



A Transição para o Sindicalismo Propositivo: estratégias de influência de stakeholders na governança pública

The Transition to Proactive Unionism: Strategies for Stakeholder Influence in Public Governance

La transición hacia un sindicalismo proactivo: estrategias para la influencia de las partes interesadas en la gobernanza pública

Grupo temático 10 - Pensamento Social Brasileiro, Reforma Administrativa e Inovação

Guilherme Corrêa Gonçalves, Universidade Federal de Santa Maria

Greici Sarturi, Universidade Federal de Santa Maria

RESUMO

Este artigo analisa como sindicatos do setor público brasileiro adaptaram suas estratégias de influência durante a tramitação de uma proposta legislativa vista como prejudicial ao serviço público e à sociedade. O objetivo é investigar a reconfiguração processual dessas organizações quando canais formais de negociação são bloqueados. A metodologia consiste em uma análise qualitativa interpretativa e longitudinal, utilizando a abordagem indutiva de Gioia, Corley e Hamilton (2013) sobre transcrições de reuniões estratégicas de articulações nacionais de organizações sindicais. Os resultados revelam quatro dimensões estratégicas: o enquadramento da proposta como ameaça institucional, a mudança para arenas de pressão política direta, o reposicionamento discursivo das demandas como defesa do serviço público e a adoção de uma orientação propositiva. Conclui-se pela emergência do Sindicalismo Propositivo, em que as organizações sindicais atuam como guardiões constitucionais e agentes de inovação na gestão pública.

Palavras-chave: Estratégias Sindicais; Sindicatos do Setor Público; Influência de Stakeholders; Reforma Administrativa; Defesa do Serviço Público

ABSTRACT

This article analyzes how Brazilian public sector unions adapted their influence strategies during the processing of a legislative proposal seen as detrimental to public service and society. The objective is to investigate the procedural reconfiguration of these organizations when formal negotiation channels are blocked. The methodology consists of a qualitative, interpretative, and longitudinal analysis, using the inductive approach of Gioia, Corley, and Hamilton (2013) on transcripts of strategic meetings of national articulations of union organizations. The results reveal four strategic dimensions: framing the proposal as an institutional threat, shifting to arenas of direct political pressure, repositioning the discourse of demands as a defense of public service, and adopting a proactive orientation. It concludes with the emergence of Proactive Unionism, in which union organizations act as constitutional guardians and agents of innovation in public management.

Keywords: Union Strategies; Public Sector Unions; Stakeholder Influence; Administrative Reform; Defense of Public Service

RESUMEN

Este artículo analiza cómo los sindicatos del sector público brasileño adaptaron sus estrategias de influencia durante la tramitación de una propuesta legislativa considerada perjudicial para el servicio público y la sociedad.



El objetivo es investigar la reconfiguración procedimental de estas organizaciones cuando se bloquean los canales formales de negociación. La metodología consiste en un análisis cualitativo, interpretativo y longitudinal, utilizando el enfoque inductivo de Gioia, Corley y Hamilton (2013) sobre transcripciones de reuniones estratégicas de articulaciones nacionales de organizaciones sindicales. Los resultados revelan cuatro dimensiones estratégicas: enmarcar la propuesta como una amenaza institucional, desplazarse hacia espacios de presión política directa, reposicionar el discurso de las demandas como una defensa del servicio público y adoptar una orientación proactiva. Concluye con el surgimiento del sindicalismo proactivo, en el que las organizaciones sindicales actúan como guardianes constitucionales y agentes de innovación en la gestión pública.

Palabras clave: Estrategias sindicales; Sindicatos del sector público; Influencia de las partes interesadas; Reforma administrativa; Defensa del servicio público

1. Introdução:

Como grupos de interesse do setor público adaptam suas estratégias de influência para moldar decisões governamentais quando enfrentam ameaças institucionais e acesso limitado aos canais formais? A literatura em Administração Pública tem reconhecido que atores organizados da sociedade civil, incluindo sindicatos do setor público, exercem papel relevante na formulação e implementação de políticas, seja por meio de participação institucionalizada, seja por estratégias indiretas de pressão, construção de coalizões e mobilização pública (Bryson, Crosby e Bloomberg, 2014; Sabatier e Weible, 2019). Entretanto, ainda se sabe relativamente pouco sobre como essas estratégias são reconfiguradas processualmente quando os canais formais de negociação são percebidos como bloqueados ou insuficientes.

Estudos sobre stakeholders e processos decisórios indicam que grupos de interesse tendem a ajustar suas formas de influência conforme a estrutura de oportunidades políticas, os recursos disponíveis e sua posição nas redes de governança (Rowley, 1997; Frooman, 1999). No campo da Administração Pública, essa adaptação pode envolver a combinação de diferentes mecanismos, como o reenquadramento discursivo de demandas, a migração para novas arenas de atuação e a formação de coalizões com outros atores sociais e institucionais (Bryson, Crosby e Bloomberg, 2014; Sabatier e Weible, 2019). Apesar desses avanços, a maior parte dos trabalhos concentra-se nos resultados da mobilização ou nos arranjos institucionais formais, oferecendo menor atenção aos processos micropolíticos e discursivos por meio dos quais as organizações constroem internamente suas estratégias e legitimam publicamente suas posições.

Este artigo busca contribuir para esse debate ao analisar como sindicatos do setor público brasileiro adaptaram suas estratégias de influência durante a tramitação de uma proposta de reforma administrativa percebida como potencialmente ameaçadora à estrutura do serviço público e caracterizada por acesso restrito aos canais formais de diálogo. Em vez de assumir a atuação sindical como reação automática a interesses corporativos, o estudo examina, a partir das interações e deliberações internas das lideranças, como essas organizações redefinem prioridades, constroem narrativas públicas e articulam formas alternativas de pressão e proposição de políticas.

Para tanto, realizamos uma análise qualitativa longitudinal baseada na observação e no exame de registros de reuniões estratégicas e comunicações internas entre dirigentes sindicais, utilizando a abordagem indutiva proposta por Gioia, Corley e Hamilton (2013). Essa estratégia permite rastrear a transição entre categorias empíricas e conceitos teóricos, identificando os mecanismos por meio dos quais percepções de ameaça, mudanças de arena e redefinições identitárias se traduzem em estratégias concretas de influência sobre o processo decisório.

O estudo oferece três contribuições principais para a Administração Pública. Primeiro, propõe uma explicação processual para a adaptação estratégica de grupos de interesse do setor público em contextos de



ARTIGO

ameaça institucional, destacando como o acesso limitado aos canais formais pode estimular a combinação de enquadramento público, mobilização social e atuação propositiva. Segundo, evidencia o papel das dinâmicas discursivas internas na construção de legitimidade e na coordenação de estratégias coletivas, ampliando a compreensão sobre os mecanismos micropolíticos que conectam organizações intermediárias ao processo de políticas públicas. Por fim, ao examinar a atuação sindical para além da negociação trabalhista tradicional, o artigo contribui para o debate sobre governança pública ao mostrar como atores organizados podem simultaneamente exercer pressão, construir coalizões e participar da formulação de alternativas de política.

Ao iluminar esses processos, o trabalho avança na compreensão de como grupos de interesse do setor público não apenas reagem a reformas governamentais, mas também buscam moldar ativamente seus rumos, oferecendo evidências sobre as condições e estratégias pelas quais tais atores ampliam sua influência em contextos institucionais adversos.

2. Referencial Teórico

2.1 Sindicatos do setor público como stakeholders estratégicos

Tradicionalmente, o papel dos sindicatos é atuar como força compensatória para corrigir a desigualdade de poder de barganha inerente à relação capital-trabalho. Essas organizações buscam regular as relações laborais negociando salários, segurança e benefícios e, sob a ótica da justiça social, operam como vetores de equidade (Botha, 2014; Poljašević; Milaković; Jovičić, 2025). Não obstante, a principal tensão que anima o posicionamento sindical contemporâneo nos sistemas de serviço público demonstra uma transição de foco nos interesses de classe para o imperativo institucional de proteção do bem-estar social (Voss; Sherman, 2000). Diante de pressões fiscais, fragilidade institucional ou choques sistêmicos, organizações sindicais do setor público ocupam uma posição singular como stakeholders capazes tanto de obstruir quanto de viabilizar a governança pública (Schmidt et al, 2019). Nesse sentido, os sindicatos, como principais organizações sociais que representam os trabalhadores do setor público, ocupam posições críticas nessas relações de mediação (Scognamiglio et al, 2023).

Portanto, observa-se que essas organizações exercem poder em múltiplas dimensões: (i) poder estrutural, derivado da capacidade de interromper serviços (greves e paralisações); (ii) poder organizacional, baseado na capacidade de mobilização e coesão, e nos recursos financeiros da entidade sindical; (iii) poder institucional, incorporado em mecanismos formais de participação em estruturas estatais de governança colaborativa; (iv) poder social, que reflete a legitimidade pública e o apoio dos cidadãos à demandas sindicais, geralmente aceitas quando de interesse geral; e (v) poder político, relacionado ao poder social, mas não reduzido a ele, é exercido por meio do engajamento eleitoral e de redes de defesa de direitos (Schmidt et al, 2019). A força desses recursos varia conforme os contextos nacionais e os arranjos institucionais, determinando a capacidade dos sindicatos de influenciar as decisões sobre a prestação de serviços além da negociação coletiva tradicional. Importante destacar que sindicatos que têm esses recursos de poder mais diversificados, apresentam maior resiliência durante crises econômicas e pressões de austeridade (Scognamiglio et al, 2023). Nesse sentido, é fundamental que as organizações sindicais compreendam mecanismos de poder, reconheçam outros stakeholders envolvidos e promovam estratégias que coadunem os direitos dos trabalhadores a demandas de outras estruturas institucionais.

Exemplos dessa atuação podem ser observados em contextos de retrocesso democrático ou de governos autoritários. Por exemplo, no Brasil, entre 2019 e 2022, organizações sindicais utilizaram táticas de resistência para enfrentar o desmonte de políticas públicas e a militarização da administração (Lotta et al, 2024). Fenômeno similar ocorre na Polônia, desde 2015, onde sindicatos, em conjunto com outros grupos de interesse, também enfrentam retrocessos democráticos, com a consequente redução do espaço cívico (Pospieszna; Vetulani-Cęgiel,

2021). Nos EUA e Reino Unido, sindicatos do setor público promovem a cidadania no trabalho, defendendo valores democráticos e a qualidade dos serviços contra reformas de retração estatal (Mareschal, 2018).

2.2 Estratégias de influência de stakeholders na Administração Pública

Esse quadro se reflete, inclusive, nas mudanças paradigmáticas observadas na Administração Pública, que avança do foco em eficiência, métricas de desempenho e competição, para uma abordagem em que o governo atua como um garantidor de valores públicos, mas não como o único provedor. A Nova Governança Pública (NPG) exige diálogo inclusivo e colaboração interinstitucional. Para tanto, faz-se necessário o uso de mecanismos de participação social e a definição de objetivos alinhados com as necessidades da sociedade e a proposição de inovações que atendam, minimamente, aos interesses de diversos grupos de stakeholders (Bryson; Crosby; Bloomberg, 2014; O'Flynn, 2007; Matías-Pereira, 2023).

Dessa forma, diante da interdependência da governança colaborativa, as organizações sindicais buscam aliados dos interesses de seus representados (Froome; Murrell, 2005). Ao adotar pautas que transcendem questões específicas de interesse dos servidores públicos, os sindicatos se legitimam perante a sociedade como guardiões de interesses públicos, e não apenas de interesses corporativos (Antunes; Silva, 2015). Quando pode ser observada uma conciliação de sua tradicional defesa protetiva com as responsabilidades de preservação sistêmica do serviço público (Yang; Xue; Ma, 2019).

Nesse sentido, observa-se um movimento de abertura para a atuação sindical nas estruturas de governança corporativa e estatal. Há uma tendência global de reconhecer empregados como stakeholders legítimos. Na África do Sul debate-se o reconhecimento pleno dos empregados como partes interessadas na lei corporativa (Botha, 2014). Na China, a Lei das Sociedades (2023) exige representantes dos trabalhadores em conselhos de administração (Yan, 2025). O Brasil segue lógica semelhante em empresas estatais (Brasil, 2010) e, historicamente, em conselhos tripartites, ainda que com eficácia variada (de Oliveira; Ferrer, 2022).

Essa promoção de mecanismos de governança é capaz de equilibrar reivindicações concorrentes em contextos democráticos plurais. Processos de governança colaborativa demonstram que o estabelecimento de relações de confiança, promovido pelos gestores públicos, facilita a integração efetiva dos stakeholders na Governança Pública (Lopes; Farias, 2022; Matías-Pereira, 2023). Para os sindicatos do setor público, isso implica que a eficácia de suas ações depende menos da capacidade de mobilização em si e mais da qualidade das relações institucionais que estabelecem. Portanto, eles precisam mensurar a influência dos demais stakeholders em contextos plurais, em que reivindicações legítimas se sobrepõem, pois os recursos são disputados e os resultados afetam simultaneamente interesses diversos (Kawakami et al, 2024). Essa transição depende criticamente de participação efetiva no desenvolvimento de soluções e na implementação de respostas institucionais (Lotta et al., 2024).

Os mecanismos formais de participação incluem a representação em órgãos consultivos, o envolvimento em comitês de desenvolvimento de políticas públicas, a participação em negociações coletivas sobre condições de trabalho e o engajamento em processos de governança (Houngbo et al, 2017). Já, as vias informais de influência, incluem a mobilização do apoio público, por meio de proposições de bem-estar coletivo, o uso estratégico de mídias eletrônicas e o cultivo de alianças com organizações da sociedade civil e redes de defesa de direitos (Yang; Xue; Ma, 2019).

Por conseguinte, as organizações sindicais, que atuam de forma estratégica, reconhecem que a influência efetiva das partes interessadas em sistemas de governança plural exige a mobilização simultânea de múltiplos recursos de poder. Para tanto, elas fomentam e mantêm redes políticas, cultivando o apoio público a questões que



ARTIGO

ênfatem o bem-estar coletivo e constroem alianças que estendam a influência para além de suas bases eleitorais. Essa mobilização multidimensional transforma os sindicatos de entidades com interesses setoriais em atores institucionais, capazes de contribuir substancialmente para a resiliência do serviço público e a proteção do bem-estar social.

Isso demonstra que os sindicatos operam segundo a lógica do Advocacy Coalition Framework (ACF), pois deixam de atuar isoladamente para integrar coalizões de defesa baseadas em crenças centrais (Sabatier; Weible, 2019). Um fenômeno importante a ser destacado nas coalizões de defesa é o Devil Shift, em que os atores tendem a exagerar o poder e a malícia dos seus oponentes para reforçar a identidade do grupo e a necessidade de cooperação interna para enfrentar a ameaça externa (Sabatier; Weible, 2019; Medeiros; Gomes, 2019). Porém, quando esse fenômeno leva ao bloqueio das negociações, as coalizões movem o debate para outro âmbito em que possam ter mais influência (Medeiros; Gomes, 2019). Nesse sentido, o bloqueio funciona como gatilho para a mudança de atitude, quando a qualidade do serviço prestado à população é ameaçada. Diante dessas ameaças existenciais ou de adversários muito mais poderosos sindicatos percebem que a atuação isolada é insuficiente e passam a construir redes de solidariedade (coalizões) necessárias para a sobrevivência em ambientes hostis (Etxebarria; Azkune; Zaldúa, 2025).

3. Método

3.1 Contexto Analisado

Este estudo adota uma abordagem qualitativa de natureza interpretativa para examinar como organizações sindicais do setor público adaptam suas estratégias de influência no processo decisório governamental. O contexto empírico corresponde à tramitação da Proposta de Emenda à Constituição n.º 38/2025, que propõe mudanças na estrutura administrativa do Estado brasileiro. A tramitação da proposta foi percebida pelos atores envolvidos como acelerada e caracterizada por acesso limitado a informações e canais formais de negociação, configurando um ambiente propício para observar adaptações estratégicas de grupos de interesse.

O corpus empírico concentra-se na atuação de lideranças vinculadas à Pública Central do Servidor e à CONACATE (Confederação Nacional das Carreiras e Atividades Típicas de Estado), duas articulações nacionais representativas de servidores públicos. O material analisado inclui transcrições de reuniões estratégicas dessas organizações. Esse conjunto documental permite acompanhar as deliberações internas, a construção de interpretações sobre o contexto político e a definição de estratégias de atuação ao longo do processo.

3.2 Coleta de Dados

A coleta de dados baseou-se em fontes documentais e registros de comunicação organizacional produzidos entre maio e dezembro de 2025, período que abrange desde a organização inicial do grupo de trabalho até a fase considerada mais crítica da tramitação da proposta. O corpus inclui gravações e transcrições de reuniões estratégicas das entidades sindicais.

A seleção dessas fontes buscou captar interações nas quais as lideranças discutiam percepções sobre a proposta legislativa, avaliavam riscos institucionais e definiam formas de contribuição ou enfrentamento. O material foi organizado cronologicamente e preparado para análise qualitativa.

Embora a codificação aberta seja parte do processo analítico, nesta etapa inicial os dados foram examinados de forma exploratória para identificar unidades de sentido relevantes, tais como termos recorrentes, enquadramentos interpretativos e descrições de ações estratégicas. Esse procedimento preliminar permitiu identificar conjuntos de evidências relacionados à percepção de ameaça, mudanças nas formas de atuação e redefinições discursivas, orientando a etapa sistemática de análise.

3.3. Análise de Dados

A análise seguiu a abordagem indutiva proposta por Gioia, Corley e Hamilton (2013), amplamente utilizada em estudos organizacionais para construir explicações teóricas fundamentadas nos dados. O processo ocorreu em etapas progressivas de abstração.

Inicialmente, realizou-se a análise de primeira ordem, baseada em codificação aberta das transcrições e mensagens. Nessa fase, buscou-se preservar a fidelidade à linguagem dos participantes, identificando termos, expressões e categorias nativas que refletissem como os atores interpretavam a proposta legislativa e delineavam suas estratégias. O foco foi capturar: a) avaliações sobre a proposta de reforma; b) interpretações sobre seus possíveis impactos no serviço público; e c) descrições de estratégias de atuação, contribuição ou resistência. Os códigos emergentes foram organizados em tabelas temáticas, permitindo visualizar padrões recorrentes nas interações.

Na sequência, procedeu-se à análise de segunda ordem, voltada à identificação de similaridades, diferenças e relações entre as categorias iniciais. Esse processo implicou agrupar códigos em temas mais abstratos, atribuindo rótulos conceituais que dialogassem com a literatura existente e possibilitassem explicar os fenômenos observados. Particular atenção foi dedicada a temas emergentes que sugerissem mecanismos ainda pouco explorados teoricamente ou que apresentassem relevância específica para o estudo da influência de grupos de interesse no setor público.

Por fim, os temas de segunda ordem foram integrados em dimensões agregadas, formando a base para a construção de uma estrutura de dados que organiza as relações entre evidências empíricas e conceitos teóricos. Essa estrutura permitiu desenvolver um modelo explicativo indutivo, explicitando as conexões entre interpretações dos atores, mudanças estratégicas e os mecanismos que articulam dados e teoria. O modelo resultante busca representar as relações dinâmicas entre os conceitos emergentes e oferecer uma explicação processual sobre como grupos de interesse adaptam suas estratégias de influência em contextos institucionais adversos..

4. Resultados

A análise dos dados permitiu identificar quatro dimensões estratégicas que explicam como as organizações sindicais adaptaram suas formas de influência diante de um contexto percebido como institucionalmente restritivo. Essas dimensões não representam apenas etapas sequenciais, mas estratégias inter-relacionadas mobilizadas para ampliar a capacidade de influenciar decisões governamentais.

4.1 Enquadramento estratégico da ameaça

A primeira dimensão refere-se ao processo de enquadramento coletivo da situação como uma ameaça institucional significativa. As lideranças interpretaram a tramitação da proposta como marcada por opacidade

informacional, restrição de acesso e riscos estruturais ao funcionamento do serviço público. Esse diagnóstico aparece em falas que descrevem o texto como inacessível ou ocultado, como “o texto está trancado a sete chaves... é uma reforma fantasma”, e em interpretações que associam a proposta a possíveis impactos institucionais amplos, como o enfraquecimento da estabilidade e a vulnerabilidade funcional dos servidores.

Também foram recorrentes menções à aceleração procedimental e à possibilidade de supressão de etapas legislativas, interpretadas como indicativas de limitação do debate técnico. Esse conjunto de interpretações contribuiu para consolidar um sentido compartilhado de ameaça, que funcionou como base cognitiva para a reavaliação das estratégias tradicionais de atuação. Assim, o enquadramento da situação como ameaça não apenas descreve o contexto percebido, mas constitui uma estratégia inicial que legitima a mobilização e sustenta a adoção de repertórios de influência mais amplos.

4.2 Reconfiguração de arenas e repertórios de influência

A segunda dimensão corresponde à reconfiguração das arenas de atuação e do repertório estratégico. Diante da percepção de que a interlocução técnica formal apresentava baixa efetividade, as lideranças passaram a enfatizar estratégias voltadas à pressão política direta e à ampliação da visibilidade pública. Esse movimento é evidenciado por falas que questionam a utilidade de instrumentos técnicos tradicionais e defendem a necessidade de atuação direta junto a parlamentares ou seus contextos eleitorais, como “vamos usar o ‘Na Pressão’... encher a caixa de e-mail deles”.

Paralelamente, emerge a orientação para traduzir o debate em termos acessíveis ao público mais amplo, exemplificada por expressões como “tem que falar com a dona Maria”. Esse deslocamento indica uma expansão das arenas de influência, combinando atuação institucional com mobilização social e comunicação pública. A estratégia não implica abandono completo da interlocução formal, mas sua integração a um repertório mais diversificado, capaz de aumentar o custo político das decisões e ampliar as possibilidades de influência.

4.3 Estratégia de legitimação pública por reposicionamento discursivo

A terceira dimensão envolve o reposicionamento discursivo das demandas sindicais com o objetivo de ampliar legitimidade pública e apoio social. As interações mostram um esforço explícito para evitar que a atuação fosse percebida como defesa de interesses corporativos restritos, substituindo esse enquadramento por narrativas que vinculam as reivindicações à qualidade dos serviços e aos direitos dos cidadãos.

Esse movimento aparece em falas como “não estamos defendendo o nosso umbigo... quem perde é o pobre”, que deslocam o foco do interesse ocupacional para o impacto social mais amplo. Da mesma forma, elementos tradicionalmente associados a direitos trabalhistas são reinterpretados como garantias institucionais, como em “a estabilidade é do cidadão, não do servidor”. Em alguns casos, o discurso assume caráter identitário mais abrangente, posicionando as organizações como defensoras da ordem constitucional ou representantes da sociedade civil.

Esse reposicionamento indica que a influência não depende apenas da mobilização de recursos organizacionais, mas também da capacidade de construir narrativas compatíveis com valores públicos amplamente compartilhados, fortalecendo legitimidade e ampliando possibilidades de coalizão.

4.4 Estratégia de influência substantiva por orientação propositiva

ARTIGO

A quarta dimensão refere-se à consolidação de uma orientação propositiva voltada à influência substantiva sobre o conteúdo das políticas. Ao longo das deliberações, as lideranças passaram a reconhecer que a oposição isolada poderia ser insuficiente para sustentar legitimidade e efetividade política, enfatizando a necessidade de formular alternativas próprias.

Esse entendimento é evidenciado em falas como “dizer não à PEC 38 não é suficiente... queremos ideias estruturantes” e “temos que começar a desenvolver algo para propor”. Outras interações reforçam a necessidade de elaborar propostas concretas de reforma ou melhorias administrativas, indicando uma expansão do papel organizacional para além da resistência ou negociação.

Essa orientação propositiva sugere que a influência dos stakeholders pode ocorrer não apenas por meio de pressão externa, mas também pela participação ativa na formulação de soluções, mobilizando expertise técnica e capacidade organizacional para moldar o conteúdo da agenda pública.

O Quadro 1 apresenta um resumo da construção das dimensões:

Quadro 1

Resumo da construção das dimensões

Transcrição da fala	Códigos de 1ª Ordem	Códigos de 2ª Ordem	Dimensões
"O texto está trancado a sete chaves. O Pedro Paulo fala na imprensa, mas não mostra o papel pra gente. É uma reforma fantasma." (Reunião Pública, 22/08/2025)	Ocultação do texto; falta de transparência	Opacidade legislativa percebida	Diagnóstico de ameaça institucional
"Eles querem acabar com a estabilidade em 10 anos. O servidor vai virar refém do prefeito, vai virar cabo eleitoral de luxo." (Reunião CONACATE, 11/12/2025)	Risco à estabilidade; vulnerabilidade do servidor	Ameaça estrutural ao serviço público	
"O Hugo Motta quer pular a CCJ. Quer levar direto pro plenário. É o rito sumário pra destruir o serviço público antes da eleição." (Reunião Pública, 11/12/2025)	Atropelo do processo legislativo	Restrição de canais formais e justiça processual	
"Vamos usar o 'Na Pressão'. Encher a caixa de e-mail deles. Se votar, não volta. Tem que colar a cara deles no desmonte." (Reunião Pública, 07/10/2025)	Pressão direta sobre parlamentares.	Estratégias de constrangimento político.	Mudança de arena e repertório estratégico
"A gente precisa parar de falar só de salário. O outdoor tem que dizer: 'Sem servidor, seu filho fica sem escola'. Tem que falar com a dona Maria." (Reunião Pública, 11/09/2025)	Tradução da pauta para o público.	Comunicação pública orientada à sociedade.	



EBAP

Encontro Brasileiro de Administração Pública
XIII EBAP, Junho de 2026, Brasília-DF, Brasil

ARTIGO

<i>"Não estamos defendendo o nosso umbigo. Estamos defendendo o SUS, a escola pública. Se passar a PEC 38, quem perde é o pobre, não só a gente." (Reunião Pública, 26/06/2025)</i>	Defesa do usuário do serviço público.	Ampliação do foco do interesse corporativo	Reposicionamento discursivo
<i>"Eles chamam de privilégio, nós chamamos de garantia de atendimento pessoal. A estabilidade é do cidadão, não do servidor." (Reunião Pública, 18/07/2025)</i>	Ressignificação da estabilidade.	Vinculação das demandas ao interesse público.	
<i>"Temos que ser os defensores da Constituição. Essa PEC rasga a Constituição de 88. Somos a última barreira contra a barbárie." (Mensagem WhatsApp, 29/10/2025)</i>	Autoimagem de guardião institucional.	Construção identitária voltada à defesa institucional	
<i>"O mercado financeiro tá ditando as regras no GT. Nós somos a voz da sociedade civil." (Reunião Pública, 25/06/2025)</i>	Representação da sociedade.	Posicionamento como ator público legítimo Posicionamento como ator público legítimo.	
<i>"Dizer não à PEC 38 não é suficiente. Nós queremos estabelecer um conjunto de ideias estruturantes do Estado brasileiro... no sentido de viabilizar a retirada do Brasil de um país subdesenvolvido para um país desenvolvido." (Reunião da Pública do dia 7/10/2025)</i>	Necessidade de proposta alternativa	Superação da resistência reativa	Orientação propositiva
<i>"Só que a gente tem que começar um movimento para criar algo então para ser substituído para ser melhorado... nós temos que começar a desenvolver algo para propor, porque senão daqui a pouco vem outra PEC..." (Reunião da Pública do dia 7/10/2025)</i>	Elaboração de proposta própria.	Formulação ativa de políticas.	
<i>"Mas a gente também faça algum tipo de sugestão de proposta para melhorar o serviço público. (Reunião da Pública do dia 22/08/2025)</i>	Sugestão de melhorias no serviço público.	Participação substantiva no conteúdo da política.	
<i>"Eu acho que o desafio para 2026, pra ficar com o projeto, é elaborar mesmo uma proposta de Reforma Administrativa. Que ela venha de nós." (Reunião da CONACATE do dia 12/12/2025)</i>	Produção de reforma alternativa	Expansão do papel organizacional.	



<i>"Nós temos que entrar com uma política afirmativa, dizendo que Estado queremos" (Reunião da CONACATE do dia 12/12/2025)</i>	Definição de projeto de Estado.	Atuação estratégica na agenda pública.	
--	---------------------------------	--	--

Discussão

A presente pesquisa buscou compreender a reconfiguração das estratégias e identidades sindicais frente à ameaça existencial representada pela PEC 38/2025. Os dados revelam que, ao contrário do que preveria uma leitura ortodoxa do sindicalismo corporativo, focado na preservação de salários e benefícios, as organizações estudadas operaram uma transição complexa para um modelo de Sindicalismo Propositivo. A discussão a seguir articula esse fenômeno a partir da teoria do Advocacy Coalition Framework (ACF), que postula que mudanças políticas profundas geralmente ocorrem mediadas por crenças centrais e choques externos. No entanto, os dados sugerem que a dinâmica da reforma, da maneira como foi proposta, atuou como um catalisador interno de radicalização. A confirmação empírica do mecanismo de Devil Shift explica a coesão imediata da coalizão sindical (Sabatier; Weible, 2019).

Ao bloquear o acesso ao texto e aos canais de negociação (poder institucional), os parlamentares que elaboraram e defendiam a proposta, inadvertidamente ativaram o conflito (Scognamiglio et al., 2023). As organizações sindicais, privadas do debate técnico, preencheram a lacuna informacional com a percepção de malignidade do oponente. Isso valida a premissa de que, em subsistemas polarizados, a desconfiança institucional inviabiliza o aprendizado orientado por políticas, transformando a disputa técnica em uma guerra de valores entre a defesa do serviço público contra a barbárie do mercado financeiro (Etxebarria, Azkune e Zaldúa, 2025).

Observa-se que o bloqueio da governança colaborativa e o insucesso das notas técnicas não resultou em passividade, mas na ativação de recursos de poder social e político (Scognamiglio et al., 2023). A tática de "ir para o aeroporto" e "falar com a Dona Maria" representa o rompimento do isolamento corporativo e demonstra a prática do poder organizacional. Outrossim, ao traduzir a tecnicidade da reforma em riscos tangíveis para a população ("sem servidor, não tem escola"), as organizações convertem sua capacidade de mobilização em veto político, confirmando que a resiliência sindical em tempos de austeridade depende da diversificação de seus recursos de poder para além da greve tradicional.

A contribuição teórica mais significativa deste estudo reside na identificação de uma evolução no conceito de cidadania sindical. Se historicamente este conceito remetia à defesa de direitos sociais amplos e da democracia (Antunes; Silva, 2015), o fenômeno observado na tramitação da PEC 38/2025 sugere um aprofundamento técnico e ontológico que denominamos Sindicalismo Propositivo. Os dados indicam que os sindicatos não estão apenas reagindo, mas buscando preencher um vácuo de capacidade estatal em propor reformas estruturais viáveis e eficazes, que gerem valor público à sociedade. Quando os líderes afirmam que "dizer não é insuficiente" e que é preciso "dizer que Estado queremos", eles assumem o papel de propositores de políticas estruturais (Bersch; Lotta, 2024).

Esta postura desafia a visão de que sindicatos são obstáculos à modernização. Pelo contrário, ao proporem uma reforma administrativa baseada nos princípios da Nova Governança Pública (NPG), focada em valor público e colaboração (Bryson; Crosby; Bloomberg, 2014), em contraposição à Nova Gestão Pública (NPM) focada em custos, os sindicatos atuam como agentes de mudança institucional (de Paula Cabral; Vieira, 2020).

Eles utilizam a expertise acumulada de seus quadros para desenhar alternativas que o governo político, focado no curto prazo, não consegue formular.

Portanto, a ressignificação identitária observada não é apenas retórica; é funcional. Ao se colocarem na condição de guardiões da Constituição e formuladores de um projeto de nação, as organizações sindicais buscam legitimar sua participação na governança não como um grupo de interesse corporativo, que defende seus privilégios, mas como um stakeholder moral essencial para a integridade do Estado Democrático de Direito.

Conclusões

As ameaças aos direitos trabalhistas, conjugadas ao risco de precarização dos serviços públicos, atuam como catalisadores para que as representações de servidores abandonem posturas estritamente corporativistas. Esse processo desencadeia uma ressignificação da identidade de militante para identidade de guardião e impulsiona a formação de coalizões como estratégia de sobrevivência e defesa do bem comum. Dada a assimetria de poder frente a oponentes mais poderosos, como dirigentes políticos e grupos de interesse privado, a opinião pública torna-se o fiel da balança. Para conquistá-la, a estrutura sindical precisa transcender a pauta salarial, muitas vezes impopular, e adotar a defesa do serviço público, uma agenda mais palatável ao cidadão e capaz de gerar valor público difuso.

Teoricamente, este estudo contribui para a literatura de revitalização sindical e administração pública ao delinear o conceito emergente de Sindicalismo Propositivo, cujo fenômeno aqui observado envolve a apropriação da responsabilidade pelo desenho da arquitetura do Estado. Diante de uma proposta percebida como capturada por lógicas de curto prazo, organizações sindicais utilizam a expertise burocrática de seus quadros para propor alternativas baseadas na Nova Governança Pública (NPG) e na geração de Valor Público (Bryson; Crosby; Bloomberg, 2014). Em termos práticos, a pesquisa sugere que, especialmente em contextos de austeridade e ataque ao funcionalismo, a transição da figura do sindicalista corporativo para a de guardião constitucional não é um artifício retórico, mas uma necessidade política para converter interesses de classe em bens difusos de alto valor público.

Conclui-se, portanto, que a resistência à PEC 38/2025 demonstra que os sindicatos do setor público podem atuar como agentes de estabilidade institucional e inovação democrática (Bersch; Lotta, 2024). Ao constatarem que "dizer não é insuficiente", essas organizações inauguram uma nova fase no sindicalismo brasileiro, em que a capacidade de propor um projeto de nação se torna a principal arma contra a precarização do trabalho e o desmonte do Estado Social. Futuras pesquisas devem investigar se essa postura propositiva se sustentará como uma característica permanente da cultura sindical ou se permanecerá contingente a momentos de crise aguda.

Referências:

- Antunes, R., & Silva, J. B. D. (2015). Para onde foram os sindicatos? Do sindicalismo de confronto ao sindicalismo negocial. *Caderno Crh*, 28, 511-527.
- Bersch, K., & Lotta, G. (2024). Political control and bureaucratic resistance: The case of environmental agencies in Brazil. *Latin American Politics and Society*, 66(1), 27-50.
- Botha, M. M. (2014). The different worlds of labour and company law: truth or myth?. *Potchefstroom Electronic Law Journal/Potchefstroomse Elektroniese Regsblad*, 17(5), 2041-2103.
- BRASIL. Lei nº 12.353, de 28 de dezembro de 2010. *Diário Oficial da União*, 29 dez. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12353.htm>. Acesso em: dez/2025.



ARTIGO

- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public administration review*, 74(4), 445-456.
- Costa, J. P. S. da; Walter, S. A. (2025). Adeus Bardin: O Fim da Hegemonia da Análise de Conteúdo em Pesquisas. Qualitativas à Luz de Gioia. São Paulo: XXVIII Seminários em Administração – SEMEAD, de 10 a 14 de novembro de 2025. ISSN 2177-3866.
- de Oliveira, E. A. B., & Ferrer, C. M. H. (2022). STAKEHOLDERS E GOVERNANÇA CORPORATIVA NAS EMPRESAS ESTATAIS. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ-RFD*, (41), 1-15.
- de Paula Cabral, D., & Vieira, D. M. (2020). Stakeholders como Agentes de Mudança Institucional em Ambientes de Regulação Estatal. *Revista Ciências Administrativas*, 26(1), e8931.
- Duhalde, S. (2019). Beneficios profesionales y demandas organizacionales en la relación Estado-sindicatos del sector público. *Temas y Debates*, (37), 95-117.
- Etchemendy, S., & Lodola, G. (2024). The rise of Public sector unions in the twenty-first century: A theoretical, mixed-methods approach with evidence from Argentina. *Politics & Society*, 52(4), 547-585.
- Frooman, J. (1999). Stakeholder influence strategies. *Academy of management review*, 24(2), 191-205.
- Gioia, D. A., Corley, K. G., & Hamilton, A. L. (2013). Seeking qualitative rigor in inductive research: Notes on the Gioia methodology. *Organizational research methods*, 16(1), 15-31.
- Houngbo, P. T., Coleman, H. L. S., Zweekhorst, M., De Cock Buning, T., Medenou, D., & Bunders, J. F. G. (2017). A model for good governance of healthcare technology management in the public sector: learning from evidence-informed policy development and implementation in Benin. *PloS one*, 12(1), e0168842.
- Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., & Ingold, K. (2018). The advocacy coalition framework: An overview of the research program. *Theories of the policy process*, 135-171.
- Kawakami, A., Coston, A., Zhu, H., Heidari, H., & Holstein, K. (2024, May). The situate AI Guidebook: Co-designing a toolkit to support multi-stakeholder, early-stage deliberations around public sector AI proposals. In *Proceedings of the 2024 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems* (pp. 1-22).
- Lopes, A. V., & Farias, J. S. (2022). How can governance support collaborative innovation in the public sector? A systematic review of the literature. *International Review of Administrative Sciences*, 88(1), 114-130.
- Lotta, G. S., Lima, I. A. D., Fernandez, M., Silveira, M. C., Pedote, J., & Guaranha, O. L. C. (2023). A resposta da burocracia ao contexto de retrocesso democrático: uma análise da atuação de servidores federais durante o Governo Bolsonaro. *Revista Brasileira de Ciência Política*, e266094.
- Mareschal, P. M. (2018). Public sector unions, democracy, and citizenship at work. *Labor History*, 59(1), 38-53.
- Matías-Pereira, J. (2023). A New Public Governance. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 10(248-255), 1-20.
- Medeiros, E. A. D., & Gomes, R. C. (2019). Advocacy coalitions and negotiation strategies in the revision of the forest code. *Revista de Administração Pública*, 53, 1-22.
- O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian journal of public administration*, 66(3), 353-366.
- Poljašević, B. Z., Milaković, D. D., & Jovičić, Ž. (2025). Unionization in Transition: Dynamics and Challenges in Post-Socialist European Countries. *Journal of Contemporary Economics*, 9(1), 42-60.
- Rowley, T. J. (1997). Moving beyond dyadic ties: A network theory of stakeholder influences. *Academy of management Review*, 22(4), 887-910.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2019). The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In *Theories of the policy process*, second edition (pp. 189-220). Routledge.
- Sampaio, C. M. A. (2024). A MNPP e a retomada da negociação coletiva no setor público: um balanço necessário. *Sociologias Plurais*, 10(2).
- Schmidt, W., Müller, A., Ramos-Vielba, I., Thörnqvist, A., & Thörnqvist, C. (2019). Austerity and public sector trade union power: Before and after the crisis. *European Journal of Industrial Relations*, 25(2), 129-145.



EBAP

Encontro Brasileiro de Administração Pública
XIII EBAP, Junho de 2026, Brasília-DF, Brasil

ARTIGO

Scognamiglio, F., Sancino, A., Caló, F., Jacklin-Jarvis, C., & Rees, J. (2023). The public sector and co-creation in turbulent times: A systematic literature review on robust governance in the COVID-19 emergency. *Public administration*, 101(1), 53-70.

Yan, M. (2025). Operationalising stakeholder governance: some lessons from China's new Company Law. *Journal of Corporate Law Studies*, 1-35.

Yang, G. Xue, Y. and Ma, Y (2019). "Social organization participation, government governance and the equalization of basic public services: Evidence from china," *International Journal of Environmental Research and Public Health*.

