resolução individual ou em grupo dos problemas ou conflitos que surgirem e inclui procedimentos formais de apelação e solução de conflitos. Por sua vez, para tirar o máximo proveito desses procedimentos internos, eles devem possuir as características necessárias do devido processo legal. Além disso, partes neutras que solucionam reivindicações no âmbito desses sistemas devem ter o conhecimento substantivo necessário para

127 Fair Work Australia: *The panel system*, <http://www.fwa.gov.au/index.cfm?pagename=aboutpanels> (acessado em 27/10/ 2011).

128 Veja, por exemplo, o *Código de prática: Procedimentos de resolução de conflitos, inclusive procedimentos em serviços essenciais* da Comissão Irlandesa de Relações do Trabalho.

129 Alguns países, como Estados Unidos e Canadá, têm a tradição de usar a arbitragem privada, enquanto a mediação exercida por um mediador oficial é uma característica bem conhecida e muito importante das relações industriais nos países nórdicos. (OIT: *Improving judicial mechanisms for settling labour disputes in Bulgaria*, Relatório sobre a Conferência Triparte de Alto Nível, Sofia, 05/05/2006 (Budapeste, 2006), pág. 5)

justificar o respeito às decisões dos órgãos públicos e tribunais responsáveis pelas leis envolvidas. Por último, a maioria dos especialistas na resolução de disputas enfatiza a importância de se envolver as partes abrangidas pelo sistema na sua concepção e supervisão.¹³⁰

A Tokiso é a maior prestadora privada de serviços de resolução de conflito da África do Sul e mais de 10 mil disputas são resolvidas por ano pelos membros dos seus painéis. A empresa presta serviços de mediação/conciliação, arbitragem, apuração de fatos e facilitação. Além disso, a Tokiso estabeleceu suas próprias normas de mediação e arbitragem, bem como um código de conduta para os membros dos painéis. Na prática, os órgãos de resolução de conflitos, tanto aqueles financiados pelo Estado como os que não recebem subsídio, são muito ativos na África do Sul e as entidades não estatutárias desempenham uma valiosa função suplementar – e talvez até mesmo complementar – no contexto geral do país. Nos Estados Unidos, o FMCS presta um serviço semelhante por meio de painéis de árbitros, que podem ser acessados pelas partes. Os honorários dos árbitros privados são pagos pelas partes, o que estimula soluções negociadas ou mediadas.¹³¹

A principal instância de resolução de conflitos no âmbito da *Lei do Trabalho Justo* australiana de 2009 é um órgão legal (*Fair Work Austrália*), mas a Lei também prevê que conflitos podem ser solucionados por pessoas físicas.¹³² No Reino Unido, o ACAS, um serviço que, embora financiado em grande parte pelo governo, é independente,¹³³ é a organização líder na prestação de diversos serviços de resolução de conflitos e de desenvolvimento de sistemas de solução de controvérsias, mas seu trabalho é complementado por órgãos privados como o Centro para a Resolução Eficaz de Disputas.¹³⁴ A resolução de conflitos por mecanismos não estatutários geralmente envolve custos adicionais para as partes, tornando-a um recurso improvável para os países em de-

130 A Comissão Dunlop: *Fact-finding report of the Commission on the Future of Worker-Management Relations* (Washington, DC, Departamentos de Comércio e Trabalho, 1994), pág. 113.

131 Veja mais sobre a Tokiso na sua página na internet, <http://www.tokiso.com> (acessado em 27/10/ 2011).

132 Veja a seção 740.

133 Veja o site do ACAS, <http://www.acas.org.uk> (acessado em 27/10/ 2011).

134 Veja o *site* do Centro para a Resolução Eficaz de Disputas, <http://www.cedr.com> (acessado em 27/10/ 2011).



envolvimento. Nesses países, um serviço nacional de mediação e arbitragem, disponível para todos os setores, deveria ser estabelecido para promover práticas e normas do trabalho justas.¹³⁵

21. Desenho de sistemas de resolução de conflitos

Assim como o sistema mais amplo de negociação coletiva do qual faz parte, a eficácia de um sistema de resolução de conflitos depende, substancialmente, da sua legitimidade. Essa legitimidade decorre da participação das partes interessadas no seu processo de criação:



Quando as partes interessadas no sistema participam colaborativamente do seu desenho, elas se tornam verdadeiras parceiras na identificação, compreensão e gestão de seus conflitos – e têm uma responsabilidade intrínseca maior pelo bom funcionamento do sistema de gestão de conflitos.¹³⁶

Quando um sistema é estatutário, a participação pode ser promovida por meio do processo político. No entanto, ajuda muito se as partes já tiverem participado mais diretamente na formulação de leis sobre a matéria. Alguns países criaram órgãos para esses e outros fins relacionados. Podemos citar, por exemplo, o Conselho Socioeconômico dos Países Baixos¹³⁷ e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e do Trabalho da África do Sul (NEDLAC).¹³⁸

Esses órgãos de alto nível têm um papel importante a desempenhar não apenas na legitimação de uma estrutura legislativa de apoio, mas também na prestação de contribuições valiosas para o conteúdo das leis.

135 Veja A. Zack: *Achieving ILO Convention aspirations through independent monitoring* (janeiro de 2007, acessível em <http://www.law.harvard.edu/programs/lwp/people/staffPapers/zack/2007JanILO.pdf>) e A. Zack: *Conciliation of labor standards disputes: a potential for the ILO*, Documento apresentado ao Instituto Internacional de Estudos Trabalhistas e à Seção da OIT da Sociedade Internacional de Direito do Trabalho e Previdência Social, 10 de abril de 2006.

136 C. Constantino e C. Sickles Merchant: *Designing conflict management systems* (São Francisco, Jossey-Bass, 1996), pág. 54.

137 Veja o site do Conselho Socioeconômico dos Países Baixos, <http://www.ser.nl> (acessado em 27/10 2011).

138 Veja o site do NEDLAC, <http://www.nedlac.org.za> (acessado em 27/10/2011).

Grandes iniciativas voltadas ao estabelecimento de acordos sociais frequentemente vão além das contribuições legislativas. Um exemplo disso é a abordagem de parceira que começou a ser adotada pelos parceiros sociais na Irlanda em 1987 e resultou na criação do Centro Nacional de Parceria e Desempenho (NCPP) em 2001. Em 2010, esse centro foi integrado ao Conselho Econômico e Social Nacional. O texto a seguir foi extraído da sua página oficial na internet:

“

O Centro Nacional de Parceria e Desempenho (NCPP) foi estabelecido pelo governo em 2001 para promover e facilitar a introdução de mudanças e inovações nos locais de trabalho irlandeses por meio de parcerias.

Ao desenvolver e defender argumentos a favor da implementação de mudanças e inovações no local de trabalho por meio do aumento dos níveis de envolvimento e participação dos empregados, o objetivo do NCPP é contribuir para fortalecer a competitividade nacional, melhorar os serviços públicos e promover uma melhor qualidade de vida profissional para empregadores e funcionários.

O aspecto central da missão do Centro é a inovação no local de trabalho – novas maneiras de se trabalhar baseadas em novas ideias, práticas e comportamentos que possam beneficiar significativamente as organizações e seus funcionários em termos de uma maior produtividade, desempenho, flexibilidade, compromisso e satisfação no trabalho. . . ¹³⁹

Programas de reforma das relações de trabalho no setor público devem prever ou incentivar a criação de fóruns de alto nível para contribuir para o processo de mudança. No âmbito do quadro legislativo mais amplo, pode haver a necessidade de desenvolver e modificar mecanismos aplicados de resolução de disputas. Esses mecanismos podem variar de medidas locais para abordar desde conflitos em torno da interpretação de contratos até reclamações pessoais. Eles serão especialmente eficazes se forem acordados e personalizados pelas partes interessadas imediatas para satisfazer suas necessidades e circunstâncias específicas. Consequentemente, podem ser mais sensíveis e adaptáveis que suas contrapartes legisladas:

139 O site do Centro Nacional de Parceria e Desempenho, <http://www.ncpp.ie>, não está mais acessível. As informações sobre o NCPP estão atualmente disponíveis na página site do Conselho Econômico e Social Nacional, <http://www.nesc.ie/en/our-organisation/nesc/ncpp/> (acessado em 27/10/ 2011).





O primeiro princípio é que se você quer realmente desenvolver um consenso, é preciso incluir, desde o início, todas as partes interessadas que têm o poder de tomar decisões, são responsáveis por implementá-las, são afetadas por elas e têm o poder de rejeitá-las. . . A verdade é que, se forem excluídos do processo, os grupos podem criar mais problemas do que se forem incluídos.¹⁴⁰

O Serviço Federal de Mediação e Conciliação dos Estados Unidos fez gestões no nível dos locais de trabalho para estimular partes locais a desenvolver seus próprios mecanismos adequados de resolução de conflitos. Ele desenvolveu um conjunto flexível de medidas para consideração que as partes podem adaptar (*“Sistemas Dinâmicos e Adaptáveis de Resolução de Conflitos”*) para abordar, principalmente, questões não econômicas, mas a fórmula poderia ser aplicada de uma maneira mais geral:



[H]á inúmeras reclamações nos locais de trabalho, variando de queixas contra atitudes discriminatórias com base na lei a conflitos de personalidade, que geralmente não são resolvidas na esfera da negociação coletiva. Essas questões podem se transformar em conflitos prolongados, processos judiciais demorados e dispendiosos e relações minadas, com um impacto devastador no moral dos trabalhadores. São necessários novos processos alternativos para solucionar conflitos individuais de trabalho que ameaçam a competitividade, eficiência, produtividade e moral. . .

O FMCS respondeu à necessidade de mecanismos para resolver esses conflitos introduzindo [em 2004] um novo programa – Sistemas Dinâmicos e Adaptáveis de Solução de Conflitos, ou DyADS. Nos últimos 18 meses, uma equipe de especialistas no desenho de sistemas de solução de disputas ajudou o FMCS a desenvolver um modelo para que as organizações desenvolvam seus próprios sistemas dessa natureza. . .

A palavra “dyad” significa dois componentes trabalhando juntos como uma equipe. Nesse caso, um projeto de DyADS inclui representantes da direção e dos trabalhadores colaborando para a criação e manutenção de um sistema para solucionar conflitos que venham a surgir no local de trabalho. Esses conflitos podem envolver desde reivindicações complexas por igualdade de oportunidades no emprego a problemas de moral e relacionamento no trabalho que prejudicam o ambiente de trabalho.

Um processo de DyADS começa com discussões entre gerentes de primeira linha e representantes sindicais cujos membros seriam direta-

140 D. Strauss: “Facilitated collaborative problem solving and process management”, em L. Hall (ed.): *Negotiation strategies for mutual gain* (Thousand Oaks, CA, Editora Sage Publications, 1993), pág. 35.

mente afetados pela implementação de qualquer novo sistema. As próprias partes desenvolvem o programa desde o início, concebendo diferentes processos para abordar e, esperançosamente, resolver conflitos no local de trabalho de maneira adequada. Para que seja bem-sucedido, qualquer sistema deve ser bastante flexível, suscetível a mudanças e oferecer diversos meios para as partes revelarem suas preocupações. Com a abordagem de DyADS, as partes podem desenvolver em conjunto uma “função neutra” interna — desempenhada por um indivíduo ou comissão — para coordenar e implementar o programa e ajudar as partes em conflito a identificar soluções para seus problemas no local de trabalho. Nesse processo, uma equipe do FMCS facilita o diálogo interno entre as partes e as ajuda a colaborar para a criação de um programa flexível de DyADS que ofereça diferentes alternativas para a resolução dos conflitos. A chave para desenvolver um programa de DyADS bem sucedido reside na predisposição das partes de criar um sistema singular que atenda às necessidades do seu local de trabalho.

O DyADS constitui . . . um processo inclusivo que estimula as partes a desenvolver um sistema próprio com diversas opções disponíveis para a resolução de diversos tipos de conflitos trabalhistas. Qualquer sistema dessa natureza deve ser dinâmico, evoluir constantemente e não interferir nos direitos de negociação coletiva ou nos direitos dos indivíduos de buscar reparações em qualquer regime legal.¹⁴¹

O FMCS também oferece serviços de “formulação de normas negociadas” que, embora destinados principalmente a ajudar as partes a alcançar resultados substantivos, poderiam rapidamente ser usados também para auxiliar na criação de sistemas de resolução de conflitos.¹⁴²



141 Veja <http://www.fmcs.gov/internet/itemDetail.asp?categoryID=281&itemID=18120> e <http://www.fmcs.gov/internet/itemDetail.asp?categoryID=42&itemID=18115> e o trecho reproduzido sob o título Resources (URLs acessados em 27/10/ 2011).

142 Veja observações adicionais sob o título Facilitação ativa de negociações na pág. 46 acima.



22. Recorrendo a pessoas de escalões superiores da organização

Segundo um dos princípios gerais dos sistemas de resolução de conflitos, os problemas devem ser abordados o mais próximo possível da sua fonte. Além de obrigar os antagonistas imediatos a se responsabilizar por suas ações e pelas consequências destas, esse princípio permite também, no caso de uma questão permanecer pendente, que pessoas em escalões superiores da organização possam ser solicitadas a prestar assistência.

Negociações coletivas no setor público em torno de questões-chave como salários e condições de trabalho ou iniciativas importantes de gestão de mudanças geralmente começariam em um nível hierarquicamente mais alto. No entanto, se os negociadores principais se encontrarem diante de um impasse, a mesma regra geral deve se aplicar: antes de recorrerem a terceiros, as partes poderiam considerar a possibilidade de solicitar a ajuda de superiores hierárquicos dentro das suas respectivas organizações para trazer um novo olhar e, possivelmente, maior autoridade para a resolução do impasse.

Diversos mecanismos de negociação adotam essa abordagem na prática. Na esteira da descentralização relativamente recente e bastante ampla da negociação nos países nórdicos, por exemplo, é muito comum ver o governo e sindicatos interferindo como mediadores quando há um impasse em uma negociação municipal.¹⁴³

23. Discussões facilitadas

Quando o problema surge pela primeira vez, mas antes que se transforme em um conflito evidente, as partes podem decidir tentar resolvê-lo por meio de discussões facilitadas de maneira independente:



A discussão facilitada é um processo informal que permite a resolução eficaz de conflitos “de baixo nível” relativamente novos e que ainda não se agravaram a ponto de gerar divisões significativas entre as partes envolvidas. O facilitador ajudará as partes a falar sobre

143 T. Stokke e A. Seip: “Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared”, em *Journal of Industrial Relations* (Sidney, Associação Australiana de Relações de Trabalho e Emprego, 2008), Vol. 60, n. 4, págs. 571–2.

seus problemas em um “ambiente seguro” totalmente confidencial. O papel do facilitador não é o de oferecer orientações ou sugerir soluções. O objetivo do processo é proporcionar um espaço no qual ambas as partes possam ouvir o que a outra tem a dizer, desenvolver uma compreensão mais profunda da outra parte e tentar chegar a uma solução mutuamente acordada.¹⁴⁴

A facilitação contribui de diversas maneiras:

- As partes trazem consigo uma combinação de interesses compartilhados, diferentes e conflitantes para a sala de negociação. Sendo assim, quase sempre é bom ter-se um presidente neutro para interações de qualquer natureza.
- Embora as partes geralmente estejam determinadas a alcançar resultados substantivos, o foco principal do facilitador é o de usar o processo como um meio para um fim. O facilitador tem o mandato de definir os rumos mais produtivos para maximizar ganhos mútuos e não individuais e manter as partes neles.
- Um facilitador confiável pode orientar as partes no sentido de que considerem interesses mais amplos, novas perspectivas e horizontes temporais mais longos.
- Um facilitador imparcial pode harmonizar a dinâmica de grupos pequenos, gerir personalidades e funcionar como um amortecedor. Quando há pouca confiança entre as partes, os argumentos a favor do uso de um facilitador independente ficam bastante convincentes.
- O facilitador pode atuar no sentido de ouvir as preocupações e propostas das partes e ajudar a esclarecê-las com a neutralidade necessária; e, com a sua permissão, fazer uma análise objetiva à luz da situação real.
- Com o consentimento das partes, o facilitador pode se adaptar a um papel mais ativista de proto-mediador quando as posições começarem a ficar mais intransigentes.
- A boa facilitação não substitui consultas, negociações ou outras formas de interação, mas sim as apoia.

144 Fórum de Parcerias Nacionais nos Serviços de Saúde, Tools for change through partnership: Alternative processes for handling change, conflict resolution and problem solving, pág. 27, acessível em www.hsnpf.ie ou <http://193.178.2.193/Publications/HSNPF%20Publications/Tools%20for%20Change%20through%20Partnership%202nd%20Ed.%20July%202009.pdf>.



24. Resolução conjunta de problemas

A resolução conjunta de problemas é uma técnica que pode ser usada tanto para prevenir (veja acima, sec. 14) como para solucionar conflitos. Havendo um conflito, as partes podem, ao invés de travar uma batalha em torno dele, abordá-lo por meio de um processo de solução de problemas, que é frequentemente facilitado. O acordo coletivo geral argentino, por exemplo, estabelece uma Comissão Permanente de Aplicação e Relações Trabalhistas (*Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales*, COPAR), que pode, a pedido de alguma das partes, intervir e sugerir suas próprias soluções por um período de quinze dias, após o qual as partes podem concordar em submeter a questão à mediação.¹⁴⁵ Essa comissão é formada por três representantes dos trabalhadores e três do empregador e tem autoridade para verificar se os acordos coletivos setoriais são compatíveis com o acordo coletivo geral. No México, o Tribunal Federal de Conciliação e Arbitragem é igualmente composto pelo mesmo número de representantes de cada parte, mas é dividido em seções, cada uma das quais tem um presidente selecionado pelos membros partidários.¹⁴⁶ No Uruguai, a lei prevê que os conflitos devem ser resolvidos no nível mais baixo possível, sob a supervisão do Ministério do Trabalho.¹⁴⁷

25. Conciliação e mediação

A Recomendação sobre Conciliação e Arbitragem Voluntárias, 1951 (R92), lança as bases para o estabelecimento de mecanismos voluntários de resolução de conflitos trabalhistas. A Recomendação incentiva a implementação de mecanismos adequados às condições nacionais. Além disso, a Convenção n. 154 declara que órgãos e procedimentos de resolução de conflitos trabalhistas sejam concebidos de tal maneira que possam contribuir para a promoção da negociação coletiva.

145 N. Rial: *La negociación colectiva y el conflicto: formas alternativas de solución* (Caracas, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento, 2008).

146 J. Bonifacio e G. Falivene: *Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana. Argentina, Costa Rica, México, y Perú* (Caracas, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento, 2002), págs. 50, 125.

147 Lei n. 18508, 26/06/2009, Artigo 15.

A mediação¹⁴⁸ é um processo de resolução de impasses no qual as partes de um conflito utilizam, voluntariamente ou por obrigação legal, os serviços de um terceiro independente para esclarecer questões, desenvolver e considerar opções de resolução ou orientá-las para a elaboração de um acordo próprio. O mediador não tem um papel determinante em relação ao resultado do conflito, mas pode oferecer orientações sobre o processo e, em algumas ocasiões e por consentimento, sugestões de conteúdo para ajudar as partes. O processo, não a substância, é responsabilidade do mediador. Se as partes permanecerem intransigentes, o impasse continua.¹⁴⁹

Caso se aceite que os melhores acordos e soluções são aqueles negociados pelas próprias partes, então a mediação facilmente representa a melhor opção alternativa para a resolução do conflito. Um bom mediador tenta colocar as partes de volta nos trilhos fornecendo novas estruturas, orientando seus esforços, moderando tensões interpessoais e incentivando deliberações racionais. O desafio do mediador, que essencialmente não tem poderes decisórios, reside em ajudar as partes a desenvolver visões novas ou, melhor ainda, compartilhadas com a facilitação de uma presidência cuidadosa e, mediante solicitação, uma verificação criteriosa dos fatos em reuniões conjuntas ou separadas.

148 Usada aqui como sinônimo de “conciliação”. Diversos países tendem a usar esses termos de maneiras diferentes. O termo “conciliação” às vezes é usado para diferenciar os organismos de solução de controvérsias estatutários dos privados.

149 Veja a Recomendação sobre Conciliação e Arbitragem Voluntárias n. 92 de 1951 e, em particular, a alínea 3(2): “Disposições devem ser criadas para permitir que o procedimento seja acionado, seja por iniciativa de uma das partes do conflito ou de ofício pela autoridade de conciliação voluntária”.



Definições de conciliação/mediação

O Manual do Participante para o Curso de Formação em Conciliação/Mediação, organizado pelo Centro Internacional de Formação, apresenta uma definição diferente para conciliação/mediação:

“Intervenção amigável ou diplomática, geralmente mediante consentimento ou solicitação, para resolver diferenças entre pessoas, nações, etc.” (Dicionário Webster's New World)

“O ato de uma terceira pessoa na intermediação entre duas partes em conflito a fim de persuadi-las a se ajustarem para resolver a disputa”. (Dicionário Black's Law)

“A mediação consiste em um método de resolução de disputas e conflitos. É um processo voluntário que envolve um reclamante, a pessoa que apresenta a reclamação, e um reclamado, que fez algo que incomodou o reclamante. A mediação exige a participação de um mediador que atua de maneira imparcial e cujo papel principal é promover um acordo entre as partes. O mediador não tem autoridade para impor um acordo às partes, que, por sua vez, também não podem ser forçadas a se sujeitar à mediação ou chegar a um acordo”. (O Projeto Mediação — Universidade de Massachusetts/Amherst)

“[O] propósito da conciliação é converter um conflito bidimensional em uma exploração tridimensional que resulte na formulação de um resultado”. Edward De Bono “Podemos descrever a conciliação como a prática pela qual os serviços de um terceiro neutro são usados em um conflito como maneira de ajudar as partes em disputa a reduzir a dimensão das suas diferenças e chegar a uma resolução amigável ou solução acordada. Trata-se de um processo de discussões racionais e ordenadas sobre diferenças entre as partes em conflito sob a orientação do conciliador”. (OIT)

Fonte: Curso de Formação em Conciliação/Mediação – Manual do participante (OIT, 2002), págs. 16-17.

Tonalidades de mediação ¹

Mediação facilitadora

Na mediação facilitadora, a atuação do mediador é moderada. Seu papel baseia-se firmemente em processos e ele só oferece sugestões substantivas às partes sobre como resolver suas diferenças se for solicitado. O mediador estrutura um processo para ajudar as partes a alcançar uma solução mutuamente acordada. Dessa forma, o mediador pode fazer perguntas, testar (talvez em uma sessão privada) os respectivos pontos de vista das partes e tentar identificar os interesses subjacentes das partes para tornar as soluções alternativas evidentes.

Mediação avaliativa

Na mediação avaliativa, o mediador exerce um papel mais ativo, ainda que geralmente de maneira calibrada. O mediador pode iniciar os procedimentos de uma maneira facilitadora e, se o impasse permanecer, adotar uma postura mais questionadora, incentivando as partes a avaliar suas respectivas posições à luz da situação real, talvez apresentando contraprovas que questionem essas posições. Se ainda assim as partes não conseguirem chegar a um acordo, o mediador pode propor e até recomendar ativamente soluções específicas. Mesmo aqui, no entanto, as partes não são obrigadas a aceitá-las.

Mediação transformativa

A principal característica da mediação transformativa é o amplo reconhecimento de cada parte das necessidades, interesses, valores e pontos de vista da outra parte, aliado à capacitação mútua. O objetivo é transformar as relações subjacentes entre as partes em decorrência do processo de mediação. O mediador transformativo reúne-se com ambas as partes juntas, uma vez que só elas podem promover e produzir as mudanças necessárias. Na mediação transformativa, as partes estruturam tanto o processo quanto o resultado da mediação, com o mediador atuando como facilitador. ²

¹ Um recurso útil que disponibiliza materiais sobre mediação é o site <http://www.mediate.com> (acessado em 27/10/2011). Leitores à procura de um glossário completo de mediação e temas relacionados devem consultar o site do Conselho Nacional Consultivo de Resoluções Alternativas de Conflitos: veja <http://www.nadrac.gov.au> (acessado em 27/10/2011). O guia do profissional (no prelo) sobre mecanismos eficazes de resolução e prevenção de conflitos fornecerá informações e orientações práticas sobre as etapas envolvidas no estabelecimento de um procedimento de mediação.

² Veja R. Baruch Bush e J. Folger: *The promise of mediation: Responding to conflict through empowerment and recognition* (São Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1994).



A mediação pode ser usada de diferentes maneiras para fortalecer tanto os processos de negociação como as perspectivas de se chegar a um acordo. No entanto, a mediação é combinada com outras medidas e características como obrigações de paz, períodos de reflexão, referências à arbitragem voluntária e a retomada do processo de negociação em si. Os países nórdicos oferecem alguns bons exemplos da aplicação da técnica na prática.

Na Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia, a ação sindical é elemento integrante da negociação coletiva no setor público.¹⁵⁰ No entanto, qualquer greve só pode ser deflagrada após esgotadas todas as tentativas de se chegar a um acordo por meio da mediação compulsória. As partes devem notificar o mediador ou órgão mediador sobre qualquer ameaça de ação sindical, participar do processo de mediação, adiar qualquer ação sindical relacionada ao processo e levar em consideração as propostas do mediador.

Embora nos quatro países a mediação seja financiada pelo Estado e regulada, na Suécia as partes conquistaram, com muito esforço, a possibilidade de moldar seus próprios procedimentos de negociação e resolução de conflitos. Em um caso, as partes criaram um mecanismo para permitir a designação de um presidente neutro com poderes para mediar, adiar ações sindicais por um período máximo de 14 dias e propor arbitragem para solucionar questões específicas.¹⁵¹

Na Dinamarca, em um esforço adicional para aplacar ânimos e forçar novas reflexões, as partes devem esperar um período adicional de cinco dias após a conclusão da mediação antes de poderem realizar qualquer ação sindical. Os mediadores do setor público dinamarquês também têm o poder de exigir uma votação sindical em torno de uma proposta de mediação. A legislação em vigor prevê ainda que, para a proposta de um mediador ser rejeitada, a maioria dos membros votantes deve votar contra ela e que essa maioria deve representar pelo menos 25 por cento dos membros sindicais com direito a voto.

150 O resumo aqui se baseia amplamente em T. Stokke e A. Seip: "Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared", em *Journal of Industrial Relations* (Sidney, Associação Australiana de Relações de Trabalho e Emprego, 2008), Vol. 60, n. 4.

151 Op. cit., pág. 566.

Todas essas medidas têm o efeito indireto de estimular as partes a permanecer ou, possivelmente, retornar ao processo de negociação.

Etapas sugeridas no processo de mediação/conciliação

1. Introdução: crie um clima propício à resolução do conflito e assegure-se de que as partes tenham uma compreensão básica do processo.
2. Diagnóstico: desenvolva uma compreensão do conflito e faça uma análise sobre ele.
3. Soluções: gere opções para solucionar o problema e desenvolva um consenso sobre as opções preferíveis.
4. Acordo: chegue a um acordo e confirme por escrito.

Fonte: Fonte: Curso de Formação em Conciliação/Mediação – Manual do participante (OIT, 2002), págs. 115-120.

Mediação como um recurso contínuo

Em casos difíceis, principalmente os que envolvem grandes interesses, a mediação pode não ser suficiente para solucionar o conflito quando já há um impasse instalado. Dessa forma, se a questão em disputa não for deixada de lado, as partes interessadas podem decidir continuar perseguindo seus interesses conflitantes por meio da ação sindical ou da arbitragem. A pressão do desgaste associado a conflitos industriais e judiciais frequentemente dá ao mediador dos últimos estágios do processo uma alavancagem maior para encerrar um conflito que, de outra maneira, se arrastaria por um longo período.

O modelo negociação–conciliação–arbitragem

Quase 100 anos após se tornar uma federação em 1901, a Comunidade da Austrália trabalhou com um modelo de negociação-conciliação-arbitragem de regulação trabalhista. O fato de que, em princípio, esse sistema permitia que praticamente qualquer tipo de conflito trabalhista, no setor público ou privado, fosse submetido a um tribunal dotado de poderes de conciliação e arbitragem de caráter obrigatório acarretava uma série de consequências especiais. Isso fazia com que a distinção entre conflitos de interesse e de direitos fosse basicamente acadêmica e que qualquer ação sindical



fosse considerada irregular, além de ter gerado um sistema quase único de negociações apoiadas na conciliação/arbitragem.

Embora a função de arbitragem da Comissão Australiana de Conciliação e Arbitragem ¹⁵² possa ter atraído a atenção do público mais do que qualquer outro elemento, a maioria dos conflitos que lhe eram submetidos eram resolvidos por conciliação. Até mesmo essa característica camuflou o que, provavelmente, foi o impacto mais marcante da Comissão, a saber, o fato de ela ter promovido o processo subjacente de negociação entre empregadores e sindicatos:



Nos termos . . . da Lei original, observa-se claramente que a principal função da legislação, bem como do tribunal por ela estabelecido, era estimular trabalhadores e empregadores a chegar a um acordo por meio da negociação. Se não houvesse um acordo, o tribunal poderia exercer sua função como conciliador para ajudar as partes a entrar em acordo amigavelmente. Caso isso não resultasse em um acordo, o tribunal poderia então exercer seu papel de árbitro para decidir os termos de qualquer conflito pendente na forma de uma sentença. A [intenção] dos fundadores é clara. A negociação direta entre as partes deveria ser incentivada mesmo que isso significasse a necessidade de se recorrer a um conciliador para ajudar no processo e gerar um acordo. A arbitragem só deveria ser usada como último recurso, quando todos os outros métodos falhassem.¹⁵³

Em algumas ocasiões, a conciliação incluiu a emissão de recomendações em circunstâncias nas quais as partes concordaram efetivamente em obedecê-las.¹⁵⁴

O exemplo australiano demonstra com muita clareza como a conciliação e a arbitragem podem ser usadas na promoção de processos de negociação.

152 Inicialmente chamada de *Commonwealth Court of Conciliation and Arbitration*, após 1956 recebeu o nome de *Commonwealth Conciliation and Arbitration Commission*, depois de *Conciliation and Arbitration Commission*, depois de *Australian Industrial Relations Commission* e, atualmente, (com menos poderes prescritivos) *Fair Work Australia*.

153 R. McLelland: "Towards collective bargaining: A critical analysis of trends", em *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Associação Australiana de Relações de Trabalho e Emprego, 1976) Vol. 18, n. 4, pág. 391, citado e discutido mais detalhadamente por W. Creighton, W. Ford, e R. Mitchell: *Labour law*, segunda edição (Sydney, The Law Book Company, 1994), pág. 579–610.

154 Veja, por exemplo, a decisão do tribunal estadual (e não federal) em *Minister of Industrial Relations v BHP Steel Limited & others*, (NSWIRC 8095) 13 de maio de 2002.

Mediação em conflitos de direitos

Embora o enfoque principal deste manual seja a mediação no contexto de conflitos de interesse, essa opção também pode ser usada com sucesso em conflitos de direitos, tanto individuais como coletivos.¹⁵⁵

Em conflitos de interesse, geralmente é o espectro da ação sindical que dá ao mediador alguma alavancagem de persuasão. Já em conflitos de direitos, o julgamento de um tribunal de justiça ou a iminência de uma arbitragem é o solvente final. Nesses casos, as perspectivas de perda de controle, o fato de a decisão ser estipulada e a importante questão dos custos judiciais envolvidos garantem uma alavancagem adicional a processos de mediação.¹⁵⁶ O argumento a favor da mediação é que resultados negociados superam todos os outros e que, frequentemente, um mediador pode ajudar as partes concentrar-se novamente na fórmula das discussões produtivas.

155 Veja A. Zack: “Conciliation of labor court disputes”, em *Comparative Labor Law and Policy Journal* (Champaign, IL, Universidade da Faculdade de Direito de Illinois e Seção Norte-Americana da Sociedade Internacional de Direito do Trabalho e Segurança Social, 2005) Vol. 26, n. 3, e A. Gladstone, “Settlement of disputes over rights”, em R. Blanpain, (ed.): *Comparative labour law and industrial relations in industrialized market economies* (Haia, Kluwer, 2007), pág. 692.

156 As seguintes metas de sistemas alternativos de resolução de conflitos trabalhistas já foram mencionadas em diferentes publicações: aliviar o congestionamento dos tribunais e reduzir custos e atrasos indevidos; aumentar a participação comunitária no processo de solução de conflitos; facilitar o acesso à justiça e disponibilizar métodos mais eficazes de resolução de disputas. S. Goldberg, E. Green e F. Sander: *Dispute Resolution* (Nova Iorque, Little, Brown and Co., 1985). “Processos como a mediação e a arbitragem têm sido usados cada vez mais nas últimas três décadas para lidar com uma série de conflitos em diversos países do mundo, pois ajudam a aliviar a pressão sobre o sistema judiciário sobrecarregado e oferecem um fórum mais confiável para a solução do conflito. A resolução alternativa de conflitos (ADR) ganhou ampla aceitação entre o público em geral e profissionais da área do direito nos últimos anos e muitos sistemas jurídicos exigem que os tribunais incentivem e facilitem o uso da mediação civil. De fato, alguns tribunais atualmente exigem que as partes recorram a algum tipo de ADR, como a conciliação ou a mediação, antes de permitir que seus casos sejam analisados. Em alguns países, a conciliação antes do julgamento da questão é obrigatória. Observou-se que em diversos países que adotam o direito comum – e, cada vez mais, em sistemas de direito civil em todo o mundo –, há um público de litigantes e usuários de litígio que simpatizam com a ADR. Nos EUA, atualmente considera-se amplamente que os processos de ADR estão em pé de igualdade com os processos judiciais e fazem parte do sistema de justiça civil”. F. Steadman: *Manual de Resolução Alternativa de Conflitos Trabalhistas*, (Turin, Centro Internacional de Formação da OIT, 2011), págs. 11–12.



Em diversos países atualmente, a mediação é obrigatória como precursora de qualquer determinação de direito por parte de um árbitro ou tribunal de justiça e a área das demissões sem justa causa pode ser aquela na qual a técnica produziu seus melhores resultados.

Estatutos de negociação coletiva de vários países impõem mecanismos compulsórios de resolução de conflitos sempre que ocorre um impasse, como ilustrado na seguinte tabela de Sistemas Europeus de Resolução de Conflitos no Serviço Público:

Tabela 2. Resolução obrigatória de conflitos

Bulgária	Apenas no setor público
Chipre	Mediação após o diálogo entre os parceiros sociais fracassar
Dinamarca	Em caso de conflito, tanto a conciliação como a arbitragem são obrigatórias
Estônia	Se não puder ser resolvido, o conflito deve ser submetido ao conciliador público, ao sindicato e aos tribunais
Finlândia	Obrigaçao de se envolver em uma mediação, não de se chegar a um acordo
Grécia	Alguns setores públicos
Letônia	Não está especificamente previsto em lei, mas a conciliação é uma norma
Lituânia	Conflitos não solucionados devem ser submetidos à Comissão de Conciliação
Malta	Se houver um impasse nas negociações
Países Baixos	Apenas em determinados setores da força de trabalho pública
Romênia	Conciliação, mediação e arbitragem
Eslováquia	Mediação
Espanha	Em casos de serviços públicos
Suécia	A mediação pode ser obrigatória ou voluntária

Fonte: Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho: Collective dispute resolution in an enlarged European Union (Dublin, 2006), <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/42/en/3/ef0642en.pdf> (acessado em 27/10/ 2011)

26. Apuração de fatos

Níveis mais elevados de racionalidade são sempre desejáveis no processo de negociação coletiva, particularmente quando as negociações estão prestes a fracassar. Quando as partes lutam para chegar a um acordo e parte dos problemas tem origem em conflitos em torno de dados ou perspectivas sobre equidade e acessibilidade, uma maneira de conferir maior objetividade é solicitar que um perito neutro apure os fatos e, em seguida, apresente recomendações aos negociadores.

Ainda que o perito não desempenhe um papel determinante, a intenção é que a independência, experiência e – idealmente – o peso que esse nome carrega serão extremamente convincentes, exercendo uma pressão moral considerável sobre as partes para que respeitem ou, melhor ainda, adotem as recomendações pertinentes. No mínimo, o objetivo da introdução de recomendações é esclarecer questões para as partes, reduzindo, assim, a extensão de qualquer conflito de dados. A opinião pública também pode ser envolvida se uma das partes for autorizada a publicar a recomendação do perito caso a outra parte se recuse a aceitá-la.

A apuração de fatos é uma abordagem observada em algumas áreas do setor público, como educação, em diversos estados norte-americanos. Para que seja bem sucedida, o perito responsável por averiguar os fatos deve ter acesso fácil a dados comparativos pertinentes, o que, por sua vez, significa que registros públicos relevantes devem estar disponíveis.

O método também tem seus pontos fracos. Uma crítica comum é que as partes podem ficar condicionadas a depender da contribuição de uma parte neutra, abrindo mão de algumas de suas responsabilidades de garantir, elas próprias, uma negociação harmoniosa. Vale destacar, mais uma vez, que as recomendações em si não trazem uma finalidade e que a rejeição de recomendações emitidas por uma parte neutra pode gerar alegações de má fé.¹⁵⁷ No entanto, o processo de apuração de fatos pode desempenhar um papel construtivo na resolução de conflitos e, no mínimo, poderia estar disponível como uma opção voluntária.

157 Veja mais em T. Kochan: *Collective bargaining and industrial relations* (Toronto, Irwin, 1980) e E. Ries: *The effects of fact finding and final-offer issue-by-issue interest to arbitration on teachers' wages, fringe benefits and language provisions* (monografia, 1992).



Avaliação neutra inicial — uma alternativa ao processo de apuração de fatos

- A Avaliação Neutra Preliminar (ENE) é uma avaliação antecipada dos fatos, provas ou méritos legais. Esse processo foi concebido para servir de base para negociações adicionais e mais completas ou, pelo menos, para ajudar as partes a evitar novas etapas desnecessárias do litígio.
- As partes designam uma pessoa independente para emitir um parecer sobre os méritos das questões especificados por elas. Apesar de ser não vinculativo, esse parecer fornece uma avaliação imparcial sobre posições relativas e orientações quanto ao provável resultado se o caso for para o tribunal.
- O objetivo da avaliação neutra preliminar é estimular cada uma das partes a compreender melhor sua própria posição à luz das referências usadas para solucionar conflitos, proporcionando um fórum no qual as partes apresentam seus respectivos argumentos e recebem uma avaliação independente e neutra do provável resultado.

Fonte: P. Teague: Dispute resolution, employment relations and public policy in the Republic of Ireland, Apresentação feita para a OIT, 2008.

27. Arbitragem

A arbitragem pode ser vista como o “passo seguinte” à mediação na cadeia de resolução de conflitos. Na arbitragem voluntária, ao perceber que seus próprios esforços não resultarão em um avanço significativo, as partes em disputa concordam voluntariamente em submeter as questões conflitantes à análise de um terceiro independente. O árbitro tem autoridade contratual (o ato de submissão a arbitragem, que pode ser previsto em um acordo coletivo mais amplo) ou estatutária para julgar provas e argumentos e, posteriormente, emitir uma determinação final e vinculante sobre as questões em disputa.¹⁵⁸

Em conflitos (econômicos) de interesse, duas modalidades de arbitragem podem ser identificadas. Na modalidade padrão, o árbitro tem liberdade de ação para determinar, por exemplo, o

158 Veja o parágrafo 6 da Recomendação n. 92 sobre Conciliação e Arbitragem Voluntárias de 1951: “Se um conflito tiver sido submetido a arbitragem, com o consentimento de todas as partes interessadas, para sua solução final, as partes deveriam ser estimuladas a abster-se de greves e *lockouts* enquanto a arbitragem estiver em curso e aceitar o sentença arbitral”.

resultado salarial, desde que a sentença seja sensata, justificada pelas provas e compatível com os termos de referência do árbitro. A sentença frequentemente representa um meio-termo entre a reivindicação feita pelo sindicato e a proposta do empregador. Quando começam a acreditar que o árbitro provavelmente optará por um meio-termo entre as reivindicações, as partes podem cair na tentação de exagerar suas respectivas posições, tanto nas negociações como no processo de arbitragem em si. Em ambos os casos, acordos voluntários tornam-se mais difíceis.

Para combater essa tendência, foi criada uma modalidade alternativa de arbitragem conhecida como “oferta final”. Nesse caso, o árbitro é instruído a não propor um meio-termo e sim acatar a reivindicação do sindicato ou a proposta do empregador. Se uma das partes insistir em um argumento extremado e a outra em um argumento modesto, é mais provável que o árbitro acate a proposta desta. Ambas as partes têm consciência desse fato e, portanto, são pressionadas pelo próprio processo a moderar suas posições de modo a encurtar a distância entre elas. Posições moderadas tornam a tarefa do árbitro um pouco mais fácil e às vezes até induzem as partes a retomar seu processo de negociação direta para fechar um acordo.

A arbitragem de oferta final pode assumir um de dois formatos. No primeiro, o árbitro, regido pelos termos de referência, seleciona todo o pacote proposto por uma ou outra das partes. No segundo, o árbitro é solicitado a emitir determinações sobre cada item, possivelmente selecionando a proposta apresentada pelo sindicato em um item e a proposta feita pelo empregador em outro, e assim por diante.¹⁵⁹

159 Alguns estados norte-americanos adotaram o modelo padrão de arbitragem, enquanto outros optaram pela variante da oferta final. Dessa forma, por exemplo, conflitos de interesse envolvendo professores de escolas de Connecticut estão sujeitos à arbitragem de oferta final para o pacote inteiro, enquanto o estado de Iowa usa a arbitragem para decidir item por item. Veja J. Fossum: *Labor relations: Development, structure, process*, 8ª edição (Nova Iorque, McGraw-Hill, 2002). Para uma discussão sobre os méritos das duas abordagens, veja E. Edelman e D. Mitchell: *Dealing with public sector labor disputes: An alternative approach for California*, <http://www.spa.ucla.edu/calpolicy/files05/CPO-MTA.pdf> (acessado em 27/10/ 2011). Sua conclusão (na página 157): “Basta dizer que um modelo de arbitragem no qual os árbitros decidem a favor de um meio-termo mecanicamente, sem fazer nenhuma qualquer referência a normas que justifiquem o que seria uma solução razoável, parece simplista. Tampouco existem provas que sugiram que a arbitragem tenha um efeito independente substancial sobre os resultados efetivos – embora a sindicalização em si tenda a elevar salários. O ponto importante para a política pública é que há mais de um modelo de arbitragem de interesse disponível. Quer sejam exigidos por lei ou escolhidos voluntariamente pelas partes, os formuladores de políticas ou as partes podem selecionar a versão com a qual se sintam mais à vontade”.



Embora a arbitragem de oferta final represente um estágio mais avançado da arbitragem convencional, é melhor considerá-la como uma alternativa ao modelo mais usado que só deve ser adotada como uma exceção deliberada. Profissionais familiarizados com ambos os sistemas geralmente consideram mais criterioso o modelo de uso mais generalizado.

Como regra geral, a sentença de um árbitro não está sujeita a apelação ao sistema jurídico formal.¹⁶⁰ Ainda que os méritos da sentença não possam ser contestados em tribunais ordinários, normalmente seria possível revisar o processo ou resultado de uma arbitragem com base em alguma irregularidade¹⁶¹ ou ilegalidade.¹⁶²

A arbitragem constitui uma alternativa ao exercício de poder como um método de resolução de impasses que dificilmente seriam superados por outros mecanismos e ela é frequentemente vista por todas as partes como uma alternativa preferível e racional.¹⁶³

Embora possa ser usada para resolver um conflito por inteiro, a arbitragem voluntária frequentemente funciona muito bem quando as partes a aplicam de maneira mais seletiva, como, por exemplo, para solucionar apenas alguns dos elementos de uma questão maior.

A legitimidade de um processo de arbitragem voluntária e, por conseguinte, a aceitabilidade do seu resultado geralmente não serão questionadas, precisamente porque a opção foi acordada conjuntamente. Seu caráter voluntário significa que, diferentemente da arbitragem compulsória (veja abaixo), o perigo de um efeito inibidor no processo de negociação subjacente não deve surgir tão rapidamente.

160 Embora as próprias partes às vezes estabeleçam um processo interno de apelação.

161 Por exemplo, se o árbitro não oferecer uma oportunidade adequada para que uma das partes seja ouvida.

162 Por exemplo, se o árbitro emitir uma sentença que exceda os poderes estipulados nos termos de referência aplicáveis ou que contrarie políticas públicas.

163 Nas célebres palavras de Henry Bournes Higgins, segundo presidente do tribunal federal do trabalho na Austrália (de 1907 a 1921): “[O] processo de conciliação, com a arbitragem em segundo plano, substitui processos grosseiros e bárbaros de greve e lockout. A razão deve substituir a força; o poder do Estado reside na sua capacidade de impor a paz entre pessoas envolvidas em conflitos industriais e outros tipos de conflitos; e tudo em benefício do público”.

A arbitragem voluntária é um método de resolução de conflitos que satisfaz os objetivos e preocupações do Artigo 8 da Convenção 151.¹⁶⁴

Med-arb

Tanto no setor público como no privado, diversos sistemas adotam um processo misto ou de duas etapas diretamente relacionadas de mediação seguida de arbitragem (med-arb). A proximidade dos dois processos gera eficácia do ponto de vista econômico e da resolução de problemas e, de um modo geral, profissionais e usuários têm apoiado essa inovação. Alguns profissionais, contudo, têm reservas em relação a modelos que permitem a um mesmo indivíduo desempenhar funções de mediador e árbitro. Essas reservas baseiam-se no argumento de que, como a mediação ideal exige a franca divulgação de informações, as partes podem sentir-se constrangidas diante de um mediador que pode, caso o conflito permaneça sem solução, figurar como seu futuro árbitro. Na prática, entretanto, quando o sistema prevê esse papel duplo, essa combinação parece não comprometer os objetivos do processo de resolução do conflito.¹⁶⁵

O processo de med-arb pode designar diferentes profissionais para desempenhar cada função, permitindo o controle pleno de cada processo. Dependendo da natureza da questão, do volume das questões envolvidas e dos recursos disponíveis, os países podem também conceber o processo na forma de um sistema de multi-portas para que, caso a mediação fracasse, o conflito possa ser imediatamente submetido a arbitragem.

A med-arb (ou con-arb) tem sido usada com grande sucesso na África do Sul na interpretação de acordos coletivos e em conflitos em torno de demissões.¹⁶⁶ Esse método é usado na Austrália em diver-

164 Veja OIT: *Freedom of association and collective bargaining* (Genebra, 1994), parágrafo 256. Além disso, segundo a posição da OIT definida pelos órgãos de supervisão, a arbitragem deve ser voluntária e realizada por um órgão imparcial como um tribunal ou outro organismo independente (OIT: *Improving judicial mechanisms for settling labour disputes in Bulgaria*, Relatório sobre a Conferência Tripartite de Alto Nível, Sofia, 5 de maio de 2006 (Budapeste, 2006).)

165 Para uma crítica do papel misto, veja A. Zack: "Conciliation of labor court disputes", in *Comparative Labor Law and Policy Journal* (Champaign, IL, Universidade da Faculdade de Direito de Illinois e Seção dos Estados Unidos da Sociedade Internacional do Direito do Trabalho e Previdência Social, 2005), Vol. 26, n. 3, págs. 408–10.

166 Veja a seção 191 da Lei de Relações do Trabalho de 1995.



sos contextos de relações trabalhistas, tanto no setor público como no privado. No estado de New South Wales, conflitos relacionados à indenização de trabalhadores são primeiramente submetidos a conciliação, geralmente realizada por teleconferência, e, posteriormente, se as questões permanecerem sem solução, a arbitragem. Na Austrália, a Lei do Trabalho Justo (*Fair Work Act*) adotou um procedimento semelhante para tratar de casos de demissões sem justa. As disposições aplicáveis sobre a indenização de trabalhadores estatutários de New South Wales ilustram a intenção geral de promover a informalidade, flexibilidade e celeridade na solução de controvérsias:



Procedimento perante a Comissão

- (1) Os procedimentos de qualquer questão submetida à Comissão devem ser conduzidos com o mínimo possível de formalidade e tecnicidade que permita a devida consideração da questão.
- (2) A Comissão não está vinculada às normas de produção e divulgação de provas, mas pode se informar sobre qualquer questão da maneira que considerar adequada e que permita a devida consideração da questão a ela submetida.
- (3) A Comissão deve agir com equidade, boa consciência e com base nos méritos substanciais do caso sem levar em conta aspectos técnicos ou formalidades jurídicas.
- (4) Os procedimentos devem ser realizados por meio de audiência formal, na forma de uma conferência entre as partes, inclusive uma conferência na qual as partes (ou algumas delas) participem por telefone, circuito fechado de televisão ou outros meios.
- (5) Sujeito a qualquer ordem geral do Presidente, a Comissão pode realizar uma conferência com todas as partes envolvidas presentes e com os peritos envolvidos presentes, ou uma conferência separada em particular com qualquer um desses indivíduos.
- (6) Se a Comissão considerar que já recebeu informações suficientes em relação aos procedimentos, ela pode exercer funções nos termos desta Lei sem a necessidade de se realizar nenhuma conferência ou audiência formal.



355 Quando o árbitro deve tentar a conciliação

- (1) Quando constituída por um Árbitro, a Comissão não deve emitir uma sentença ou decidir um conflito que lhe tenha sido submetido para resolução sem primeiro usar todos os esforços do Árbitro para ajudar as partes do conflito a chegar a um acordo aceitável a todas elas.
- (2) Nenhuma objeção poderá ser feita com relação à emissão de uma sentença ou à decisão de um conflito por um Árbitro se o Árbitro houver anteriormente envidado todos os seus esforços para ajudar as partes do conflito a chegar a um acordo.¹⁶⁷

O principal acordo coletivo que cobre dezenas de milhares de trabalhadores do setor público na província de Ontário, Canadá, inclui uma disposição sobre med-arb particularmente concisa que abrange todos os conflitos decorrentes da interpretação ou aplicação do acordo, bem como outras reclamações. Por consentimento, o procedimento também pode ser ampliado para casos de demissão, assédio sexual e violação de direitos humanos. A redação das disposições aplicáveis é a seguinte:



Procedimento de mediação/arbitragem

- 22.16.1 [T]odos os conflitos devem ser encaminhados por meio da [Diretoria de Resolução de Conflitos] a um único mediador/árbitro para que sejam solucionados de maneira célere e informal.
- 22.16.2 O mediador/árbitro envidará todos os esforços para ajudar as partes a resolver o conflito por meio da mediação. Caso as partes não consigam solucionar a questão por mediação, o mediador/árbitro decidirá o conflito por meio da arbitragem. Ao decidir o conflito por arbitragem, o mediador/árbitro poderá limitar a natureza e quantidade das provas e poderá impor as condições que considerar adequadas. O mediador/árbitro emitirá uma decisão sucinta dentro de 5 (cinco) dias após a conclusão dos procedimentos, salvo se as partes acordarem em contrário.

167 Veja as Seções 354–5 da Lei de Gestão de Acidentes no Local de Trabalho e Indenização de Trabalhadores de 1998.



Arbitragem obrigatória

Como a arbitragem obrigatória pode minar a vitalidade e equidade de um processo de negociação, essa opção deve ser vista com cautela. Ela é mais comumente imposta por lei ou decisão administrativa quando fica evidente que as partes não conseguirão superar seu impasse sem a intervenção de autoridades ou quando uma greve ultrapassa um período pré-estabelecido.¹⁶⁸ Em relação à arbitragem imposta por autoridades, o Comitê de Peritos sobre a Aplicação de Convenções e Recomendações declarou que essas intervenções não são facilmente conciliáveis com o princípio de negociação voluntária previsto no Artigo 4 da Convenção n. 98.¹⁶⁹ O Peru, por exemplo, suprimiu a arbitragem obrigatória e anulou disposições que efetivamente proibiam greves em “serviços públicos essenciais”.¹⁷⁰

Os órgãos de supervisão da OIT declararam que a arbitragem compulsória imposta às partes da disputa por um terceiro – por exemplo, uma autoridade pública – constituirá, no caso de um conflito coletivo, uma violação das normas internacionais do trabalho. No entanto, os órgãos de supervisão da OIT reconheceram o uso da arbitragem obrigatória, sobretudo quando o modelo resulta do consentimento entre as partes. Esse é o caso de greves que ocorrem em serviços essenciais, que são definidas sob o subtítulo *Proibições e restrições impostas a ações sindicais por parte de pessoal fundamental e serviços essenciais*.¹⁷¹ Também pode ser imposta em caso de emergência nacional ou quando a questão envolve trabalhadores do governo que exercem autoridade em nome do Estado.¹⁷² Uma ressalva importante nesse contexto é que a arbitragem deve ser realizada por órgãos imparciais e as partes

168 B. Gernigon, A. Otero e H. Guido: *ILO principles concerning collective bargaining*, Avaliação Internacional do Trabalho (Genebra, OIT, 2000), Vol. 139, n. 1, p. 44.

169 Veja OIT: *Freedom of association and collective bargaining* (Genebra, 1994), parágrafo 258.

170 OIT: *Freedom of association in practice: Lessons learned*, Conferência Internacional do Trabalho, 97ª Sessão, 2008, pág. 16

171 OIT: *Improving judicial mechanisms for settling labour disputes in Bulgaria*, Relatório sobre a Conferência Tripartite de Alto Nível, Sofia, 5 de maio de 2006 (Budapeste, 2006), págs. 5-6.

172 B. Gernigon, A. Otero e H. Guido, *ILO principles concerning collective bargaining*, Avaliação Internacional do Trabalho (Geneva, ILO, 2000), Vol. 139, n. 1, p. 44.

devem poder participar de todas as etapas do procedimento de arbitragem.¹⁷³

Um exemplo disso pode ser encontrado na Noruega, onde funcionários públicos graduados não têm direito legal de realizar ações de protesto. Eles têm direitos de negociação que podem ser exercidos por meio dos mesmos sindicatos que representam os demais funcionários públicos, mas seus termos de emprego específicos só são definidos por meio da arbitragem obrigatória como último recurso caso as negociações fracassem.¹⁷⁴



© ILO/J. Maillard

Uma vez que os custos relacionados à ação sindical podem ser excessivamente altos, os legisladores podem decidir restringir ou proibir essa ação em áreas cruciais do serviço público. No estado de Washington DC nos EUA, a arbitragem obrigatória é aplicada à polícia, ao corpo de bombeiros e a funcionários de transportes públicos disponibilizados para grandes grupos populacionais. Esses três grupos prestam, na opinião do estado, os serviços mais essenciais e a arbitragem obrigatória é considerada o maior in-

173 OIT: *Improving judicial mechanisms for settling labour disputes in Bulgaria*, Relatório sobre a Conferência Tripartite de Alto Nível, Sofia, 5 de maio de 2006 (Budapeste, 2006), págs. 5-6

174 Veja T. Atıçar e A. Seip: "Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared", em *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Associação Australiana de Relações de Trabalho e Emprego, 2008), Vol. 60, n. 4, p. 564.



centivo para que greves não sejam declaradas. Segundo a lei, o árbitro deve comparar as propostas das partes com acordos coletivos em jurisdições semelhantes. Ao ordenar que os funcionários devem ser mantidos no mesmo nível de seus colegas em áreas geográficas semelhantes, a lei tende a proteger esses funcionários de propostas que envolvem um padrão de vida inferior ao já alcançado por eles. A arbitragem obrigatória tem se revelado tão popular que foi recentemente concedida a funcionários que cuidam de pacientes em domicílio e a funcionários de operação e manutenção de órgãos de operação conjunta que estão empregados em uma central nuclear comercial.¹⁷⁵

Contudo, reduzir a negociação apenas a recursos de apelação prejudicaria muito os trabalhadores e, por isso, a arbitragem obrigatória frequentemente substitui a negociação como o último meio de solução de impasses quando isso ocorre. A arbitragem obrigatória significa uma arbitragem imposta por lei ou pelas autoridades governamentais por iniciativa própria ou em resposta a uma solicitação feita por uma das partes – e não todas as partes – do conflito.¹⁷⁶

Um bom exemplo das considerações políticas envolvidas pode ser encontrado na seção 1 da *Lei n. 312 sobre Arbitragem Obrigatória de Conflitos Trabalhistas na Polícia e no Corpo de Bombeiros de 1969* do estado de Michigan dos Estados Unidos:



A política pública deste estado é que, nos departamentos públicos de polícia e bombeiros, quando o direito dos funcionários à greve é proibido por lei, é imprescindível para o moral elevado desses funcionários e para a operação eficaz desses departamentos que um procedimento alternativo, célere, eficaz e obrigatório seja disponibilizado para solucionar conflitos e que, para esse fim, as disposições desta lei, que prevê a arbitragem obrigatória, sejam interpretadas liberalmente.

Em sistemas caracterizados pelo envolvimento e consentimento das partes, a arbitragem não parece enfraquecer a negociação, mas sim encerrar o processo de maneiras aceitáveis. Nos países

175 C. Carrión-Crespo e A. Santos Bayrón: *The impact of mediation on the use of labour arbitration in the public services: Comparison between the State of Washington and Puerto Rico*, Apresentação feita perante o 2º Congresso Internacional sobre Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos, San Juan, Porto Rico (2006) (em espanhol).

176 Veja OIT: *Freedom of association and collective bargaining* (Genebra, 1994), parágrafo 256.

nórdicos, a arbitragem, seja na forma voluntária, “pressurizada” ou compulsória, figura como um recurso moderadamente usado para finalizar questões pendentes. Por essa razão, nos setores estatais da Noruega e Suécia, apenas cerca de dois por cento dos conflitos são tipicamente resolvidos por meio da arbitragem. Devido principalmente ao papel de supervisão das partes setoriais – que podem obrigar as partes locais a participar de uma mediação intensiva –, a arbitragem praticamente não é usada no nível municipal.¹⁷⁷

Um possível benefício da arbitragem obrigatória é permitir que as partes e mediadores avaliem sentenças anteriores no intuito de estabelecer parâmetros realistas dentro dos quais as partes possam definir suas melhores alternativas a um acordo negociado (BATNAs) e piores alternativas a um acordo negociado (WATNAs). Para esse fim, parâmetros claros previstos em lei são úteis. Um sistema previsível pode desestimular propostas supérfluas ou estranhas e pode, de fato, promover uma solução negociada das controvérsias.

Evidências fora do Canadá e dos Estados Unidos sugerem que a arbitragem obrigatória produz resultados semelhantes a acordos comparáveis não arbitráveis e coletivamente negociados. Em Ontário, as taxas médias de aumento anual do nível salarial básico para acordos coletivos que cobriam 200 ou mais trabalhadores do setor público no período de 1998 a junho de 2009 foram de 2,5 por cento em casos arbitrados e 2,7 por cento em casos não arbitrados. (O número médio de acordos envolvidos foi de 407 no primeiro caso e 2.842 no segundo). A média do nível salarial básico alcançada para o setor privado em processos arbitrados foi a mesma: 2,5 por cento.¹⁷⁸

As conclusões de um estudo que comparou o uso da arbitragem de interesses para polícias e bombeiros no estado de Nova Iorque entre 1974 e 2007 são semelhantes, indicando, mais uma vez, que um sistema estabelecido com base no envolvimento e consentimento pode gerar resultados aceitáveis. Segundo o resumo da publicação:

177 Veja T. Atiçar e A. Seip: “Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared”, em *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Associação Australiana de Relações de Trabalho e Emprego, 2008), Vol. 60, n. 4, p. 572.

178 Ministério do Trabalho de Ontário, *Serviços de Informação sobre Negociações Coletivas*.



[Os autores] observaram que nenhuma greve ocorreu quando conflitos foram submetidos a arbitragem, que os índices de dependência da arbitragem caíram consideravelmente, que a eficácia da mediação antes e durante a arbitragem permaneceu alta, que a estrutura de arbitragem tripartite continuou a promover discussões sobre opções de resolução entre membros dos painéis de arbitragem e que os aumentos salariais concedidos em processos de arbitragem foram equivalentes aos negociados voluntariamente pelas partes. Estimativas econométricas dos efeitos da arbitragem de interesses sobre mudanças salariais em uma amostra nacional indicam que os aumentos salariais observados entre 1990 e 2000 em estados com arbitragem não diferiu significativamente daqueles registrados em estados que previam mecanismos não obrigatórios de mediação e apuração de fatos ou estados sem um estatuto de negociação coletiva.¹⁷⁹

Qualquer estatuto de arbitragem bem elaborado também mantém aberta a opção da prorrogação ou retomada da negociação, uma característica observada nas seções 137(2) e 144(2) da *Lei de Relações de Trabalho no Serviço Público de 2003* do Canadá:



Atraso

O Presidente [do Conselho de Relações de Trabalho no Serviço Público] pode atrasar o estabelecimento de uma diretoria de arbitragem até que esteja satisfeito de que a parte solicitante negociou, suficiente e seriamente, as questões em disputa.



Acordo subsequente

Se, antes da emissão de uma sentença, as partes chegarem a um acordo sobre qualquer questão em disputa que tenha sido submetida a arbitragem e celebrarem um acordo coletivo em relação à referida questão, considerar-se-á que essa questão não foi submetida à diretoria de arbitragem e nenhuma sentença poderá ser emitida em relação a ela.

Seção 7a da *Lei n. 312 de Arbitragem Obrigatória de Conflitos Trabalhistas dos Departamentos de Polícia e Bombeiros de 1969* do estado de Michigan discorre com a mesma intenção política:

Em qualquer momento antes da emissão de uma sentença, o presidente do painel de arbitragem pode, caso acredite que seja útil ou benéfico fazê-lo, remeter o conflito às partes para que realizem

179 T. Kochan et al.: *The long-haul effects of interest arbitration: The case of New York State's Taylor Law*, Documento de trabalho n. 90 (Ithaca, NY, Escola de Relações Industriais e Trabalhistas da Universidade de Cornell, 2009).

negociações coletivas adicionais por um período que não exceda três semanas.

Em outra comparação de processos de arbitragem nos setores público e privado nos Estados Unidos, os autores do estudo observaram que “as questões básicas submetidas a arbitragem em ambos os setores parecem ser bastante similares”, com a direção “ganhando” a maioria dos casos: cerca de 63 por cento no setor público e de 70 por cento no setor privado.¹⁸⁰ Entre os casos disciplinares, um número quase duas vezes maior de casos de rescisão foram submetidos no setor privado na comparação com o público (30 por cento ante 18 por cento). Uma explicação oferecida para essa discrepância é que mais métodos incondicionais de resolução de conflitos são implementados no setor público.¹⁸¹

Devido a esse possível impacto adverso sobre políticas e sensibilidades orçamentárias, alguns sistemas de relações de trabalho sujeitam a sentença do árbitro independente a um elemento de revisão política. A lei aplicável da África do Sul, por exemplo, estabelece o seguinte:

“

Qualquer sentença arbitral . . . emitida relacionada ao Estado e que tenha implicações financeiras para o Estado torna-se obrigatória:

- (a) 14 dias após a data da emissão da sentença, a menos que um Ministro tenha protocolado a sentença junto ao Parlamento dentro desse período; ou
- (b) 14 dias após a data do protocolamento da sentença, a menos que o Parlamento tenha aprovado uma resolução determinando que a sentença não é obrigatória.

Se o Parlamento aprovar uma resolução estabelecendo que a sentença não é obrigatória, o conflito deve ser remetido à Comissão para uma nova tentativa de conciliação entre as partes do conflito e, caso essa tentativa fracasse, qualquer uma das partes da disputa poderá solicitar à Comissão que arbitre o caso.¹⁸²

180 D. Mesch e O. Shamayeve: “Arbitration in practice: A profile of public sector arbitration cases”, in *Public Personnel Management* (Alexandria, VA, Associação Internacional de Gestão Pública de Recursos Humanos, 1996), Vol. 25, n. 1, p. 119.

181 Mesch e Shamayeve, op. cit., p. 130.

182 Seção 74 da Lei n. 66 de Relações do Trabalho de 1995.



Embora deixe os montantes monetários em aberto, a legislação do setor público canadense obriga qualquer sentença arbitral a deixar intactas quaisquer condições legisladas de emprego e a organização do serviço. A Seção 150 da *Lei de Relações de Trabalho no Serviço Público de 2003* prevê o seguinte:



Sentenças que não exigem implementação legislativa

- (1) A sentença arbitral não poderá, direta ou indiretamente, alterar ou eliminar nenhuma condição de emprego existente ou estabelecer nenhuma nova condição de emprego, se:
 - (a) isso exigir a promulgação ou emenda de uma lei pelo Parlamento, exceto quando a finalidade for a de destinar as verbas necessárias para a implementação da condição;
 - (b) ...;
 - (c) a condição estiver relacionada a normas, procedimentos ou processos que regem a nomeação, avaliação, promoção, convocação, rejeição após um estágio probatório ou demissão de funcionários;
 - (d) ...; ou
 - (e) isso afete a organização do serviço público ou a designação de tarefas e classificação de cargos e pessoas empregadas no serviço público.

No estado de Washington DC nos Estados Unidos, o governo estadual é obrigado a retomar a negociação caso decida não submeter uma sentença arbitral ao legislativo para financiamento. Isso ocorre porque a obrigação de negociar permanece em vigor enquanto não se chegar a um acordo.

Resolução alternativa de conflitos (RAC) em conflitos trabalhistas: precedentes e paralelos islâmicos

“RAC não é um conceito ocidental e, tampouco, um método originado nas últimas décadas. Na verdade, a noção básica da solução amigável era conhecida em todas as civilizações do passado, inclusive no Islã.

“... O Islã revela a presença de pelo menos cinco processos de RAC: 9(i) Sulh, que pode ser traduzido a grosso modo como Negociação, Mediação/Conciliação ou Compromisso de Ação; Tahkim, traduzido aproximadamente como arbitragem; a combinação de Sulh e Tahkim pode ser chamada de Med-Arb; (iv) Muhtasib, que, em termos modernos, é conhecido como Ouvidoria; e (v) Fatawa de Muftis ou Avaliação de Perito”.¹

¹ K. H. Hassam: “Employment Dispute Resolution Mechanism from the Islamic Perspective”, *Arab Law Quarterly* (Leiden, Países Baixos, Brill, 2006), Vol. 20, n. 2, págs. 181–182.

De processos baseados em consenso a mecanismos de resolução de problemas baseados em terceiros: um conjunto contínuo



28. Ação sindical

A ação industrial (ou seja, todas as formas de paralisações, reduções e greves de trabalho que incluem, no caso de empregadores, a implementação unilateral de mudanças nas condições de emprego) é normalmente considerada um elemento integral de sistemas de negociação coletiva e, de um modo geral, isso também vale para as relações de trabalho no setor público. Em última análise, os preços estabelecidos no mercado de trabalho baseiam-se substancialmente no poder político, social e de mercado que os atores relevantes conseguem exercer. A expressão do poder é mediada por muitos fatores sociais como normas comunitárias, restrições econômicas e leis.

A ação sindical, ou a ameaça da ação sindical, desempenha um papel fundamental em um processo de negociação eficaz. Quando interesses conflitantes precisam ser conciliados, saber que a outra parte tem a capacidade e o direito de exercer pode ajudar a orientar os negociadores. Isso os obriga a levar a outra parte a sério e a chegar a um acordo de compromisso. Nesse importante sentido, a ação sindical é funcional à negociação coletiva. Estudos recentes destacaram que questões salariais e a estabilidade no emprego continuam a ser as principais causas dos conflitos industriais. As chamadas greves “políticas” são motivadas por políticas governamentais como previdência social, reforma da legislação trabalhista e assim por diante.¹⁸³

A ação sindical, no entanto, tem um preço tanto para as partes imediatas quanto para outros atores envolvidos. Isso vale principalmente para o setor público, no qual a interrupção de serviços sociais quase sempre acarreta efeitos negativos para a comunidade maior. No caso de serviços públicos essenciais, a interrupção pode ser simplesmente considerada inaceitável.

Essas considerações não impediram que muitos países com um excelente histórico de resolução de conflitos – como Noruega, Suécia, Dinamarca e Finlândia – mantivessem o direito à greve mesmo no setor público.

183 OIT: *Freedom of association in practice: Lessons learned*, Conferência Internacional do Trabalho, 97ª Sessão, 2008, pág. 14.

Um tema constantemente abordado ao longo deste manual é que um sistema de negociação coletiva inclusivo e bem estruturado não constitui apenas um recurso valioso por si só, mas também o melhor mecanismo de proteção contra conflitos industriais evitáveis. O grupo de trabalhadores na 64ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho (1978) indicou que “a nossa meta final deve ser o estabelecimento de procedimentos que tornem a greve desnecessária como meio de garantir apenas soluções para nossos problemas . . .”.¹⁸⁴ Uma série de características de desenho pode ser incorporada aos sistemas de negociação para minimizar a probabilidade de ações sindicais. Mesmo nos melhores sistemas, contudo, os conflitos ocorrerão e deverão ser geridos da maneira mais inteligente possível. Restrições e até proibições ao direito à greve podem ser justificados em contextos adequados e, dessa forma, não violariam as normas internacionais do trabalho aplicáveis.¹⁸⁵ Essas abordagens e mecanismos regulatórios serão considerados abaixo.

Ações sindicais como um último recurso

Muitos sistemas de relações de trabalho contemporâneos exigem que as partes negociem séria e exaustivamente antes de qualquer ação sindical (como uma greve, etc.) ser considerada legítima e legal. Em grande medida, um sistema de negociações que funcione bem, com múltiplos mecanismos de retroalimentação, gerará muito poucas ações sindicais dessa natureza.

Além disso, um requisito comum é que qualquer ação sindical seja adiada até que se tenha tempo de abordar as questões envolvidas por meio de qualquer processo de mediação acordado ou obrigatório. Por exemplo, o parágrafo 4 da Recomendação sobre Conciliação e Arbitragem Voluntárias 92 de 1951 afirma o seguinte: “Se um conflito tiver sido submetido a um procedimento de conciliação com o consentimento de todas as partes interessadas, estas devem ser estimuladas a não fazer greves e *lockouts* antes da conclusão do processo de conciliação.”

184 ILC, 64ª Sessão, 1978: *Provisional Record*, pág. 28/13.

185 Para uma análise geral, veja OIT: *Freedom of association and collective bargaining* (Genebra, Escritório Internacional do Trabalho, 1994), Ch. V, “The right to strike”.



Quando partes empreendem ações sindicais em violação de seus deveres legais (estatutários ou contratuais) de negociar a superação de um impasse, a maioria dos sistemas prevê ações legais contra o infrator. Em outros sistemas, essas ações podem ser vistas como uma violação da obrigação de negociar de boa fé. Em ambos os casos, os tribunais tipicamente têm poderes para restringir a ação e ordenar a retomada das negociações.

Aviso de greve

Mesmo após o esgotamento de todas as negociações e esforços para solucionar uma questão, muitos sistemas exigem não apenas um aviso de greve, mas também, no caso do setor público, outros avisos. Na África do Sul, por exemplo, qualquer ação sindical no setor privado deve ser notificada com 48 horas de antecedência, mas, se o empregador for o Estado, essa notificação deve ser emitida com sete dias de antecedência.¹⁸⁶

Os países nórdicos também adotaram normas especiais de avisos de greves para o setor público. Em parte para permitir que o trabalho de mediação tenha tempo suficiente para gerar resultados e que as autoridades públicas sejam devidamente notificadas, paralisações de funcionários estaduais e municipais podem ser adiadas por até 21 dias na Noruega. Na Finlândia, o Ministério do Emprego e da Economia pode adiar greves planejadas por até duas semanas mediante solicitação do conciliador ou junta de conciliação envolvida, se a greve tiver o efeito de paralisar serviços essenciais e provocar transtornos irrazoáveis. Se a greve envolver servidores, um adiamento adicional de sete dias é aplicado.¹⁸⁷ Esses adiamentos permitem que as partes explorem possibilidades maiores de acordo por conta própria ou com a assistência de terceiros.

186 Veja a seção 64 da Lei das Relações de Trabalho n. 66, de 1995.

187 Veja T. Stokke e A. Seip: "Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared", in *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Vol. 60, n. 4, pág. 567; Act on Mediation in Labour Disputes (420/1962), <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1962/en19620420.pdf> (acessado em 27/10/2011).

Obrigação de paz

Uma das condições fundamentais que Estados podem impor para permitir que condições de emprego sejam determinadas em processos de negociações coletivas no setor público é a obrigação de paz, que inclui um interesse de que a negociação continue sem uma ação forçada. A obrigação de paz, imposta a ambas as partes, surge em dois contextos:

- (i) No processo de desenvolvimento de acordos, nos quais sempre ocorrem conflitos de interesse (conflitos econômicos).
- (ii) Após a assinatura de um acordo, se as partes tiverem algum desacordo em torno da interpretação e aplicação do acordo concluído (conflitos de direito) ou se uma parte desejar apresentar reivindicações econômicas adicionais em função de mudanças nas circunstâncias, a despeito da existência de um acordo coletivo (conflitos de interesse).



© ILO/M. Crozet



Obrigação de paz no processo de negociação

O diálogo estruturado pode ser o melhor método para se maximizar interesses compartilhados adequadamente e em bases justas e se conciliar interesses conflitantes das partes interessadas principais no local de trabalho. E embora, em última análise, as relações de poder moldem e às vezes simplesmente determinem os resultados, o recurso ao poder – particularmente o recurso prematuro ao poder – acarreta custos de curto e longo prazos. Um desses custos é o de prejudicar o processo de negociação, para não dizer as relações de um modo geral. Portanto, o poder não deve ser exercido enquanto estiver ocorrendo um diálogo razoável.

Consequentemente, diversos sistemas jurídicos preveem, em relação a negociações tanto no setor privado como no público, que nenhum lado pode recorrer a ações sindicais para satisfazer uma reivindicação pelo menos até que o processo de negociação tenha sido esgotado. Mesmo então, principalmente no setor público, a obrigação de paz pode ser aplicada em dois outros estágios:

Em primeiro lugar, muitos procedimentos estatutários de solução de conflitos integram o requisito de que, na eventualidade de um impasse nas negociações, as partes não devem empreender nenhuma ação sindical até que os estágios de conciliação ou mediação tenham sido concluídos. O fundamento desse requisito, que é frequentemente aplicado na prática, é que a oportunidade de envolver especialistas independentes no processo de negociações ajudará as partes a chegar a um acordo.

Em segundo lugar, alguns sistemas oferecem opções adicionais para autoridades públicas impedirem ações sindicais até que outro mecanismo de solução de conflitos, como um mecanismo de verificação de fatos ou de emissão de recomendações, tenha sido aplicado. Excepcionalmente, as normas podem permitir que, à sua discrição, uma autoridade pública proíba ações sindicais por completo em determinadas circunstâncias e determine que a questão seja resolvida por meio de arbitragem (como no caso de serviços essenciais – veja abaixo).

Obrigação de paz após a assinatura de um acordo

Uma vez que um acordo coletivo sobre questões relacionadas ao local de trabalho (inclusive termos e condições de emprego) tenha sido alcançado, muitos sistemas preveem a entrada em vigor de uma obrigação de paz relativa ou absoluta. Dois exemplos de países que adotam um sistema desse tipo são a Alemanha e a Dinamarca. No caso da Alemanha, nenhuma ação sindical é permitida ou protegida em relação a qualquer tema que tenha sido abordado em um acordo coletivo durante toda a sua duração. No entanto, conflitos em torno de questões não previstas no acordo podem ser colocados. No caso da Dinamarca, a conclusão de um acordo obrigatório significa que nenhuma outra reivindicação econômica pode ser suscitada em nenhuma frente e, principalmente, que nenhuma reivindicação pode ser suscitada por meio de uma ação sindical.

Quando surgem conflitos em torno da interpretação ou aplicação de um acordo (conflitos de direitos), a obrigação de paz prevê que eles podem ser submetidos a uma arbitragem ou adjudicação obrigatória nos tribunais. Em sistemas mais graduados, as partes poderiam tentar conciliar suas diferenças ou explorar maneiras de resolver um problema para chegarem a um acordo elas próprias, submetendo o conflito a arbitragem somente quando essa abordagem fracassa. Exemplos dessa abordagem podem ser encontrados na legislação da Venezuela e do Estado de Washington, nos Estados Unidos.

Proibições de ações sindicais no caso de conflitos de direitos

Um árbitro ou tribunal pode, por definição, resolver conflitos de direitos. Pelo menos de acordo com a lei, uma autoridade oficial pode emitir uma decisão final para um conflito. Teoricamente, portanto, é possível eliminar a possibilidade de ações sindicais para uma ampla gama de conflitos. Os sistemas trabalhistas de muitos países incorporam esse princípio, tornando as greves ilegais e obrigando as partes a recorrer a autoridades arbitrais e judiciais na eventualidade de conflitos em torno das seguintes questões, entre outras:

- reconhecimento de sindicatos;¹⁸⁸
- determinação de unidades de negociação;¹⁸⁹

188 Como nos casos dos Estados Unidos e do Canadá.

189 Estados Unidos, Canadá e Austrália, entre outros.



- interpretação e aplicação de acordos coletivos e outros acordos;¹⁹⁰ e
- a equidade de demissões.¹⁹¹

O recurso a ações legais deve estar disponível para proteger partes inocentes na eventualidade de obrigações legais ou contratuais serem violadas.

Proibições e restrições impostas a ações sindicais por parte de pessoal fundamental e serviços essenciais

Devido à importância fundamental do direito de greve, qualquer limitação imposta ao seu exercício deve ser justificada. O Comitê de Peritos sobre a Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT (CEACR) defende o princípio de que o direito de greve só deve ser restrito para, em primeiro lugar, servidores que estiverem exercendo autoridade em nome do Estado e, em segundo, para serviços genuinamente essenciais, a saber: “serviços cuja interrupção pode colocar em perigo a vida, a segurança pessoal ou a saúde de toda a população ou de parte dela”.¹⁹²

Embora muitos países tenham restringido o direito de greve para trabalhadores do setor público, suas justificativas são frequentemente fracas. Ainda que se possa argumentar a favor de um tratamento especial para alguns funcionários responsáveis por serviços essenciais, a maioria dos trabalhadores do setor público não se enquadraria nessa categoria. A interrupção dos seus serviços não tem efeitos nem mais, nem menos prejudiciais do que os provocados por uma ação semelhante por parte de trabalhadores do setor privado. O Comitê de Peritos propôs que, em vez de se proibir greves por completo, governos e sindicatos considerem a possibilidade de negociar a garantia de um serviço mínimo quando uma paralisação completa e prolongada possa ter consequências sérias para o público.¹⁹³ Nesse caso, atividades estritamente

190 Característica quase universal das legislações trabalhistas.

191 Outra característica quase universal. Uma exceção é o caso das demissões com base em requisitos operacionais na África do Sul, onde empregados representados em negociações têm a opção de defender seus interesses por meios judiciais ou recorrendo a ações sindicais: veja a seção 189A da Lei das Relações de Trabalho.

192 OIT: *General Survey* (Genebra, 1983), par. 213–4. Veja também OIT: *Freedom of association and collective bargaining* (Genebra, 1994), par. 158–9.

193 OIT: *Freedom of association and collective bargaining* (Genebra, 1994), par. 158.

necessárias para satisfazer necessidades básicas da população ou requisitos mínimos do serviço seriam identificadas e não poderiam ser afetadas por ações sindicais.

As partes podem demarcar serviços essenciais ou mínimos e permitir que as questões sigam seu curso na eventualidade de uma ação sindical mais ampla. Elas podem também reconhecer a importância desses serviços no contexto maior e cooperar ativamente no sentido de desenvolver planos contingenciais para eles. O Comitê da Liberdade Sindical definiu que o direito de greve pode ser restringido se um trabalhador estiver envolvido nas seguintes atividades: serviços hospitalares, serviços de energia, serviços de abastecimento d'água, serviços telefônicos, serviços policiais e das forças armadas, controle de tráfego aéreo, serviços de bombeiros, serviços penitenciários públicos ou privados e serviços de nutrição e limpeza em escolas.¹⁹⁴

Na Suécia e na Noruega, o governo e os sindicatos concluíram Acordos Básicos que levaram a dois resultados relacionados no contexto dos conflitos no setor público: (1) funcionários-chave em funções de liderança não podem participar de ações sindicais; (2) regras de manutenção de atividades essenciais durante ações sindicais mais amplas foram acordadas.

O processo de se determinar que serviços devem ser considerados essenciais ou mínimos deve, idealmente, envolver todos os parceiros sociais ou, alternativamente, um organismo independente, e não deve ser uma prerrogativa exclusiva das autoridades. Na eventualidade de um serviço ser declarado ou definido em comum acordo como essencial ou mínimo, a justiça e a manutenção da paz sindical exigem que as leis incorporem garantias para promover a confiança no processo. Possíveis medidas a serem tomadas incluem o estabelecimento de condições de trabalho em caso de impasse nas negociações por meio de um processo de julgamento formal mutuamente aceitável, como uma arbitragem neutra compulsória ou outro procedimento acordado anteriormente.

Na África do Sul, foi estabelecida uma Comissão dos Serviços Essenciais para investigar e determinar que serviços ou partes de

194 OIT: *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, quinta edição (revisada) (Genebra, 2006), par. 585.



serviços deveriam ser designados como essenciais. A definição do que é essencial cumpre os requisitos do Comitê de Especialistas, como descrito acima. Os membros da Comissão são designados pelo Ministro, após consultas com empregadores e sindicatos, e o processo de investigação permite que todas as partes interessadas apresentem sugestões. Não são permitidas ações sindicais para conflitos de interesse em torno de serviços essenciais. Eles devem ser submetidos a mecanismos legais de conciliação e arbitragem pela Comissão de Conciliação, Mediação e Arbitragem, que é sujeita a uma governança tripartite.¹⁹⁵

A legislação sul-africana procura preservar a dinâmica da negociação mesmo nessa área sensível. Ela faz isso garantindo um espaço adequado para as partes negociarem acordos de “serviços mínimos” no contexto de serviços designados como essenciais. Quando as partes chegam a um acordo sobre esse tema e esse acordo é ratificado pela Comissão dos Serviços Essenciais:

- os serviços mínimos tornam-se a única área na qual não podem ser feitas greves e
- a proibição mais ampla de greves no balanço dos serviços anteriormente designados como essenciais e a obrigação de encaminhamento de conflitos não resolvidos a processos de arbitragem caem.¹⁹⁶

A lei prevê também que determinados serviços sejam declarados como “serviços de manutenção” – aqueles que, se interrompidos, teriam “o efeito de provocar a destruição física de qualquer área de trabalho, instalação ou maquinário”. Os conflitos em torno desses serviços devem, de uma forma geral, ser submetidos a arbitragem e ações sindicais não são permitidas nesses casos.¹⁹⁷

No nível federal, a legislação canadense equivalente adota uma definição mais ampla de serviço essencial, definindo-o como “um serviço, instalação ou atividade do Governo do Canadá que é ou será, a qualquer momento, necessário para a segurança do público ou de um segmento do público”. Essa lei estimula empregadores e sindicatos a estabelecer acordos em torno de serviços essenciais, ou seja, acordos que identifiquem:

195 Veja as seções 70 a 74 e 116 da Lei das Relações de Trabalho de 1995.

196 Seção 72 da Lei das Relações de Trabalho de 1995.

197 Seção 75 da Lei das Relações de Trabalho de 1995.

- (a) os tipos de funções na unidade de negociação que seriam necessários para o empregador prestar serviços essenciais;
- (b) o número necessário de funções dessa natureza para esse fim; e
- (c) as funções específicas necessárias para esse fim.¹⁹⁸

Se um empregador e sua contraparte sindical não conseguirem chegar a um acordo em torno dessas questões, qualquer um deles poderá solicitar ao Conselho de Relações de Trabalho no Serviço Público que “resolva qualquer questão que possa ser incluída em um acordo sobre serviços essenciais”.¹⁹⁹ Não são permitidas greves por parte de “qualquer funcionário que desempenhe uma função considerada necessária, em um acordo sobre serviços essenciais, para que o empregador preste serviços essenciais e nenhum diretor ou representante de uma organização de empregadores orientará ou solicitará a participação desses empregados em uma greve”.²⁰⁰

Votação sobre propostas de empregadores para evitar o recurso à greve

Quando a proposta de um empregador é rejeitada por negociadores sindicais, gerando um impasse que torne uma greve iminente ou mesmo deflagrando-a, pode haver razões para se acreditar que a proposta seria aceitável para as bases. Para testar essa proposta e como um contrapeso a possíveis intransigências nas negociações e ações sindicais evitáveis, algumas leis preveem mecanismos para submeter a proposta do empregador à votação dos trabalhadores. A Lei das Relações de Trabalho no Serviço Público de 2003 do Canadá oferece um exemplo de uma lei desse tipo:

198 Veja a seção 4 da Lei das Relações de Trabalho no Serviço Público de 2003. Veja também nesse contexto, no entanto, o disposto na seção 120: “O empregador terá o direito exclusivo de determinar o nível no qual um serviço essencial deve ser prestado ao público ou a um segmento do público, a qualquer momento, inclusive até que ponto e com que frequência o serviço deve ser prestado”.

199 Seção 123(1).

200 Seção 194(2) da Lei das Relações de Trabalho no Serviço Público de 2003. Além disso, “Nenhuma pessoa poderá impedir ou evitar ou tentar impedir ou evitar que um funcionário entre ou saia do seu local de trabalho se esse funcionário desempenhar uma função necessária prevista em um acordo sobre serviços essenciais para que o empregador possa prestar serviços essenciais” – seção 199.





Votação sobre uma proposta apresentada por um empregador

O Ministro pode determinar que uma votação seja realizada

183.

1. Se o Ministro considerar que é do interesse público que os trabalhadores de uma unidade de negociação tenham uma oportunidade de aceitar ou rejeitar a última proposta de um empregador recebida por um agente de negociação sobre todas as questões ainda não resolvidas entre as partes, o Ministro pode:
 - (a) nos termos e condições que o Ministro considere adequados, determinar a realização, na maior brevidade possível, de uma votação em regime de voto secreto para aceitar ou rejeitar a proposta entre todos os trabalhadores da unidade de negociação; e
 - (b) designar que o Conselho ou qualquer outra pessoa ou organismo conduza a votação.



A votação não retarda o direito

2. A determinação de que seja realizada uma votação ou a realização dessa votação não impede a declaração ou autorização de uma greve se a organização de trabalhadores autorizada para atuar como agente de negociação não estiver, por outras razões, proibida de fazer a declaração ou emitir a autorização, e tampouco impedem a participação de um trabalhador em uma greve se ele não estiver, por outras razões, proibido de participar da greve.



Consequências de uma votação favorável

3. Se a maioria dos trabalhadores que participaram da votação aceitar a última proposta do empregador:
 - (a) as partes ficam obrigadas a acatar a proposta e devem, sem atraso, estabelecer um acordo coletivo que incorpore os termos daquela proposta; e
 - (b) qualquer greve em andamento quando o Conselho ou outra pessoa ou organismo responsável pela condução da votação notificar as partes por escrito da aceitação da proposta por parte dos trabalhadores deve ser imediatamente interrompida e os trabalhadores devem retornar ao trabalho tão logo o empregador determine que isso é viável.

29. Questões de gênero e solução de conflitos

Para que a dimensão de gênero seja adequadamente abordada em um processo de solução de conflitos, os requisitos mínimos seriam os seguintes:

- a representação e participação de mulheres em processos de solução de conflitos devem ser adequadamente facilitadas em todos os níveis;
- os responsáveis pela condução das negociações devem ter sido adequadamente treinados em questões relativas à promoção da igualdade de gênero;
- pesquisas de qualidade sobre essa questão devem estar disponíveis para ajudar os órgãos de solução de conflitos em suas deliberações;
- o processo de solução de conflitos deve incorporar a sensibilidade necessária para garantir uma solução justa para ambas as partes em relação a casos de discriminação e abuso.

O objetivo deve ser o de permitir que um sistema solução de conflitos leve em consideração tanto as necessidades práticas como estratégicas de mulheres, reproduzindo as virtudes das negociações coletivas com uma participação equilibrada de trabalhadores em termos de gênero.

Lista de verificação para o desenho de processos de solução de conflitos

As seguintes etapas podem ajudar decisores a rever mecanismos de solução de conflitos existentes ou propostos por meio do processo legislativo:

- Analise o funcionamento dos mecanismos de solução de conflitos existentes no seu país, identificando sua estrutura atual e principais características:
 - estrutura jurídica;
 - arbitragem;
 - mediação;
 - conciliação;
 - sistemas integrados de gestão de conflitos;



- órgãos responsáveis pela fiscalização do trabalho;
- proteção judicial (tribunais);
- instituições que oferecem sistemas alternativos de resolução de conflitos; e
- requisitos aplicáveis a mediadores/árbitros/conciliadores.
- Estude o papel dos parceiros sociais.
- Identifique os principais problemas que o processo de solução de conflitos está enfrentando (por exemplo, verifique se o sistema para uma solução amigável de conflitos é incompleto).
- Analise as causas desses problemas.
- Explore as necessidades das partes envolvidas e priorize-as.
- Generalize todas as soluções possíveis para os problemas sem avaliá-las.
- Identifique critérios objetivos para avaliar cada possível solução (por exemplo, em relação ao custo/benefício, consequências, viabilidade, atendimento de necessidades, abordagem de causas, desvantagens/vantagens, eliminação de sintomas).
- Avalie possíveis soluções usando critérios objetivos e reduza a gama de soluções.
- Elabore planos de ação para implementar as soluções/boas políticas em nível nacional:
 - visualize o que um processo de solução de conflitos exige e que forma ele poderia assumir;
 - compreenda a perspectiva de gênero e visualize um sistema que a leve em consideração;
 - identifique mudanças necessárias na estrutura jurídica e regulatória;
 - identifique os recursos, humanos e financeiros, necessários e como eles poderão ser obtidos; e
 - identifique o papel e a contribuição das partes interessadas no processo.
- Considere maneiras de gerar uma maior conscientização de mecanismos nacionais de solução de conflitos existentes.
- Considere maneiras de monitorar e avaliar o processo de resolução de conflitos e identifique indicadores para medir suas realizações.
- Defina uma estratégia de acompanhamento desses processos.

32. Sistemas integrados de gestão de conflitos

Até certo ponto, os sistemas de solução de conflitos estão abrindo mão de uma abordagem estreita baseada em direitos e adotando uma abordagem mais ampla baseada em direitos e interesses. No entanto, cresce a impressão de que suas análises e soluções ainda são limitadas demais. As sociedades e organizações exigem sistemas mais abrangentes, que reconheçam toda a complexidade das relações sociais e interpessoais preexistentes e presentes de outras maneiras.

Essa visão gerou o conceito dos “sistemas integrados de gestão de conflitos”:

“Esses sistemas incluem tanto processos de solução de disputas como de mediação, mas vão além deles, introduzindo uma abordagem de prevenção, gestão e resolução de controvérsias. Um sistema integrado de gestão de conflitos introduz e enfoca outras ferramentas de gestão de conflitos – encaminhamentos, audiências, identificação e consultas anônimas de problemas, *coaching*, aconselhamento, resolução informal de problemas, negociações diretas, diplomacia itinerante informal, soluções genéricas e mudanças nos sistemas. São processos que a maioria dos trabalhadores está disposta a usar e que têm a maior probabilidade de evitar conflitos desnecessários e de solucionar controvérsias precoce e construtivamente.

... [E]mbora processos mais formais, como processos de solução de controvérsias e mediação, sejam necessários, eles são insuficientes porque geralmente abordam apenas os sintomas e não as fontes de um conflito. Um sistema integrado de gestão de conflitos eficaz aborda as fontes de um conflito e oferece um método abrangente para se promover competências para se lidar com conflitos em toda a organização.²⁰¹

Entre outras, as leis que regem o emprego no setor público estão levando a sério a lição. Um bom exemplo é a o da Lei das Relações de Trabalho no Serviço Público do Canadá de 2003. Nos termos dessa lei, os comitês de consultas têm um amplo alcance em toda

201 Veja SPIDR's ADR in the Workplace Track/Committee: *Guidelines for the design of integrated conflict management systems within organizations: Executive summary* reproduzido em <http://www.mediate.com/articles/spidrtrack1.cfm> (acessado em 27/10/2011). O SPIDR se fundiu com outras organizações para formar a Associação para a Resolução de Conflitos: veja <http://www.acrnet.org> (acessado em 27/10/2011).



a organização e também uma função preventiva; a iniciativa relativa ao co-desenvolvimento enfatiza a necessidade da solução de problemas em bases inclusivas; a disposição de ADR (resolução alternativa de conflitos) aplicada a negociações pode ser tão ampla quanto a imaginação das partes permitir; e as disposições relativas à gestão de conflitos são inclusivas, informais e preventivas em seu desenho. Imediatamente abaixo, serão apresentadas algumas disposições que refletem elementos de uma abordagem integrada.



Comitês de consultas e co-desenvolvimento

Comitê de consultas

8. Cada subchefe de uma unidade do serviço público federal deve, em regime de consultas com os agentes de negociação representantes de seus funcionários, estabelecer um comitê de consultas composto por representantes do subchefe e dos agentes representantes dos trabalhadores com o objetivo de trocar informações e colher opiniões e orientações sobre questões relacionadas ao local de trabalho que afetam esses trabalhadores, que podem incluir, entre outras, as seguintes questões:

- (a) assédio no local de trabalho; e
- (b) revelação de informações sobre atos indevidos no serviço público e proteção contra represálias para os trabalhadores que revelarem essas informações.

Significado de “co-desenvolvimento de melhorias no local de trabalho”

9. Para os fins desta Divisão, o termo “co-desenvolvimento de melhorias no local de trabalho” se refere às consultas que devem ser realizadas entre as partes em torno de questões relacionadas ao local de trabalho e sua participação na identificação de problemas no local de trabalho e no desenvolvimento e análise de soluções para esses problemas, com vistas à adoção de soluções mutuamente acordadas.

Co-desenvolvimento de melhorias no local de trabalho

10. O empregador e um agente de negociação, ou um subchefe e um agente de negociação, podem se envolver em atividades voltadas ao co-desenvolvimento de melhorias no local de trabalho.

Conselho Nacional Conjunto

11. O co-desenvolvimento de melhorias no local de trabalho pelo empregador e um agente de negociação pode ocorrer sob os auspícios do Conselho Nacional Conjunto ou de algum outro organismo acordado.



Processo alternativo de solução de conflitos

Processo alternativo de solução de conflitos

182. (1) A despeito de qualquer disposição desta Parte, o empregador e um agente de negociação atuando em nome de uma unidade de negociação podem, a qualquer momento no processo de negociação de um acordo coletivo, concordar em submeter qualquer termo ou condição de emprego de funcionários da unidade de negociação que possa ser incluído em um acordo coletivo a qualquer pessoa qualificada para uma determinação final e obrigatória por meio de qualquer processo que o empregador e o agente de negociação possam acordar.



Gestão de conflitos

Sistema informal de gestão de conflitos

207. Sem prejuízo de quaisquer políticas estabelecidas pelo empregador ou de quaisquer diretrizes emitidas por ele, cada subchefe de uma unidade da administração pública central deve, em regime de consultas com agentes de representantes de funcionários da unidade da administração pública central sob a sua responsabilidade, estabelecer um sistema informal de gestão de conflitos e informar os funcionários da unidade em questão sobre a sua disponibilidade.



31. Reunindo todas as peças

Alguns dispositivos legais que regulamentam a solução de conflitos são particularmente ilustrativos dos princípios e da ampla gama de opções que podem ser integrados e sequenciados em um único pacote de disposições. A Lei das Relações de Trabalho no Serviço Público do Canadá de 2003 oferece um exemplo disso:

A Lei das Relações de Trabalho no Serviço Público do Canadá de 2003

O Preâmbulo da Lei poderia ser usado como um estatuto universal para as relações de trabalho e a solução de conflitos no setor público:



Reconhecendo que –

- o regime de gestão das relações de trabalho entre patrões e funcionários no serviço público deve ser operado em um contexto no qual a proteção do interesse público é primordial;
- relações trabalhistas eficazes entre patrões e funcionários representam a pedra angular de uma boa gestão de recursos humanos e demonstram que esforços colaborativos entre as partes, por meio da comunicação e de um diálogo permanente, promovem a capacidade do serviço público de servir e proteger o interesse público;
- as negociações coletivas garantem a expressão de opiniões diversas com vistas ao estabelecimento de termos e condições de emprego;
- o governo do Canadá está empenhado em promover um regime justo, confiável e eficiente para resolver questões relacionadas a termos e condições de emprego;
- o governo do Canadá reconhece que os agentes de negociação do serviço público representam os interesses de trabalhadores em negociações coletivas e participam da resolução de problemas relacionados ao local de trabalho e de questões relativas a conflitos de direitos;
- o compromisso de empregadores e agentes de negociação de se respeitarem mutuamente e promoverem relações de trabalho harmoniosas é essencial para um serviço público produtivo e eficaz;

32. Preservando a sensibilidade dos sistemas de resolução de conflitos: a necessidade de revisões e revitalizações permanentes

Há muitos anos, as relações trabalhistas tanto no setor privado como no público geraram iniciativas pioneiras em relação a métodos de negociação e solução de conflitos. A busca permanente tem sempre sido a de se estabelecer sistemas e práticas orientadas por propósitos efetivos, eficazes e eficientes. Uma vez institucionalizadas, no entanto, boas idéias podem se tornar demasiadamente complexas, inflexíveis e pesadas de um modo geral. Os sistemas alternativos de solução de conflitos foram concebidos como um antídoto para a rigidez e custos associados a sistemas legais formais, mas observou-se que eles também são suscetíveis a um processo de “ossificação” com o passar do tempo. A moção de censura apresentada a seguir, contra as principais instituições norte-americanas de negociações coletivas, poderia estar dirigida a qualquer sistema de gestão de relações de trabalho de qualquer país:

“

[H]á críticas generalizadas entre observadores especializados (veja, por exemplo, praticamente qualquer guia de negociações coletivas) de que os benefícios tão apregoados do sistema – rapidez, informalidade, flexibilidade, abertura, baixo custo – foram se perdendo ao longo do tempo. A observação mais perturbadora talvez seja a de que o sistema é posicional demais e cada vez mais esclerosado e ineficaz para resolver conflitos. Os críticos afirmam que o sistema, que costumava resolver problemas efetivamente, atolou-se em procedimentos que institucionalizaram a hostilidade e deixaram de produzir soluções, remédios ou mecanismos de dissuasão adequados.²⁰²

202 A. Eaton e J. Keefe: *Employment dispute resolution and worker rights in the changing workplace* (Champaign, IL, Associação de Pesquisas sobre Relações Industriais, 1999), pág. 1.



A lição é que, mesmo reconhecendo a necessidade da estabilidade e da previsibilidade, os sistemas de negociação, prevenção e solução de conflitos devem permanecer abertos à reavaliação e reinvenção constantes. A possibilidade de revisão deve ser uma característica intrínseca do desenho do sistema e, como sempre, as partes interessadas – e novas classes de partes interessadas – são as que devem ter o direito de revisá-lo.²⁰³

© ILO/I. Maillard



203 “O papel do governo não se restringe a formular leis, embora essa seja uma preocupação permanente, já que as estruturas jurídicas também tendem a mudar com o tempo. . . . Os governos podem promover um ambiente mais adequado nessa área adotando medidas e estabelecendo políticas e estruturas para facilitar e apoiar as negociações coletivas. Isso deve incluir sistemas e mecanismos concebidos para prevenir e solucionar conflitos trabalhistas.” (OIT: *Freedom of association in practice: Lessons learned*, Conferência Internacional do Trabalho, 97ª Sessão, 2008, pág. 17.)

Comentários finais

Um artigo recente oferece perspectivas para o uso de melhores práticas para o desenho de mecanismos de solução de conflitos:

“

A importância crescente desse tema tem a ver com mudanças nos conflitos industriais ocorridas na maioria das democracias industrializadas nas três últimas décadas. ...[O] núcleo crucial dos conflitos coletivos deslocou-se dos setores manufatureiro e industrial para os setores terciário e público. Isso é mais do que um mero deslocamento do locus do conflito de um setor para outro. Do ponto de vista prático e das políticas públicas, esse tipo de conflito é, frequentemente, o que mais pode afetar o funcionamento das sociedades contemporâneas. Diferentemente dos conflitos tradicionais nos setores industrial e manufatureiro, esses conflitos podem provocar grandes transtornos mesmo quando apenas algumas dezenas de trabalhadores fazem greve por algumas horas: as greves não precisam ser quantitativamente maciças para provocar sérios transtornos na sociedade e até mesmo ações sindicais que não constituem exatamente greves (como operações tartaruga, etc.), podem provocar grandes transtornos para usuários e cidadãos como um todo. ... O Estado é envolvido como o empregador maior e defensor dos interesses da sociedade/nacionais e dos direitos do cidadão.

...

Análises comparativas podem ser muito importantes nessa área para se examinar problemas comuns provocados por conflitos no serviço público e explorar e avaliar possíveis mecanismos e processos legais e institucionais adotados por diferentes países para lidar com eles. Essas análises não oferecem respostas fáceis para “problemas” de gestão de conflitos em serviços públicos, mas podem permitir que perguntas mais pertinentes sejam feitas; oferecer uma gama mais ampla de opções a serem consideradas, baseadas em um entendimento mais amplo dos fatores contextuais que afetam seus resultados, e sugerir critérios para uma avaliação mais adequada da viabilidade e utilidade de diferentes abordagens.²⁰⁴

204 L. Dickens e L. Bordogna: “Public service dispute management: Pertinence of comparative study”, in *Journal of Industrial Relations* (Sidney, Associação Australiana de Relações de Trabalho e Emprego, 2008), Vol. 50. 60, no. 4, pág. 540.



Este manual concentrou-se em ideias, instituições e mecanismos inspirados, de um modo geral, nos adotados por países com um histórico positivo de relações de trabalho no setor público. A experiência revela, no entanto, que a mera adoção de abordagens e sistemas formalmente adequados não é suficiente para garantir sucesso nessa área. Métodos de solução de conflitos inteligentes não são suficientes para resgatar relações conflituosas entre os parceiros sociais. A base necessária para avanços sólidos continua sendo um acordo básico entre as principais partes interessadas e o paciente e permanente cultivo de um ethos cooperativo nas relações de trabalho, com vistas a garantir grandes resultados na prestação de serviços públicos.

Convenção n. 87: Trechos

Convenção relativa à Liberdade Sindical e à Proteção do Direito de Sindicalização, 1948:

Parte I: Liberdade Sindical

Artigo 1

Todo Membro da Organização Internacional do Trabalho para quem esteja em vigor a presente Convenção se obriga a pôr em prática as seguintes disposições.

Artigo 2

Os trabalhadores e os empregadores, sem nenhuma distinção e sem autorização prévia, têm o direito de constituir as organizações que estimem convenientes, assim como o de filiar-se a estas organizações, com a única condição de observar os estatutos das mesmas.

Artigo 3

1. As organizações de trabalhadores e de empregadores têm o direito de redigir seus estatutos e regulamentos administrativos, o de eleger livremente seus representantes, o de organizar sua administração e suas atividades e o de formular seu programa de ação.
2. As autoridades públicas deverão abster-se de toda intervenção que tenha por objetivo limitar este direito ou entorpecer seu exercício legal.

Artigo 4

As organizações de trabalhadores e de empregadores não estão sujeitas a dissolução ou suspensão por via administrativa.

Artigo 5

As organizações de trabalhadores e de empregadores têm o direito de constituir federações e confederações, assim como de filiar-se às mesmas e toda organização, federação ou confederação tem o direito de filiar-se a organizações internacionais de trabalhadores e de empregadores.



Artigo 6

As disposições dos artigos 2, 3 e 4 desta Convenção aplicam-se às federações e confederações de organizações de trabalhadores e de empregadores.

Artigo 7

A aquisição da personalidade jurídica pelas organizações de trabalhadores e de empregadores, suas federações e confederações, não pode estar sujeita a condições cuja natureza limite a aplicação das disposições dos artigos 2, 3 e 4 desta Convenção.

Artigo 8

1. Ao exercer os direitos que lhes são reconhecidos na presente Convenção, os trabalhadores, os empregadores e suas organizações respectivas estão obrigados, assim como as demais pessoas ou coletividades organizadas, a respeitar a legalidade.
2. A legislação nacional não menoscabará nem será aplicada de forma que menoscabe as garantias previstas nesta Convenção.

Artigo 9

1. A legislação nacional deverá determinar até que ponto aplicar-se-ão às forças armadas e à polícia as garantias previstas pela presente Convenção.
2. Conforme os princípios estabelecidos no parágrafo 8 do artigo 19 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, a ratificação desta Convenção por um membro não deverá considerar-se que menoscaba em modo algum as leis, sentenças, costumes ou acordos já existentes que concedam aos membros das forças armadas e da polícia, garantias prescritas na presente Convenção.

Artigo 10

Na presente Convenção, o termo organização significa toda organização de trabalhadores e de empregadores que tenha por objeto fomentar e defender os interesses dos trabalhadores e dos empregadores.

PARTE II Proteção do direito de sindicalização

Artigo 11

Todo Membro da Organização Internacional do Trabalho para o qual esta Convenção esteja em vigor, obriga-se a adotar todas as medidas necessárias e apropriadas para garantir aos trabalhadores e aos empregadores o livre exercício do direito de sindicalização.

Convenção n. 98: Trechos

Convenção sobre a Aplicação dos Princípios do Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, Convocada em Genebra pelo Conselho de Administração do Secretariado da Organização Internacional do Trabalho e reunida em 8 de junho de 1949, em sua trigésima segunda reunião;

Tendo decidido adotar algumas propostas relativas à aplicação dos princípios do direito de organização e de negociação coletiva, tema que constitui a quarta questão da ordem do dia da reunião;

Após decidir que essas proposições se revistam da forma de uma convenção internacional, adota, no primeiro dia de julho de mil novecentos e quarenta e nove, a seguinte Convenção que pode ser citada como a Convenção sobre o Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva, de 1949:

Artigo 1

1. Os trabalhadores gozarão de adequada proteção contra atos de discriminação com relação a seu emprego.
2. Essa proteção aplicar-se-á especialmente a atos que visem —
 - (a) sujeitar o emprego de um trabalhador à condição de que não se filie a um sindicato ou deixe de ser membro de um sindicato;
 - (b) causar a demissão de um trabalhador ou prejudicá-lo de outra maneira por sua filiação a um sindicato ou por sua participação em atividades sindicais fora das horas de trabalho ou, com o consentimento do empregador, durante o horário de trabalho.



Artigo 2

1. As organizações de trabalhadores e de empregadores gozarão de adequada proteção contra atos de ingerência de umas nas outras, ou por agentes ou membros de umas nas outras, na sua constituição, funcionamento e administração.
2. Serão principalmente considerados atos de ingerência, nos termos deste Artigo, promover a constituição de organizações de trabalhadores dominadas por organizações de empregadores ou manter organizações de trabalhadores com recursos financeiros ou de outra espécie, com o objetivo de sujeitar essas organizações ao controle de empregadores ou de organizações de empregadores.

Artigo 3

Mecanismos apropriados às condições nacionais serão criados, se necessário, para assegurar o respeito do direito de sindicalização definido nos artigos anteriores.

Artigo 4

Medidas apropriadas às condições nacionais serão tomadas, se necessário, para estimular e promover o pleno desenvolvimento e utilização de mecanismos de negociação voluntária entre empregadores ou organizações de empregadores e organizações de trabalhadores, com o objetivo de regular, mediante acordos coletivos, termos e condições de emprego.

Artigo 5

1. A legislação nacional definirá a medida em que se aplicarão às forças armadas e à polícia as garantias providas nesta Convenção.
2. Nos termos dos princípios estabelecidos no Parágrafo 8 do Artigo 19 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, a ratificação desta Convenção por um País-membro não será tida como derogatória de lei, sentença, costume ou acordo já existentes que outorguem às forças armadas e à polícia qualquer direito garantido por esta Convenção.

Artigo 6

Esta Convenção não trata da situação de funcionários públicos a serviço do Estado e nem será de algum modo interpretada em detrimento de seus direitos ou situação funcional.

Convenção n. 151: Trechos

Convenção sobre Relações de Trabalho na Administração Pública, 1978 (Convenção relativa à Proteção do Direito de Sindicalização e Procedimentos para a Determinação das Condições de Emprego no Serviço Público)

Parte I. Área de Aplicação e Definições

Artigo 1

1. A presente Convenção deverá ser aplicada a todas as pessoas empregadas pela administração pública, na medida em que não lhes forem aplicáveis disposições mais favoráveis de outras Convenções Internacionais do Trabalho.
2. A legislação nacional deverá determinar até que ponto as garantias previstas na presente Convenção se aplicam aos empregados de alto nível que, por suas funções, considera-se normalmente que possuem poder decisório ou desempenhem cargos de direção ou aos empregados cujas obrigações são de natureza altamente confidencial.
3. A legislação nacional deverá determinar ainda até que ponto as garantias previstas na presente Convenção são aplicáveis às Forças Armadas e à Polícia.

Artigo 2

Para os efeitos da presente Convenção, o termo ‘empregado público’ designa toda pessoa a quem se aplique a presente Convenção, de acordo com seu artigo 1.

Artigo 3

Para os efeitos da presente Convenção, o termo ‘organização de empregados públicos’ designa toda organização, qualquer que seja a sua composição, que tenha por objetivo fomentar e defender os interesses dos empregados públicos.



Parte II. Proteção do direito de sindicalização

Artigo 4

1. Os empregados públicos gozarão de proteção adequada contra todo ato de discriminação sindical em relação com seu emprego.
2. A referida proteção será exercida especialmente contra todo ato que tenha por objetivo:
 - (a) subordinar o emprego de funcionário público à condição de que não se filie a uma organização de empregados públicos ou a que deixe de ser membro dela;
 - (b) despedir um empregado público, ou prejudicá-lo de qualquer outra forma, devido a sua filiação a uma organização de empregados públicos ou de sua participação nas atividades normais de tal organização.

Artigo 5

1. As organizações de empregados públicos gozarão de completa independência a respeito das autoridades públicas.
2. As organizações de empregados públicos gozarão de adequada proteção contra todo ato de ingerência de uma autoridade pública na sua constituição, funcionamento ou administração.
3. Serão considerados atos de ingerência para os efeitos deste artigo principalmente os destinados a fomentar a constituição de organizações de empregados públicos dominadas pela autoridade pública, ou a sustentar economicamente, ou de outra forma, organizações de empregados públicos com o objetivo de colocar estas organizações sob o controle da autoridade pública.

Parte III. Facilidades que devem ser concedidas às organizações de empregados públicos

Artigo 6

1. Deverão ser concedidas aos representantes das organizações reconhecidas de empregados públicos facilidades para permitir-lhes o desempenho rápido e eficaz de suas funções, durante suas horas de trabalho ou fora delas.

2. A concessão de tais facilidades não deverá prejudicar o funcionamento eficaz da administração ou serviço interessado.
3. A natureza e o alcance destas facilidades serão determinadas de acordo com os métodos mencionados no artigo 7 da presente Convenção ou por qualquer outro meio apropriado.

Parte IV. Procedimentos para a determinação das condições de emprego

Artigo 7

Deverão ser adotadas, sendo necessário, medidas adequadas às condições nacionais para estimular e fomentar o pleno desenvolvimento e utilização de procedimentos de negociação entre as autoridades públicas competentes e as organizações de empregados públicos sobre as condições de emprego, ou de quaisquer outros métodos que permitam aos representantes dos empregados públicos participar na determinação de tais condições.

Parte V. Solução de Definições

Artigo 8

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 a mediação, a conciliação e a arbitragem, estabelecidos de modo que inspirem a confiança dos interessados.

Parte VI. Direitos civis e políticos

Artigo 9

Os empregados públicos, assim como os demais trabalhadores, gozarão dos direitos civis e políticos essenciais para o exercício normal da liberdade sindical, com reserva apenas das obrigações que se derivem de sua condição e da natureza de suas funções..



Convenção n. 154: Trechos

Convenção sobre o Fomento à Negociação Coletiva

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho:

Convocada em Genebra pelo Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho, e reunida naquela cidade em 3 de junho de 1981, em sua sexagésima sétima reunião;

Reafirmando a passagem da Declaração da Filadélfia onde reconhece-se ‘a obrigação solene de a Organização Internacional do Trabalho de estimular, entre todas as nações do mundo, programas que permitam (...) alcançar o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva’, e levando em consideração que tal princípio é ‘plenamente aplicável a todos os povos’;

Tendo em conta a importância capital das normas internacionais contidas na convenção sobre a liberdade sindical e a proteção do direito de sindicalização, de 1948; na convenção sobre o direito de sindicalização e de negociação coletiva, de 1949; na recomendação sobre os tratados coletivos, de 1951; na recomendação sobre conciliação e arbitragem voluntárias, de 1951; na convenção e na recomendação sobre as relações de trabalho na administração pública, de 1978; e na convenção e na recomendação sobre a administração do trabalho, de 1978;

Considerando que deveriam produzir-se maiores esforços para realizar os objetivos de tais normas e especialmente os princípios gerais enunciados no art. 4º da convenção sobre o direito de sindicalização e de negociação coletiva, de 1949, e no § 1º da recomendação sobre os contratos coletivos, de 1951;

Considerando, por conseguinte, que essas normas deveriam ser complementadas por medidas apropriadas baseadas nas ditas normas e destinadas a estimular a negociação coletiva livre e voluntária;

Após ter decidido adotar diversas proposições relativas ao incentivo à negociação coletiva, questão esta que constitui o quarto ponto da ordem do dia da reunião; e

Depois de ter decidido que tais proposições devem se revestir da forma de uma convenção internacional adota com a data de 19 de junho de mil novecentos e oitenta e um, a presente Convenção, que poderá ser citada como a ‘Convenção sobre a Negociação Coletiva, de 1981’:

PARTE I: Campo de aplicação e definições

Artigo 1

1. A presente Convenção aplica-se a todos os ramos da atividade econômica..
2. A legislação ou a prática nacionais poderá determinar até que ponto as garantias previstas na presente Convenção são aplicáveis às forças armadas e à polícia.
3. No que se refere à administração pública, a legislação ou a prática nacionais poderão fixar modalidades particulares de aplicação desta Convenção.

Artigo 2

Para efeito da presente Convenção, a expressão ‘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 emprego; ou
- (b) regular as relações entre empregadores e trabalhadores; ou
- (c) regular as relações entre os empregadores ou suas organizações e uma ou várias organizações de trabalhadores, ou alcançar todos estes objetivos de uma só vez.

Artigo 3

1. Quando a lei ou a prática nacionais reconhecerem a existência de representantes de trabalhadores que correspondam à definição do anexo b do artigo 3 da Convenção sobre os representantes dos trabalhadores, de 1971, a lei ou a prática nacionais poderá determinar até que ponto a expressão ‘negociação coletiva’ pode igualmente se estender, no interesse da presente Convenção, às negociações com tais representantes.
2. Quando, em virtude do que dispõe o parágrafo 1 deste artigo, a expressão ‘negociação coletiva’ incluir também as negociações com os representantes dos trabalhadores a que se refere o parágrafo mencionado, deverão ser adotadas, se necessário, medidas apropriadas para garantir que a existência destes representantes não seja utilizada em detrimento da posição das organizações de trabalhadores interessadas.



PARTE II: Métodos de aplicação

Artigo 4

Na medida em que não se apliquem por meio de contratos coletivos, laudos arbitrais ou qualquer outro meio adequado à prática nacional, as disposições da presente Convenção deverão ser aplicadas por meio da legislação nacional.

PARTE III: Estímulo à negociação coletiva

Artigo 5

1. Deverão ser adotadas medidas adequadas às condições nacionais no estímulo à negociação coletiva.
2. As medidas a que se refere o parágrafo 1 deste artigo devem prover que:
 - (a) a negociação coletiva seja possibilitada a todos os empregadores e a todas as categorias de trabalhadores dos ramos de atividade a que aplique a presente Convenção;
 - (b) a negociação coletiva seja progressivamente estendida a todas as matérias a que se referem os anexos a, b e c do artigo 2 da presente Convenção;
 - (c) seja estimulado o estabelecimento de normas de procedimentos acordadas entre as organizações de empregadores e as organizações de trabalhadores;
 - (d) a negociação coletiva não seja impedida devido à inexistência ou ao caráter impróprio de tais normas
 - (e) os órgãos e procedimentos de resolução dos conflitos trabalhistas sejam concedidos de tal maneira que possam contribuir para o estímulo à negociação coletiva.

Artigo 6

As disposições da presente Convenção não obstruirão o funcionamento de sistemas de relações de trabalho, nos quais a negociação coletiva ocorra num quadro de mecanismos ou de instituições de conciliação ou de arbitragem, ou de ambos, nos quais tomem parte voluntariamente as partes na negociação coletiva.

Artigo 7

As medidas adotadas pelas autoridades públicas para estimular o desenvolvimento da negociação coletiva deverão ser ob-

jeto de consultas prévias e, quando possível, de acordos entre as autoridades públicas e as organizações patronais e as de trabalhadores.

Artigo 8

As medidas previstas com o fito de estimular a negociação coletiva não deverão ser concebidas ou aplicadas de modo a obstruir a liberdade de negociação coletiva.

Recomendação n. 159: Trechos

Recomendação sobre Procedimentos para a Definição das Condições de Emprego no Serviço Público

1.

- (1) Nos países em que se aplicam procedimentos para o reconhecimento de organizações de servidores públicos, com o objetivo de definir as organizações às quais devem ser outorgados, em caráter de exclusividade ou de preferência, os direitos providos nas Partes 111, IV ou V da Convenção sobre Relações de Trabalho (Serviço Público), de 1978, essa definição deve basear-se em critérios objetivos e preestabelecidos com referência à natureza representativa das organizações.

- (2) Os procedimentos referidos na alínea (1) deste Parágrafo devem ser de natureza a não estimular a proliferação de organizações que cubram as mesmas categorias de servidores.

2.

- (1) No caso da negociação de termos e condições de trabalho, de acordo com a Parte IV da Convenção sobre Relações de Trabalho (Serviço Público), de 1978, as pessoas ou órgãos competentes para negociar em nome da autoridade pública concernente e o procedimento para dar efeito aos termos e condições de trabalho acordados devem ser definidos por lei ou regulamentos nacionais ou por outros meios apropriados.



- (2) Quando outros métodos, além da negociação, forem utilizados para permitir que representantes de servidores públicos participem na definição de termos e condições de trabalho, o procedimento para essa participação e para a definição final dessas matérias deve ser estabelecido por leis ou regulamentos nacionais ou por outros meios apropriados.

Recomendação n. 163: Trechos

Recomendação sobre a Promoção da Negociação Coletiva

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, Convocada em Genebra pelo Conselho de Administração do Secretariado da Organização Internacional do Trabalho e reunida, em 3 de junho de 1981, em sua Sexagésima Sétima Reunião;

Tendo decidido adotar proposições a respeito da promoção da negociação coletiva, o que constitui a quarta questão da ordem do dia da Reunião;

Tendo determinado que essas proposições se revistam da forma de uma recomendação que suplemente a Convenção sobre a Negociação Coletiva, de 1981, adota, no dia dezenove de junho do ano de mil novecentos e oitenta e um, a seguinte recomendação que pode ser citada como a Recomendação sobre a Negociação Coletiva, de 1981:

I. MÉTODOS DE APLICAÇÃO

1. As disposições desta Recomendação podem ser aplicadas por leis ou regulamentos nacionais, por contratos coletivos, laudos arbitrais ou por qualquer outro modo compatível com a prática nacional.

II. MEIOS DE PROMOVER A NEGOCIAÇÃO COLETIVA

2. Na medida do necessário, medidas condizentes com as condições nacionais devem ser tomadas para facilitar o estabelecimento e desenvolvimento, em base voluntária, de organizações livres, independentes e representativas de empregadores e de trabalhadores.

3. Quando oportuno e necessário, medidas condizentes com as condições nacionais devem ser tomadas para que

- (a) organizações representativas de empregadores e de trabalhadores sejam reconhecidas para fins de negociação coletiva;
- (b) nos países em que as autoridades competentes utilizam processos para o reconhecimento de organizações às quais deve ser outorgado o direito de negociar coletivamente, este reconhecimento seja baseado em critérios preestabelecidos e objetivos com referência à natureza representativa das organizações, definidos em consulta com organizações representativas de empregadores e de trabalhadores.

4.

- (1) Medidas condizentes com as condições nacionais devem ser tomadas, se necessário, para que a negociação coletiva seja possível em qualquer nível, inclusive o do estabelecimento, da empresa, do ramo de atividade, da indústria, ou nos níveis regional ou nacional.
- (2) Nos países em que a negociação coletiva se desenvolve em vários níveis, as partes da negociação devem procurar assegurar-se de que haja coordenação entre esses níveis.

5.

- (1) As partes da negociação devem tomar medidas para que seus negociadores, em todos os níveis, tenham a oportunidade de passar por treinamento adequado.
- (2) As autoridades públicas podem oferecer, a pedido, assistência a organizações de empregadores e de trabalhadores nesse treinamento.
- (3) O conteúdo e a supervisão dos programas desse treinamento devem ser definidos pela apropriada organização em causa, de trabalhadores ou de empregadores.
- (4) Esse treinamento não prejudicará o direito de organizações de trabalhadores e de empregadores de escolherem seus próprios representantes para fins da negociação coletiva.

6.

As partes da negociação coletiva devem prover seus respectivos negociadores do necessário mandato para conduzir e concluir as negociações, sujeitos a disposições de consultas a suas respectivas organizações.



7.

(1) Medidas condizentes com as condições nacionais devem ser tomadas, se necessário, para que as partes tenham acesso à informação necessária a negociações significativas.

(2) Para esse fim —

(a) empregadores públicos e privados, a pedido de organizações de trabalhadores, devem pôr à sua disposição informações sobre a situação econômica e social da unidade negociadora e da empresa em geral, se necessárias para negociações significativas; no caso de vir a ser prejudicial à empresa a revelação de parte dessas informações, sua comunicação pode ser condicionada ao compromisso de que será tratada como confidencial na medida do necessário; a informação a ser posta à disposição pode ser acordada entre as partes da negociação coletiva;

(b) as autoridades públicas devem pôr à disposição, se necessário, informações sobre a situação econômica e social do país em geral e sobre o setor de atividade envolvido, na medida em que a revelação dessa informação não for prejudicial ao interesse nacional.

8. Se necessárias, devem ser tomadas medidas condizentes com as condições nacionais para que os procedimentos para a solução de conflitos trabalhistas ajudem as partes a encontrar elas próprias a solução da disputa, quer conflito tenha surgido durante a negociação de acordos, quer tenha surgido com relação à interpretação e à aplicação de acordos ou esteja coberto pela Recomendação sobre o Exame de Queixas, de 1967.



Secretaria
Internacional
do Trabalho

ISBN 978-92-2-825792-2



9 789221 257905