

Marisa Nunes Galvão

# SINDICALISMO E UNIVERSIDADE:

*Trabalho, ciência e democracia na  
construção do movimento sindical nas  
universidades estaduais paulistas*

Universidade Estadual de Campinas  
Faculdade de Educação  
1995

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA  
BIBLIOTECA DA FE/UNICAMP

Galvão, Marisa Nunes

G139s      Sindicalismo e universidade : trabalho, ciência e democracia na  
construção do movimento sindical nas universidades públicas paulistas / Marisa Nunes Galvão. -- Campinas, SP : [s.n.], 1995.

Orientador : Márcia de Paula Leite

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas,  
Faculdade de Educação.

1. Sindicalismo. 2. Sindicatos. 3. Universidade e faculdades - São Paulo (Estado). 4. Serviço público. 5. Setor público. I. Leite, Márcia de Paula. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

Imp. pl.  
Out. / 1955

st  
Marisa Nunes Galvão

Este exemplar corresponde à redação final de Dissertação defendida por Marisa Nunes Galvão e aprovada pela Comissão Julgadora.

30 de agosto de 1995.

Marcio de Paula de Pa

# SINDICALISMO E UNIVERSIDADE:

Trabalho, ciência e democracia na  
construção do movimento sindical nas  
universidades estaduais paulistas

Universidade Estadual de Campinas  
Faculdade de Educação  
1995

UNICAMP  
BIBLIOTECA CENTRAL

1995

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do Título de MESTRE em EDUCAÇÃO na Área de Concentração: Ciências Sociais Aplicadas à Educação, à Comissão Julgadora da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, sob orientação da Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Márcia de Paula Leite.

Comissão Julgadora:

Mário de Melo Leão  
~~\_\_\_\_\_~~  
Prof. J. V. V.

## Sumário

Agradecimentos	
Resumo	
Abstract	
<u>Introdução</u>	1-7
Procedimentos Metodológicos	6
<u>Capítulo I</u>	
<u>As Conjunturas Políticas e Fiscais do Estado Brasileiro nas Décadas de 70 e 80</u>	8-33
A. A crise do estado capitalista	9
a) Políticas orçamentárias	9
b) As dimensões da crise fiscal do estado	11
B. O ajustamento na América Latina	18
C. O Sistema Fiscal Brasileiro	21
D. A Crise Fiscal Brasileira	24
a) A Política Fiscal no Governo Collor	25
b) Política Fiscal no Estado de São Paulo	27
<u>Capítulo II</u>	
<u>O Movimento Sindical no Contexto da Transição Democrática</u>	34-53
A. O Movimento sindical sob a Ditadura Militar	35
B. Emergência do Novo Sindicalismo	40
C. Nascimento e Trajetória da CUT	45
D. O Movimento Sindical dos Anos 80	50
<u>Capítulo III</u>	
<u>Trabalho e Sindicalismo no Setor Público: experiência internacional e nacional</u>	54-90
A. Condições de Trabalho no Setor Público Internacional	55
B. Negociação Coletiva	59
C. A Sindicalização do Setor Público Internacional	63
D. Conflitos Trabalhistas no Setor Público Internacional	67
E. Greve no Setor Público Internacional	70
F. O Estado como Empregador no Setor Público Brasileiro	75
G. Novo Sindicalismo no Setor Público Brasileiro	80
H. O Desafio das Greves no Setor Público Brasileiro	85
<u>Capítulo IV</u>	
<u>Universidades Estaduais Paulistas</u>	92-124
A. A Crise das Universidades	93
B. Estrutura Administrativa	97
C. Autonomia Universitária	100
D. Vivendo a Universidade	103
a) Organização do Trabalho as Universidades	104
b) Carreira	109
c) O Relacionamento entre Docentes e Funcionários	112
d) Concepção de Universidade	115
E. Reflexos da Autonomia Universitária	119

F. Relação da Universidade com a Sociedade	122
<u>Capítulo V</u>	
<u>O Movimento Sindical nas Universidades</u>	
A. Nascimento dos Sindicatos nas Universidades	125-170
B. Movimento Sindical Pós-Constituição	126
C. A Unificação do movimento Sindical nas Universidades	132
D. O Trabalho no Movimento Sindical	138
E. O Trabalho nos Setores Público e Privado: diferenças e semelhanças	141
F. O Movimento Sindical: concepções político-sindicais	147
G. Principais Reivindicações	150
H O Direito de Greve no Serviço Público	155
I. As Relações Estabelecidas pelo Movimento Sindical das Universidades	159
J. O Movimento Sindical e a Política Fiscal	162
	166
<u>Considerações Finais</u>	171-174
<u>Referências Bibliográficas</u>	175-182

## AGRADECIMENTOS

A execução de um trabalho como este exige do pesquisador um grande esforço intelectual e prático que não seria possível de ser efetivado sem o auxílio de algumas pessoas.

Aos trabalhadores públicos da Faculdade de Odontologia e Veterinária do Campus de Araçatuba - UNESP, que consciente ou inconscientemente despertaram meu interesse por esta pesquisa.

Aos meus dois amores, Amilton e Juliana não só pelo grande apoio operacional, mas sobretudo pelo sacrifício e pela paciência.

Aos meus pais, pela retaguarda sempre presente.

A minha grande amiga Néri que, solidaria e atentamente, acompanhou esta trajetória desde seu início.

A minha orientadora, Márcia de Paula Leite, não só pela atenção, mas pela contribuição para minha formação acadêmica.

Ao professor e amigo Salvador Sandoval pelo auxílio desde minha chegada em Campinas, e pelas importantes críticas e sugestões feitas ao projeto de pesquisa.

A diretoria da Faculdade de Odontologia e Veterinária do Campus de Araçatuba - UNESP, que através do Prof. Dr. Valdir de Souza e dos amigos Bonilha e Laneir, efetivaram meu afastamento.

A Reitoria da UNESP que autorizou meu afastamento.

Aos "companheiros de luta" Gilmar, Valéria, Sueli e Rogério, pelas contribuições e críticas durante toda a pesquisa.

As amigas Tereza, Rô e Beth Pompeu, pela demonstração de solidariedade e amizade.

Aos dirigentes sindicais Sueli, Chico, Jeferson e ex-dirigentes, Gilmar, Brandão, Adolfo e ainda ao Rogério que prontamente atenderam à solicitação das entrevistas.

Aos bons amigos Paulo "Lo" e Maria pelo indispensável apoio na confecção deste trabalho.

Ao amigo Adrian que solidariamente traduziu o resumo da dissertação para o inglês.

Ao CNPQ pelo apoio financeiro durante toda a pesquisa.

**Aos trabalhadores públicos**

## **Resumo**

Este estudo apresenta os aspectos mais importantes da trajetória inicial do movimento sindical que está sendo construído no interior das universidades públicas paulistas.

Demonstra que esta trajetória está sendo permeada pelas crises fiscal e política do Estado Brasileiro e pela reforma universitária implantada na década de 70.

Com a promulgação da Constituição de 1988 e, logo após, a concessão da autonomia universitária, novos desafios se colocam para movimento. Este deverá responder aos problemas específicos do movimento sindical no setor público, bem como interferir decisivamente na busca da melhoria dos serviços prestados pela universidade e na sua democratização interna.

Como base para este trabalho foram utilizados depoimentos orais de dirigentes e ex-dirigentes desse movimento, e também de um funcionário da administração central de uma das universidades.

## **Abstract**

This study presents the most important aspects of the trajectory of the growing union movement that is being built within the public universities in the State of São Paulo.

It is shown that this trajectory has been permeated both by the fiscal and political crises with which the Brazilian Nation has been confronted over the past two decades and by the university reform implemented in the 1970's.

With the promulgation of the Brazilian Constitution of 1988, and shortly thereafter the concession of autonomy to the state universities, new challenges have arisen for the movement.

There is also a perceived need to respond to specific problems existing within the public sector's union movement and to interfere decisively in the attempt to better services rendered by the universities and to make the universities themselves more democratic.

As basis for this work leaders and ex-leaders of this movement, as well as one employee from the central administration of one of the universities were interviewed.

# INTRODUÇÃO

*"Conta a história, que Barnabé viveu em Chipre e por volta do ano 40 saiu em pregação com São Paulo Apóstolo, tendo para isso, se despojado de todos os seus bens. Talvez seja esse despojamento o responsável pela alcunha, agora em desuso, daquele que é um modesto servidor público"* (França, 1993, p.95)

Os "Barnabés" de hoje talvez não sejam tão despojados. É possível que nem tenham do que se despojar. Ao contrário, reivindicam, negociam, exigem.

Conhecidos como "Marajás" pela sociedade a quem servem, os funcionários públicos tiveram atingidas suas condições de vida e trabalho, pela decadência do setor público.

Estando na estratégica, e nem sempre confortável, posição de contratados do Estado, personificam a atuação deste, responsabilizando-se perante a sociedade pela qualidade dos serviços prestados. Encontram-se assim, na contraditória posição de serem fiéis tanto ao Estado, entendido como poder instituído, e à sua necessidade de servir bem, possibilitando atendimento digno à população.

*"Também o genérico está 'contido' em todo homem e, mais precisamente, em toda atividade que tenha caráter genérico, embora seus motivos sejam particulares. Assim, por exemplo, o trabalho tem frequentemente motivações particulares, mas a atividade do trabalho - quando se trata de trabalho efetivo (isto é, socialmente necessário) - é sempre atividade do gênero humano"* (Heller, 1992, p.21)

A condição ambígua de "ser particular" e "ser genérico", faz com que esses funcionários, conscientes de seu papel social, estejam constantemente buscando o equilíbrio entre os seus "dois seres".

Ora acatando, ora transgredindo; obedecendo e contestando; conformando-se e resistindo, os funcionários públicos tentam construir sua verdadeira identidade, nem "Barnabé", nem "Marajá", apenas, e simplesmente, trabalhadores.

Afetados social e economicamente, passam a se reconhecer, especialmente a partir da década de 70, enquanto integrantes das classes trabalhadoras, que como outros trabalhadores ultrapassavam os limites impostos pela legislação, levando ao público, o direito de atuar enquanto sujeito do processo histórico que se desenvolvia.

*"Las classes acaecen al vivir los hombres y las mujeres sus relaciones de producción y al experimentar sus situaciones determinantes, dentro 'del conjunto de relaciones sociales' con una cultura y unas expectativas heredadas, y al modelar estas experiencias en formas culturales"* (Thompson, 1989, p.38)

Rompendo um longo silêncio, que fora garantido pelas associações de classe controladas pela administração, os funcionários das universidades estaduais paulistas emergem com um vigor poucas vezes demonstrado, e iniciam um rico processo de organização sindical que, com a mesma ambiguidade de seus atores, tenta conciliar o "particular", através das lutas corporativas e voltadas aos interesses mais imediatos dos trabalhadores, e o "genérico", traduzido na tentativa de conquistas que atendam aos interesses de todos os trabalhadores.

É esta "jovem" organização sindical que se transformou na preocupação central do presente estudo, cujos objetivos limitam-se à apreensão dos principais aspectos que envolveram a trajetória dessa organização e as respostas elaboradas pelos seus atores, diante dos desafios de construir uma organização sindical no interior do setor público universitário.

Esta apreensão será feita a partir de alguns sub-temas enfocados da seguinte forma:

Capítulo 1: As conjunturas políticas e fiscais do estado brasileiro nas décadas de 70 e 80. Trata-se da tentativa de demonstrar o perfil econômico e fiscal do Estado brasileiro, e as consequências das políticas de ajuste, de cunho neoliberal, implantadas nos países da América Latina. A partir dos reflexos causados por esta conjuntura é que foram determinadas as políticas fiscais no Estado de São Paulo, resultando em modificações no financiamento da Educação e das Universidades Estaduais.

Capítulo 2: O movimento sindical no contexto da transição democrática. Destaca a intensa mobilização social que caracterizou o período pós-ditadura, e a importante inserção do movimento sindical neste cenário. A partir do "Novo Sindicalismo", os trabalhadores dos setores públicos e privados tornam-se atores fundamentais nas transformações políticas e sociais ocorridas, tendo demonstrado forte resistência à profunda instabilidade econômica que dominou a década de 80. No bojo desta movimentação, é resgatada a independência da organização sindical que culminou com a fundação da mais importante central sindical do país, a Central Única dos Trabalhadores.

Capítulo 3: Trabalho e Sindicalismo no setor público: experiências internacionais e nacionais. Apresenta os principais aspectos sobre o debate do sindicalismo no setor público a nível internacional como, condições de trabalho, negociações, direito à sindicalização, e o direito de greve. É apresentada também a trajetória do movimento sindical no setor público brasileiro, bem como as características dessa complexa e heterogênea categoria de trabalhadores, considerada uma das maiores do país.

Capítulo 4: Universidades Estaduais Paulistas. Tem como objetivo retratar o interior das universidades estaduais paulistas: Universidade de São Paulo - USP, Universidade Estadual Paulista - UNESP, e Universidade Estadual de Campinas- UNICAMP, sob a ótica dos dirigentes sindicais que vivenciam cotidianamente as relações nelas estabelecidas. Recupera, de modo geral, a formação destas universidades, destacando a implantação da

autonomia da gestão financeira, cujos reflexos provocam alterações nas relações internas da comunidade universitária.

Capítulo 5: O movimento sindical nas universidades: Resgata a trajetória de formação dos sindicatos de funcionários e docentes, apresentando suas peculiaridades e dificuldades. Procura-se apreender através dos depoimentos, como essas entidades pensam o movimento, a universidade, a sociedade, os desafios e contradições que permeiam a organização sindical, no contexto específico do setor público universitário.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A escolha da categoria "funcionários públicos das universidades", está diretamente relacionada às inúmeras indagações, que foram sendo cristalizadas durante o período de convivência diária com este segmento, e com sua organização sindical.

Tratando-se de uma categoria presente em poucos estudos acadêmicos, e considerando o caráter inovador de sua organização sindical, em que "trabalho" e "ciência" colocam-se lado a lado na defesa dos interesses comuns, sente-se a necessidade de desvendar o desenvolvimento de suas relações, desde suas motivações iniciais, suas aspirações atuais e a perspectiva que apontam para o futuro não só dos trabalhadores, mas da universidade e da sociedade.

A definição conceitual desta categoria é confusa. Encontra-se a expressão "servidor público" na Constituição, mas também é muito frequente o uso da expressão "funcionário público" para designar todos aqueles que ingressaram no serviço público.

A opção feita neste estudo é pelo uso da expressão mais comum, "funcionário público", em razão da conotação "servil" da expressão oficial. Será utilizada em alguns momentos a expressão "trabalhadores públicos", em razão de ser esta a expressão definida no seio da organização sindical.

Para a apreensão da dinâmica do movimento sindical no setor universitário em seus diversos estágios e momentos históricos, foram utilizados depoimentos orais dos dirigentes das seis entidades que integram o referido movimento.

Representando o corpo docente estão a Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo - Seção Sindical- ADUSP; a Associação dos Docentes da Universidade Estadual Paulista - Seção Sindical - ADUNESP; e a Associação dos Docentes da Universidade Estadual de Campinas - ADUNICAMP.

A representação dos funcionários técnico-administrativos é feita através do Sindicato dos Trabalhadores da Universidade de São Paulo - SINTUSP; do Sindicato dos Trabalhadores da Universidade Estadual Paulista - SINTUNESP; e do Sindicato dos Trabalhadores da Universidade Estadual de Campinas - STU.

A escolha dos depoentes obedeceu a três critérios básicos. A importância de serem contempladas todas as entidades representativas do movimento; a escolha não só de dirigentes, mas também de ex-dirigentes, objetivando assegurar a apreensão das diferentes experiências, tanto de atores internos ao movimento, quanto de atores que interpretem essa dinâmica a partir de um outro ângulo. Com a finalidade de estabelecer um contraponto de interpretações e elaborações, foi incluído o depoimento de um funcionário ligado à administração central da UNESP (Reitoria), que, sendo externo ao movimento, possibilitou o registro de uma visão "oposta" à dos dirigentes.

Foram realizadas, portanto, sete entrevistas, das quais seis se referem às experiências de dirigentes e ex-dirigentes dos sindicatos de funcionários (três) e docentes (três); e uma relativa à visão de um funcionário ligado à administração universitária.

Partindo-se da idéia de que as experiências relatadas pelos depoentes refletem, em grande medida, a maneira pela qual os sindicatos estão construindo seus movimentos, foi utilizado um roteiro de entrevistas contendo os principais pontos que fazem parte hoje, do debate sobre o movimento sindical nas universidades públicas paulistas, para que fossem comentados e/ou relatados.

Cabe ressaltar, que os depoimentos foram bastante facilitados pelo fato da pesquisadora ser uma ex-dirigente desse movimento sindical, o que permitiu a pronta resposta dos dirigentes e ex-dirigentes à solicitação, assegurando ainda uma relação de absoluta confiança mútua.

## CAPÍTULO I

# AS CONJUNTURAS POLÍTICAS E FISCAIS DO ESTADO BRASILEIRO NAS DÉCADAS DE 70 E 80.

## **A. A CRISE DO ESTADO CAPITALISTA**

Qualquer tentativa de análise da dinâmica que envolve o movimento sindical, especialmente no contexto do Serviço Público, deve considerar as conjunturas políticas e econômicas do Estado e da sociedade civil no período em que se desenvolveu o referido movimento.

Desta forma serão apresentadas algumas considerações sobre a crise que afetou a estrutura econômica do Estado Capitalista; as consequências das políticas de ajuste fiscal implantadas nos países da América Latina e especificamente no Brasil, e a política fiscal do Estado de São Paulo relativa ao financiamento da educação e das universidades públicas paulistas.

### **a) Políticas Orçamentárias**

O Estado cumpre na sociedade diferentes papéis determinados de acordo com sua inserção na realidade histórica. Para o desempenho desses papéis necessita de recursos que são utilizados na manutenção da máquina pública, no pagamento de funcionários e no atendimento das demandas sociais.

A dimensão e volume desses recursos estão, portanto, diretamente ligados à dimensão e amplitude do papel que foi atribuído ao Estado. Através da história da sociedade capitalista percebe-se que se expandiram muito as funções atribuídas ao Estado na economia, em especial a partir da crise de 1929.

Antes desta crise e de acordo com a doutrina liberal, eram bastante restritas as funções do Estado. Deveriam ficar livres os mecanismos de mercado e o Estado era compreendido como um mero agente consumidor, cujos encargos limitavam-se à manutenção da ordem e segurança do país, providenciando os serviços de defesa, justiça, diplomacia e algumas obras públicas.

A partir dos resultados da crise de 1929, que acentuou a queda nos níveis de renda e emprego, e os efeitos depressivos irradiados da economia norte-americana, são criadas as condições para a intervenção do Estado na economia.

Será a obra de Keynes que indicará a importância dos investimentos públicos para contornar as flutuações cíclicas do capitalismo e viabilizar uma política de pleno emprego. Com esta diretriz o Estado é colocado no centro do cenário econômico, incorporando novas atribuições, e passando a intervir na economia de forma incisiva.

De um Estado consumidor, passou a um Estado produtor assumindo, além das funções tradicionais, o papel de importante instrumento para alocação de recursos, para a distribuição de renda e para a manutenção da estabilidade econômica através da implementação de uma política fiscal. Consolidava-se assim o Estado intervencionista.

Para a administração de receitas e despesas o Estado utiliza-se do Orçamento Público, que também é determinado historicamente assumindo papéis e funções distintas.

A partir das idéias de Keynes sobre o papel do Estado, o orçamento passa de uma simples peça de escrituração contábil, para um poderoso instrumento de política econômica, utilizado para amortecer as flutuações cíclicas da economia ou para influir sobre o nível de investimento e de emprego. Assume importância ainda maior na medida em que a decisão sobre o objetivo de gasto do governo, bem como sobre a origem dos recursos para realizá-lo, obedece a critérios essencialmente políticos, espelhando a correlação de forças presentes na sociedade (Oliveira, 1985, p.31).

## b) As Dimensões da Crise Fiscal do Estado

A chamada "CRISE FISCAL DO ESTADO" pode ser compreendida como a propensão do Estado em gastar mais do que dispõe, fazendo com que os gastos superem as receitas. Como tentativa de compensar a crise o Estado ignora, ou deixa de priorizar determinadas demandas, o que certamente frustra grupos e setores econômicos. Desta forma o volume e a composição das despesas governamentais, bem como o peso da distribuição tributária, não são determinados pelas leis de mercado, refletem e são estruturalmente determinados por conflitos econômicos entre classes e grupos sociais (O'CONNOR, 1977).

O'Connor destaca que o estado capitalista deve desempenhar duas funções básicas e contraditórias: a acumulação e a legitimação. Ou seja, quanto a primeira, manter-se-ia ou criar-se-ia condições favoráveis à acumulação de capital. para que não se perdesse o poder e a fonte de seus recursos. E quanto à legitimação, pressupor-se-ia o atendimento equânime a todos os segmentos a fim de não abalar suas bases de apoio e não colocar em risco sua legitimidade.

Nesse sentido as despesas estatais possuem duplo caráter, que correspondem às duas funções desempenhadas pelo Estado capitalista: *Capital Social e Despesas Sociais*.

O Capital Social diz respeito a todas as despesas exigidas para a acumulação privada lucrativa, podendo configurar-se como Investimento Social (projetos e serviços que aumentam a produtividade de um montante de força de trabalho e ampliam a taxa de lucro) e Consumo Social (projetos e serviços que rebaixam o custo da reprodução do trabalho e ampliam a taxa de lucro).

As Despesas Sociais dizem respeito aos projetos e serviços necessários para a manutenção da harmonia social, ou seja, cumprem a função de legitimação do Estado.

Considerando que o Estado capitalista possui um caráter duplo e contraditório, as agências estatais envolvem-se tanto na função de acumulação quanto na de legitimação. Quase toda despesa estatal atende a esses dois objetivos. Sendo assim, os gastos públicos são classificados de modo ambíguo, pois dependendo de sua utilização, poderão ser ao mesmo tempo consumo social, investimento social, capital ou despesa social.

*"o crescimento do setor estatal e da despesa estatal funciona cada vez mais como a base do crescimento do setor monopolista e da produção total". Por outro lado, " o crescimento do gasto estatal e dos programas do Estado é o resultado do crescimento das indústrias monopolistas". Portanto "o crescimento do Estado tanto é causa quanto efeito da expansão do capital monopolista (O'Connor, 1977, p.21).*

A socialização dos custos do investimento social bem como do capital de consumo aumenta no decorrer do tempo e é necessária à acumulação lucrativa do capital monopolista. Para o autor, o crescimento do setor público é indispensável para a expansão da atividade privada, especialmente a monopolista. Esta tese está em oposição ao dogma do moderno pensamento liberal, segundo o qual a expansão das atividades monopolistas inibe o crescimento do setor estatal.

A outra tese básica é que *"a acumulação de capital social e de despesas sociais é um processo contraditório que cria tendências para crises econômicas, sociais e políticas"* (O'Connor, 1977, p.22).

A socialização dos custos e a apropriação privada dos lucros contribuem para gerar uma Crise fiscal ou uma "brecha estrutural" entre as despesas e as receitas do Estado resultando desse processo o crescimento das despesas públicas em velocidade maior do que os meios para financiá-las. Na realidade poucas demandas são coordenadas pelo mercado,

sendo a maior parte veiculada pelo sistema político, vencendo ou perdendo em função da disputa política.

Nesta perspectiva, a análise do relacionamento dos setores estatal e privado possibilita apreender que o poder das classes produtoras é a fonte dos lucros privados, pois, sem eles, a produção é reduzida ou suspensa. Como as indústrias estatais não visam lucros, o setor privado torna-se central na expansão econômica e as empresas monopolistas são a "máquina de acumulação". Seus mercados expandem-se com o desenvolvimento de novos produtos, com as mudanças de estilo ou com a diferenciação de produtos. Entretanto, a produção expande-se à base do crescimento da produtividade, e não da ampliação do emprego.

A expansão do mercado e o crescimento da produtividade dependem do avanço da ciência e da tecnologia e a consequente exploração deste avanço pelo capital monopolista. Portanto o capital social e o setor estatal (em crescimento) determinam o progresso técnico e científico, o desenvolvimento dos produtos e o crescimento da produtividade.

*"(...) a causa geral do crescimento do setor monopolista tem sido a expansão do setor estatal", e o "efeito geral do crescimento do setor monopolista tem sido o crescimento do setor estatal", assim "o crescimento dos setores monopolistas e estatal são um único processo" (O'Connor, 1977, p.40).*

Assim, o crescimento simultâneo dos setores monopolista e estatal é responsável pela origem das crises social e fiscal. No que se refere à crise fiscal, sua causa básica é a própria contradição da produção capitalista, ou seja, o fato da produção ser social e os meios de produzi-la serem privados.

Algumas tendências da sociedade capitalista cuja confluência contribui para agravar a crise podem ser apontadas. Uma delas é o fato do capital monopolista, ao longo do tempo,

socializar cada vez mais os custos de capital e as despesas sociais de produção, enquanto os lucros não são socializados. Exemplo disto é a produção organizada por cidadãos privados, através de contratos com o Estado, apropriando-se do lucro como condição para prestação de serviços ao mesmo, isso ocorre, por exemplo, com os serviços de assistência médica. Outra tendência é o fato do custo salarial do setor estatal tornar-se, a médio prazo, crescentemente inflacionado em função do aumento salarial que tende a superar o aumento da produtividade.

À estas duas junta-se a tendência de âmbito mundial, segundo a qual, parcelas cada vez maiores da população tornam-se dependentes do Estado. Cresce o processo de proletarização e o bem-estar das pessoas passa a depender da venda de sua capacidade de trabalho no mercado. Aumenta, sobremaneira, o agregado de necessidades sociais, fazendo com que amplos setores apelem para que o Estado satisfaça suas necessidades materiais, não atendidas pelo capital privado e nem pelo esforço das próprias pessoas.

No final da década de 60 agravam-se as crises fiscal e social. As economias capitalistas avançadas não conseguiram combinar uma crescente capacidade excedente com uma base tributária estática. A concorrência internacional em ascensão e a estagnação econômica agravam o conflito sobre o controle do orçamento.

Baseando-se no exemplo americano, O'Connor (1977) acrescenta que o capital monopolista e a mão-de-obra organizada apoiaram o crescimento dos investimentos sociais financiados pelo Estado.

Para os trabalhadores organizados, quanto maior a socialização dos investimentos sociais financiados pelo Estado, tanto maior o aumento da produtividade e dos salários. Para o capital monopolista, quanto maior a socialização dos custos do investimento social, tanto maior os lucros.

Capital monopolista e trabalhadores favoreceram a socialização dos gastos de consumo social (assistência médica, previdência social). Para as atividades monopolistas significava aliviar os altos custos de seguros e pensões conquistadas pelos sindicatos nas negociações coletivas. Já para os sindicatos significava atender as exigências de seus associados por melhores serviços de assistência médica.

Transferir despesas para os contribuintes foi o caminho que permitiu que lucros e salários das atividades monopolistas aumentassem rapidamente. A diferença de atitude entre o capital e os trabalhadores, em relação às atividades organizadas pelo Estado, é que, o capital opõe-se às atividades estatais que possam concorrer com as suas, ou seja, temem a socialização dos lucros. Exigem que os custos de capital sejam socializados e os lucros contraditoriamente, assegurados pelo Estado. Quanto ao trabalho organizado, não tem interesse em "deslocar" recursos produtivos em favor do capital privado. O crescimento do setor estatal de contratos não leva diretamente a aumentos da produtividade física ou à elevações salariais.

Entretanto, quanto mais são socializados os custos de capital, mais aumentam as despesas sociais e mais se eleva o custo salarial do setor público, em desproporção com a produtividade. Torna-se cada vez mais difícil para o Estado o financiamento de suas atividades com os "dividendos do crescimento", indiretamente produzidos com gastos em capital social (O'CONNOR, 1977).

Ao que concerne às relações de trabalho, nos setores público e monopolista, estas mesmas relações são mais favoráveis para os trabalhadores públicos do que para aqueles do setor competitivo, onde a maioria é vítima da discriminação social e econômica, por estar limitada a empregos de menores rendas, sem partilhar dos benefícios do progresso técnico e do aumento da produtividade.

Os trabalhadores do setor competitivo estão materialmente empobrecidos porque são socialmente oprimidos. A relação entre opressão e empobrecimento pode ser verificada

em dois sentidos: o declínio dos salários reduz o padrão material e limita a mobilidade ascendente. Também o declínio salarial força os trabalhadores do setor competitivo a confiarem nos serviços oferecidos pelo Estado aumentando, assim, as despesas públicas.

Além disso, os trabalhadores dos setores público e monopolista querem prioridades orçamentárias para seus setores, bem como reduções tributárias. Os trabalhadores do setor competitivo reivindicam alterações orçamentárias que os favoreçam. A saída deste impasse, estaria diretamente relacionada com a possibilidade de uma aliança da classe trabalhadora contra o capital monopolista, o que se torna muito difícil em função dos dividendos interessantes ao trabalho organizado (parcela de produtividade) e às grandes empresas (diminuição dos conflitos trabalhistas).

Neste sentido, a possibilidade de relações de menor conflito passa a ser ameaçada pela crise fiscal que, por sua vez, está na raiz de uma crise social. Os antagonismos políticos e econômicos dividem não só trabalho e capital, mas também a classe trabalhadora.

A defasagem dos salários dos trabalhadores do setor monopolista, em relação aos ganhos de produtividade, interfere no funcionamento da economia e da sociedade capitalista. Os líderes sindicais mostram-se cada vez mais incapazes de disciplinar os trabalhadores, que sofrem a degeneração do padrão de vida em função tanto da inflação como da tributação.

Começam a deteriorar as relações entre trabalhadores e administrações e os sindicatos organizam greves na tentativa de manter os salários equilibrados com a produtividade. Entretanto quando os salários em dinheiro aumentam mais velozmente do que a produtividade, eleva-se o custo da mão-de-obra. Assim as atividades monopolistas majoram os preços para defender as margens de lucro. O resultado é a inflação.

Se o capital monopolista poupar mão-de-obra com o objetivo de proteger os lucros haverá um deslocamento dos trabalhadores para o setor competitivo. Como, neste setor, as

relações de trabalho não asseguram um padrão de vida adequado, os trabalhadores ficarão na dependência do Estado para manter suas condições de vida.

Se o capital monopolista apóia-se apenas nos aumentos de preços, agrava a inflação, sobrecarregando o orçamento estatal com grandes despesas ou estimulando os trabalhadores a pedirem maiores salários.

Os efeitos de tais conflitos levam a resultados indesejados: crescimento do processo inflacionário, aprofundamento da crise fiscal, agravamento da crise social.

## B. O AJUSTAMENTO NA AMÉRICA LATINA

Logo após uma fase de prosperidade econômica por que passou a América Latina no período pós-guerra, colocou-se a necessidade de serem implantados programas de ajustamento e reformas que alterassem os modelos econômicos. E foram as doutrinas do chamado "Consenso de Washington"<sup>1</sup> que nortearam essa política de ajuste.

De acordo com o Consenso de Washington, a origem dos problemas latino-americanos estava na estratégia de desenvolvimento utilizada no pós-guerra, cujo modelo de industrialização baseava-se na substituição de importações.

O grande vilão passou a ser o Estado, que lançou mão de investimentos públicos excessivos, provocando a diminuição de poupança para o setor privado. Além disso, as empresas públicas assumiram setores que poderiam ser ocupados pelo setor privado, e a proteção do Estado às empresas nacionais teria prejudicado a competitividade externa, o que desestimulou as exportações.

Houve equívoco no diagnóstico da crise econômica na medida em que foi atribuída pouca importância aos choques econômicos e ao problema das dívidas externas (Portela Filho, 1994).

Assim, o Consenso de Washington minimizou as distorções ligadas ao endividamento externo e atribuiu ao modelo de industrialização e ao setor público a responsabilidade pela crise.

As recomendações do Consenso de Washington, durante a década de 80 para o ajustamento na América Latina, baseavam-se fundamentalmente em três pontos: 1) que os

---

<sup>1</sup>O "Consenso de Washington", é como ficaram conhecidas, informalmente, as conclusões do Seminário "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?", promovido pelo Institute for International Economics e realizado em novembro de 1989 na capital dos Estados Unidos, onde participaram funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais - FMI, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), além de vários economistas latino-americanos. Neste seminário, avaliou-se como positiva as reformas iniciadas ou realizadas na América Latina, ratificando a proposta neoliberal que vinha sendo, insistentemente, recomendada pelos organismos financeiros acima referidos. Para maiores detalhes ver: BATISTA, 1994.

desajustes econômicos se devem ao excesso de demanda oriunda dos gastos do setor público; 2) que a liberalização da economia durante a fase de estabilização não criaria desequilíbrios econômicos; 3) que as dívidas externas devem ser rigorosamente pagas para garantir novos empréstimos.

Entretanto, "*a perseguição simultânea das três metas significou uma trajetória de ajustamento de difícil execução técnica e política*" (Portella Filho, 1994, 107). Os países endividados deveriam negociar programas de ajustamento que contemplassem as políticas macroeconômicas do Fundo Monetário Internacional - FMI, cuja orientação era a redução do déficit do balanço de pagamentos através da contenção da demanda interna.

Governo e estatais assumiam todo o peso dos sacrifícios. Deveriam ser cortadas as necessidades de financiamento do setor público (redução de gastos e não aumento das receitas), e deveriam ser relaxados os controles dos preços para melhorar a alocação de recursos. Na realidade, o único preço que o FMI julga necessário controlar, e com rigor, é o preço da mão-de-obra. O arrocho salarial é contemplado sutilmente nos programas, argumentando-se sempre que as contenções salariais contribuem para redução da inflação.

Os programas de estabilização do FMI costumam ser acompanhados de reformas econômicas de cunho neoliberal, ou seja, prevendo a desregulamentação da economia, redução do tamanho do setor estatal, e aumento da abertura para o exterior (Portella Filho, 1994). Dessa forma são atingidos os serviços públicos com a redução de seus recursos ou com a privatização, o que contribuiu para deteriorar ainda mais as condições de vida da população.

Considerando a crise financeira em escala mundial, os países devedores submeteram-se ao tutelamento estrangeiro e implantaram reformas neoliberais. O tutelamento foi mais rigoroso no período de 1982 a 1988 (fim do governo Reagan), fase em que os credores não aceitavam discutir a redução da dívida externa e os devedores foram mantidos sob "rédeas

curtas". Neste período a América Latina, de modo geral, teve um crescimento negativo da renda per capita e taxas crescentes de inflação.

Quanto ao setor público, o ajustamento provocou enorme pressão sobre sua capacidade de financiamento. Devido ao aumento dos custos da rolagem das dívidas e ao enxugamento dos créditos, foram gerados, pelos países tutelados, déficit superiores à capacidade de financiamento. Como consequência da dificuldade de financiar os déficit públicos, subiram as taxas de inflação.

Apenas no final de 1989 começam a surgir mudanças na política de tutelamento. O FMI abandona parcialmente suas funções extra-oficiais de cobrador da dívida dos bancos comerciais, o que resultou em maior distanciamento entre credores e devedores. Também o lançamento do Plano Brady<sup>2</sup> trouxe consigo o reconhecimento por parte do governo americano da necessidade de reduzir os encargos financeiros dos países endividados e de renda média.

Observa-se a partir de 1991 uma recuperação nas taxas de crescimento na maioria dos países da América Latina. Dentre os países médios e grandes, apenas o Brasil manteve-se, durante os quatro anos de Plano Brady (1989 a 1992), na contramão da recuperação econômica. Acompanhando os dados de Portella Filho(1994), pode-se constatar que tanto a crise da dívida externa quanto o "ajustamento econômico" foram nocivos ao potencial de crescimento da América Latina. Apesar disso, a diminuição do crescimento não é, segundo o autor, o principal problema para a política econômica dos países "ajustados". Houve um profundo processo de marginalização econômica durante a década de 80, o qual agravou ainda mais os níveis de desigualdade que figuram entre os piores do mundo.

---

<sup>2</sup>O Plano Brady - assim chamado por ter sido lançado pelo secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Nicholas Brady, em fins de 1988 - buscava uma nova solução para o endividamento externo dos países da América Latina. Propunha basicamente a substituição do reescalonamento da dívida - nas mesmas condições em que fora contratada, por uma nova, a longo prazo e reduzida em até 35% - através de taxas de juros fixas inferiores às da dívida antiga ou desconto no processo de sua renovação. A este respeito ver: BAER, 1989; BATISTA, 1994.

### C. O SISTEMA FISCAL BRASILEIRO

O sistema fiscal passa por um "período de perturbações" a partir de meados da década de 70, apresentando três momentos importantes: o primeiro, concomitantemente à abertura política do governo Geisel, em que ocorre uma "embrionária descentralização econômica", permitindo tímidas respostas às pressões das esferas inferiores; o segundo quando evidenciam-se dificuldades financeiras no governo federal e constata-se a deterioração das contas externas, resultando num "ajustamento voluntário" da economia para restaurar as finanças governamentais. É neste período que a classe média passa a ser penalizada; o terceiro inicia-se com os acordos firmados com o FMI, cuja meta fundamental era a redução da inflação, sendo o déficit global do setor público, inadequadamente, identificado como uma de suas principais causas (Oliveira, 1985).

Na tentativa de reduzir este déficit foi empreendido um grande esforço fiscal, frustrado em parte pela recessão econômica de 1981, e que exigiria a convocação de outros segmentos sociais, antes isentos do ônus da crise.

Tais mudanças foram realizadas de forma "casuística", deslocada de um plano global de reestruturação do sistema, cuja conseqüência é um sistema profundamente desagregado. Ao sistema passa a ser atribuído um papel meramente fiscal, tornando-o incapaz de evitar o aprofundamento da crise (Oliveira, 1985).

A partir de 1979 a política fiscal orientar-se-á pela necessidade de reduzir o "déficit" público e contrair a demanda agregada. Tal política foi posta em prática desde 1976 e revigorada no primeiro semestre de 1979, tendo sido intercalada no período de agosto de 1978 a 1980, com uma proposta de retomada do crescimento.

O autoritarismo do Estado, que governava por decretos, mutilou profundamente o sistema fiscal. Entretanto, a dramática situação econômica que tomou conta do país a partir de 1981, contribuiu para um importante revigoramento da sociedade civil que, por sua vez,

estimulou a revitalização do Poder Legislativo ao reivindicar e exigir o resgate dos ideais democráticos.

As mudanças ocorridas na realidade política e econômica passam a exigir que ocorram alterações do quadro tributário, o que permite constatar a importância da consolidação da democracia para a viabilidade de reformas de fundo no sistema.

No período compreendido entre 1979 a 1982, os objetivos da política fiscal eram a redução do "déficit" público e a contração da demanda agregada. Para tanto as medidas escolhidas foram o aumento da arrecadação tributária; a redução dos subsídios e incentivos fiscais; a contenção dos gastos públicos.

Durante os anos de 81 e 82, foi feito um "ajuste voluntário" na economia, comandado pelas autoridades econômicas, objetivando reconquistar a confiança da comunidade financeira internacional, relutante em manter os fluxos de recursos para o país.

Apesar dos nefastos resultados para a sociedade em geral, como por exemplo o assustador aumento do desemprego, o referido ajustamento agradou aos credores externos.

Lamentavelmente a proposta de uma reforma do sistema tributário foi atropelada pelo agravamento da situação econômica no segundo semestre de 1982, quando constatava-se o aprofundamento da recessão. Além disso esta reforma implicava que o governo federal abrisse mão de parcela de seus recursos, o que se tornou impossível após os acordos com o FMI.

A partir destes acordos, é possível perceber as diretrizes básicas da política fiscal: reduções mais drásticas dos gastos do setor público (envolvendo as administrações direta e indireta); maior esforço fiscal na exploração da estrutura tributária já existente sem, contudo, promover mudanças mais significativas.

As conseqüências destas diretrizes são o aprofundamento da recessão e o desaparecimento das bases de onde se originavam os recursos fiscais, impedindo assim sua expansão.

Com o fortalecimento da sociedade civil, é dado o passo decisivo para a implantação da reforma do sistema fiscal. Porém, o decepcionante desempenho da economia nos meses subseqüentes, impunha a adoção de novas medidas. Dentre elas, a meta de compressão salarial, principal alvo da política econômica.

No final de 1983 o sistema fiscal brasileiro encontrava-se repleto de contradições e distorções em função das inúmeras alterações promovidas pelo governo. O orçamento transformara-se em mera peça de ficção. O ano de 1983,

*"revela que o debilitamento do poder autoritário e o fortalecimento da sociedade abre perspectivas concretas para que se realizem as reformas indispensáveis, obviamente em um quadro econômico e político favorável, aos objetivos que forem estabelecidos pela mesma. É também para que se retome o controle político sobre o Estado" (Oliveira, 1985, p.240).*

## D. A CRISE FISCAL BRASILEIRA

A década de 80 vivenciou uma profunda crise fiscal caracterizada por um importante crescimento das despesas financeiras, ou seja, juros das dívidas externa e interna, e por uma grande queda de arrecadação tributária.

Uma das conseqüências desta crise é o crescimento da dívida pública externa e principalmente a interna. Cabe lembrar, que esse desajuste das finanças públicas está relacionado à aceleração da inflação e à desaceleração do crescimento econômico. Em suma, é causa e conseqüência da inflação e da recessão bem como a contrapartida do ajuste do setor privado.

Como conseqüência mais abrangente, a crise fiscal contribuiu para deteriorar ainda mais a distribuição de renda e o planejamento público bem como para acirrar as disputas no âmbito da federação.

No que se refere aos tributos, foi marcante durante a década de oitenta o aumento da evasão fiscal pelos altos rendimentos, a tributação dos rendimentos das famílias de grandes rendas sofreu um profundo processo de deterioração ao longo do período.

Em relação às despesas pode-se notar que seu percurso contribuiu para aprofundar a concentração de renda, pois foram mantidos os incentivos às empresas privadas que ajudaram a preservar a acumulação privada exatamente num período de forte deterioração dos rendimentos da população.

Apesar do grave contexto, não houve por parte do governo qualquer tentativa de negociar uma política econômica com os setores organizados da sociedade.

Em fevereiro de 1986 e decretado o "Plano Cruzado"<sup>3</sup> que, apesar do entusiasmo inicial, reduziu profundamente a capacidade de poupança do setor público e levou um

---

<sup>3</sup>"O Plano Cruzado implicava no congelamento de preços e taxa de câmbio; reforma monetária com desindexação e 'tablitas' de conversão dos cruzeiros na nova moeda; congelamento de salários previamente ajustados pelo salário real médio dos últimos 6 meses, acrescidos de abono de 8% e 16% para o salário

enorme contingente de trabalhadores, especialmente os funcionários públicos, a realizarem greves pela recomposição salarial.

Em 1988 é promulgada a nova Constituição do Brasil que altera significativamente o quadro sócio-político do país. São ampliados os direitos sociais, modificados os padrões das relações de trabalho e mudanças importantes ocorrem na estrutura tributária. Tais mudanças contemplaram mecanismos necessários à descentralização administrativa e aumentaram significativamente a participação dos estados e municípios no total da receita arrecadada.

As oscilações da política econômica, apesar desses avanços, levaram à aceleração da inflação, ao aprofundamento da recessão, o que propiciou a redução da carga tributária e ao aumento das demandas sobre o gasto público, acirrando, ainda mais, o processo de deterioração das finanças públicas.

Dramaticamente, crise fiscal, inflação e recessão alimentavam-se uns aos outros, enquanto crescia a dívida pública. Para agravar o quadro constatava-se grande disfuncionalidade da estrutura e gestão das finanças públicas, juntamente com a acirrada disputa entre os Estados (horizontal), e entre a União, Estados, e Municípios (vertical).

A opção por um ajuste fiscal que favorecesse o consumo, em detrimento do investimento público, nada contribuiu para o desenvolvimento econômico, e, ao final da década, era extremamente grave a concentração de renda no Brasil.

#### **a) A Política Fiscal no Governo Collor**

Os resultados da gestão das finanças públicas durante o governo Collor são considerados extremamente negativos. Houve um brutal agravamento das distorções tributárias que ocorreram no final da década de 80.

---

*minimo; escala móvel (gatilho salarial) caso a inflação superasse 20%; seguro desemprego" (Almeida, 1992, p.49).*

A grande maioria das medidas adotadas no sentido de alterar a estrutura tributária estavam voltadas para um aumento emergencial de arrecadação. Mudanças casuísticas, incompetência do governo federal na elaboração da legislação tributária e a desestruturação da Receita Federal, estimularam medidas judiciais sobre pagamento de impostos e a sonegação cresceu absurdamente.

Ao mesmo tempo em que diminuiu o número de contribuintes que recolhiam impostos, aumentou a alíquota dos que pagavam, amplificando a concentração de tributos diretos sobre os trabalhadores do setor formal, especialmente na classe média, enquanto as grandes empresas livravam-se do pagamento de impostos em função das brechas legais existentes.

Além disso, a política recessiva que se manteve por toda gestão contribuiu para deprimir a receita tributária, foram efetuados cortes indiscriminados de gastos; os salários do funcionalismo público federal foram profundamente achatados; foram contidos os benefícios da Previdência Social; paralisaram-se os investimentos da União.

Esta política de cortes implicou numa forte deterioração salarial e os funcionários públicos buscaram complementar sua renda em outras atividades, geralmente em detrimento da qualidade e eficiência do serviço público.

A degeneração da qualidade do gasto público fez com que este perdesse a funcionalidade para o crescimento, o que se manifesta de várias formas, tanto no custo da atividade econômica como na produtividade potencial da economia, por exemplo, o corte do orçamento para ciência e tecnologia, ou o sucateamento dos setores de educação e saúde.

O atraso nos investimentos em infra-estrutura econômica tornou-se um enorme obstáculo à retomada do crescimento. A preservação das distorções resultou na manutenção

de incentivos fiscais e investimentos de pouca ou nenhuma eficiência (destinados à sustentação política do governo).

Acrescidas a esses fatores, foram promovidas enormes distorções na estrutura salarial e administrativa do setor público, agravadas pela incosequente reforma administrativa.

Quanto aos efeitos distributivos, fica claro o aumento da concentração de renda e um grande aumento dos tributos indiretos que, por sua vez, afeta diretamente os menos abastados através do repasse para os preços. Em relação aos tributos diretos constatou-se maior concentração dentre os trabalhadores do setor formal e classe média.

A principal consequência da gestão fiscal do governo Collor para a deterioração da distribuição de renda é que ela foi um dos elementos centrais da política recessiva, cujos efeitos se fazem sentir na decomposição salarial da população e no aumento da miséria.

#### **b) Política Fiscal no Estado de São Paulo**

As medidas macroeconômicas adotadas pelo governo federal refletem-se nas finanças dos Estados, sendo que o Estado de São Paulo não foge à regra. Isto irá implicar, de uma forma ou outra, na realocação dos recursos orçamentários para os vários setores, entre eles a educação.

Na análise da composição percentual da receita do Estado observa-se uma grande queda percentual da receita tributária ao longo da década de 80, sendo mais acentuada no ano de 1981, em função da grave crise econômica ocorrida neste período (Pacheco Filho e Curi, 1992).

O mesmo estudo mostra que, nos cinco anos subsequentes, a receita tributária mantém-se no patamar de 77% do total de receitas disponíveis para o governo de São

Paulo. Em 1987 ocorre nova queda, de 10%, tendência que se mantém nos anos seguintes, chegando em 1990 a atingir o patamar de 64%.<sup>4</sup>

Dentre os vários tributos responsáveis pela capacidade de financiamento do Estado, cabe ao ICMS<sup>5</sup> a maior parcela. Fazendo uma análise comparativa entre o comportamento do ICMS e do PIB de São Paulo, observa-se que em 1981 o montante de ICMS real sofre uma queda como consequência da recessão econômica. Mantém-se nos mesmos patamares até 1985, apresentando nova queda em 1983 e não tendo o mesmo desempenho da recuperação da atividade econômica ocorrida em 1984. Tal comportamento é justificado pelas várias políticas de ajustamento implementadas neste período e que não estimularam seu crescimento

Já em 1986, ano em que a implantação do Plano Cruzado estimulou o consumo interno, verificou-se um aumento do ICMS de 34% reais. O mesmo não ocorre em 1987 quando sofre uma brusca queda de 15% reais, mas a partir de 1989 (ano da transformação de ICM para ICMS) verifica-se um aumento da ordem de 30% reais no montante da arrecadação. (Pacheco Filho e Curi, 1992, p.435).

Considerando-se o panorama de década de 80, percebe-se que a parcela de recursos do governo do estado é pequena e que permaneceu a tendência de queda, tanto nos primeiros anos da década quanto após a implantação do Plano Cruzado, embora havendo uma mudança de patamar. Este quadro só será revertido após a alteração da estrutura tributária ocorrida com a promulgação da Constituição em 1988.

O comportamento do ICMS durante a década de 80 pode ser visualizado na tabela abaixo:

---

<sup>4</sup> A queda de receita tributária é importante "na medida em que tanto a Constituição Federal, quanto a Estadual, vinculam uma porcentagem mínima de gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino relacionada com a receita tributária" (Pacheco e Curi, 1992, p.433).

<sup>5</sup> Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, que substituiu o antigo Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICM.

Tabela 1: ICM(S) como porcentagem do PIB - São Paulo

Ano	% do PIB de São Paulo
1980	5,07
1981	4,96
1982	4,99
1983	4,49
1984	4,25
1985	4,81
1986	4,81
1987	6,04
1988	5,12
1989	6,07
1990	6,70

Fonte: reproduzido de Pacheco Filho e Curi, 1992, p.436.

No que se refere à alocação de recursos entre os vários órgãos estaduais, a alteração ocorrida durante a década de 80, possibilita que a Secretaria de Educação apareça com uma tendência permanente de queda na participação dos gastos estaduais, o que não acontece com as Secretarias de Transportes e da Saúde, que tiveram seus percentuais aumentados.

É importante destacar que os gastos com Educação são efetuados também através das instituições autônomas, incluindo aí universidades e instituições da administração indireta. Abaixo mostra-se a comparação entre as Universidades Estaduais Paulistas e a Secretaria Estadual da Educação no total de gastos do estado:

Tabela 2: Gastos da Secretaria da Educação e das Universidades Estaduais, como porcentagem do gasto total do Estado.

Ano	SEE <sup>(1)</sup>	Universidades		Índices		
		Paulistas <sup>(2)</sup>	Total	SEE	Univ. Paul.	Total
1980	17,15	4,61	21,76	100	100	100
1981	16,73	4,81	21,54	98	104	99
1982	16,80	4,48	21,28	98	97	98
1983	15,64	4,67	20,31	91	101	93
1984	15,30	4,42	19,72	89	96	91
1985	15,45	4,87	20,32	90	106	93
1986	13,80	5,36	19,16	80	116	88
1987	13,78	6,76	20,54	80	146	94
1988	11,80	5,86	17,66	69	127	81
1989	11,90	6,13	18,03	69	133	83
1990	11,78	5,79	17,57	69	126	81

Fonte: adaptada de Pacheco Filho e Curi, 1992, p.440.

(1) Secretaria Estadual de Educação

(2) Universidades Paulistas: USP, UNICAMP, UNESP e Paula Souza.

A comparação dos gastos efetuados ao longo da década, entre o ensino fundamental e as universidades estaduais, evidencia um crescimento do montante destinado às universidades, especialmente a partir de 1986, reflexo da implantação da autonomia de gestão financeira para as universidades.

Entretanto, houve uma queda significativa do percentual destinado à educação, em relação aos gastos totais do estado, considerando-se que o peso da Secretaria de Educação é maior do que o das universidades (Pacheco Filho e Curi, 1992).

Os vários ajustes promovidos pelo governo federal, durante a década de 80, contribuíram para agravar as finanças do estado, situação que só pôde ser alterada com a promulgação da Constituição que modificou a estrutura tributária, como já foi mencionado.

Apesar das Constituições Federal e Estadual estabelecerem percentuais mínimos a serem destinados à educação e ao ensino fundamental, na década de 80 os recursos

destinados a essas atividades declinaram em relação ao total de recursos, tendo sido ainda maior a queda para o ensino fundamental e médio, enquanto que para as universidades, registrou-se um crescimento no período.

*"as políticas de ajustamento adotadas no âmbito federal tiveram reflexos nas finanças estaduais de São Paulo, mas refletiram de forma mais intensa no setor educacional"* (Pacheco Filho e Curi, 1992, p.446).

Portanto, em oposição ao que especifica a Constituição Federal, houve uma reorientação dos recursos, durante a década de 80, no sentido de priorizar-se o ensino superior e especializado em detrimento do ensino fundamental.

A partir da chamada " Crise do Capitalismo" verifica-se que a lógica estabelecida pelo capital, segundo a qual o Estado assume um papel duplo e contraditório, desencadeia-se um processo de crise econômica, política e social. Resulta ainda desse processo, uma "brecha estrutural" entre despesas e receita do Estado, incapacitando-o de atender as crescentes demandas sociais.

Neste contexto são afetadas as relações de trabalho; declinam os níveis salariais; e um grande número de trabalhadores irá depender dos serviços oferecidos pelo Estado, que, por sua vez, irá aumentar sobremaneira as despesas públicas, sem, no entanto, conseguir atender adequadamente toda população.

Uma das grandes conseqüências das contradições presentes na crise econômica é o crescente processo inflacionário verificado especialmente na América Latina. Dentre as tentativas de ajustamento ou dentre as reformas propostas, estão presentes as doutrinas do "Consenso de Washington", que delegou ao Estado o papel de "vilão" da crise.

Governo e empresas estatais assumem assim, os sacrifícios impostos pelos programas de ajustamento do FMI que preconizava a redução drástica dos gastos públicos aliada a um rigoroso controle dos salários.

Acompanhando tais programas estão os preceitos neoliberais, determinando fundamentalmente a diminuição do tamanho do Estado e a desregulamentação da economia.

Por conseguinte, as tentativas de ajustamento econômico deixaram um saldo de profunda marginalização econômica ao longo da década de 80 para todos os países da América Latina, em especial para o Brasil que não participou da recuperação econômica verificada a partir de 1991 na maioria dos países latino-americanos.

Quanto ao cenário fiscal brasileiro, após o golpe militar de 1964 verifica-se que a política tributária estava voltada para o processo de acumulação e foi, portanto, perversa para a grande maioria da população. Várias tentativas de reformas econômicas foram realizadas mas de forma "casuística", desagregando profundamente o sistema fiscal e tornando-o incapaz de evitar o aprofundamento da crise.

Durante a década de 80 agrava-se a crise fiscal, deteriorando ainda mais a distribuição de renda e o planejamento público. Ao final da década o quadro econômico brasileiro caracterizava-se por uma profunda recessão; acelerado processo inflacionário; reduzida carga tributária e aumento das demandas por gasto público.

Durante o Governo Collor a gestão das finanças públicas foi absolutamente desastrosa. Agravam-se as distorções tributárias e as mudanças casuísticas e incompetentes do governo federal acabaram por implementar uma política de cortes dos gastos públicos sem critérios e fundamentos adequados. Foram arrojados os salários dos funcionários públicos, que se viram obrigados a buscar outras complementações de renda, em detrimento da qualidade do serviço público.

O saldo da gestão Collor foi a deterioração da distribuição de renda, elemento central da política recessiva; aumento significativo da miséria e profunda decomposição salarial.

As oscilações do quadro econômico e fiscal a nível nacional refletem diretamente sobre a política de arrecadação estadual. Neste sentido as políticas de ajuste fiscal no âmbito estadual estão condicionadas aos efeitos da política macroeconômica.

Constata-se que os sucessivos ajustes econômicos e fiscais solapam as finanças do Estado durante a década de 80, e que somente após a promulgação da Constituição em 1988, é que houve possibilidade de recuperação em função das alterações na estrutura tributária.

Para a Educação, particularmente, constata-se uma diminuição na destinação de recursos durante toda a década de 80, sendo esta situação diferenciada, no caso das Universidades, em virtude da implantação da autonomia de gestão financeira para as mesmas, conforme será discutido no capítulo IV.

É evidente que a conjuntura econômica produz efeitos na vida política do país, afetando diretamente as condições de vida das classes menos favorecidas e provocando diversas reações dos segmentos de trabalhadores, especialmente os mais organizados.

## CAPÍTULO II

# O MOVIMENTO SINDICAL NO CONTEXTO DA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA

## **A. O MOVIMENTO SINDICAL SOB A DITADURA MILITAR**

O Estado Brasileiro, a partir da década de 70, foi cenário de uma intensa mobilização social e de uma importante inserção do movimento sindical no contexto sócio-político que, ao questionar as políticas econômicas e sociais do Estado, altera de forma decisiva a conjuntura de repressão instalada pelo governo militar.

Com o golpe militar, os trabalhadores e suas organizações foram duramente atingidos. Além da intervenção nos sindicatos e cassação dos dirigentes, algumas organizações foram fechadas e seus dirigentes foram aprisionados. Não bastasse isso, o governo, dando nítidos sinais de seu caráter de classe, alterou a legislação de forma a *favorecer os interesses do capital, limitando alguns direitos já conquistados.*

A política salarial ao determinar um cálculo fixo para os reajustes, minou o poder de negociação dos sindicatos, e estabeleceu que estes reajustes ficariam abaixo da inflação; a lei da estabilidade foi substituída pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), eliminando totalmente a estabilidade e favorecendo a rotatividade - importante instrumento usado pelo patronato para rebaixamento da folha de pagamento e aumento do poder de controle sobre os trabalhadores. O direito de greve foi profundamente restringido através da Lei n. 4330, e em 1967 foram proibidas as greves nas atividades chamadas essenciais.

Mesmo diante de tanta repressão, o movimento sindical conseguiu manter-se razoavelmente ativo e em julho de 1968 irrompeu a greve de Osasco que revestiu-se de um significado especial. Já estavam esboçadas nesta greve, propostas de alteração da prática sindical, enfatizando a combatividade, independência, e proximidade com as bases, sendo por isso considerada precursora do "Novo Sindicalismo".

Todavia com a decretação do Ato Institucional nº 5 (AI-5) no final de 1968, que significou um "endurecimento" ainda maior do regime, tornou-se mais difícil qualquer articulação dos trabalhadores. Os "pelegos" passaram a dominar grande parte das direções,

direcionando a atuação dos sindicatos para os serviços assistenciais e para o cumprimento das exigências burocráticas. O instrumento da greve foi praticamente esquecido (Leite, 1982).

*"Através dele, foi decretado o recesso do Congresso, das Assembléias e das Câmaras Municipais e foi dado ao Executivo o poder de promover cassações políticas e demitir funcionários públicos" (Leite 1987 p.52)*

Como consequência deste quadro, os salários foram deteriorados, passando a não acompanhar as taxas de inflação - aliás, um dos pilares do crescimento econômico da época do "milagre".

O clima político favoreceu a disseminação das práticas repressivas dentro das fábricas. Vigilância e disciplina possibilitaram maior controle do capital sobre o processo de trabalho; foram intensificados o ritmo e a cadência; aumentaram as horas extras e foram largamente utilizadas as estruturas de cargos e salários de forma que estimulassem a divisão e a individualização dos trabalhadores.

Impossibilitados de reagirem de forma coletiva, organizando grandes manifestações, os trabalhadores limitaram-se a demonstrar suas insatisfações através de pequenos movimentos no interior da empresa (operação tartaruga, paralisação parcial, etc...).

Foi no interior dessas manifestações que emergiram as lideranças sindicais responsáveis pela introdução de novas práticas de organização e que, mais tarde, deram origem ou às oposições sindicais ou a diretorias mais próximas de suas bases, conhecidos como "sindicalistas autênticos".

A atuação dessas lideranças foi fundamental para a ruptura do sindicalismo atrelado e corporativista, e para o nascimento de um novo modo de atuação sindical, que na década de 70 transformou-se no que hoje é conhecido como "Novo Sindicalismo".

A primeira grande experiência dessas lideranças, foi a Campanha Salarial de 1977, na qual os sindicatos, em especial o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo, deflagraram uma grande mobilização pela reposição das perdas salariais ocorridas em função da manipulação pelo governo, dos índices oficiais de inflação em 1973.

Tendo uma participação especial durante a campanha, o sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo conquistou, através de negociação direta com o patronato, uma antecipação de 10%. No ano seguinte, esse percentual foi descontado do reajuste, fato que originou a greve de maio de 1978.

Neste movimento havia um conjunto de demandas que conferiram a ele, um significado político de extrema importância. Questionando duramente a dominação que o capital exercia sobre o trabalho, foram denunciadas a forma despótica de gestão da mão de obra, bem como o autoritarismo que permeava as relações de trabalho no interior das empresas.

Unindo-se ao movimento que emergia no contexto mais amplo da sociedade, as greves ocorridas em maio de 78 representaram o início das manifestações que caracterizaram o período, exigindo a democratização do país.

Mesmo com as investidas do governo e do patronato tentando reprimir a resistência dos trabalhadores, o movimento de 78 deixou um saldo bastante positivo, pois resgatou o instrumento da greve apesar das restrições legais e forçou o patronato a introduzir novos padrões de gestão, democratizando as relações de trabalho no interior das empresas.

Organizados em associações, os funcionários públicos entram no cenário político juntamente com outras categorias de trabalhadores, desempenhando importante papel na democratização da sociedade, como será apresentado no capítulo V deste trabalho.

Foi neste movimento que os trabalhadores dos setores público e privado se constituíram em sujeitos coletivos<sup>6</sup> capazes de se colocarem na cena política e interferirem no caminho que a sociedade iria escolher a partir daquele momento histórico.

A partir de 1981, entretanto, os trabalhadores foram atingidos pela grave recessão econômica, que provocou demissões em massa e conseqüentemente, prejudicou sua capacidade de mobilização. Neste contexto as medidas econômicas, especialmente sob a orientação do FMI, foram degradando cada vez mais as condições de vida dos trabalhadores cujos salários foram extremamente archoados com as mudanças na política salarial.

Em julho de 1983 há contudo, um revigoramento do movimento sindical e são deflagradas várias greves envolvendo petroleiros, metalúrgicos e químicos. Desta feita, os trabalhadores organizaram uma greve geral de 24 horas, em protesto contra a política econômica e pelo fim das intervenções nos sindicatos.

O processo de organização dos trabalhadores, que germinara nesse período, culminou em 1983, com a fundação da Central Única dos Trabalhadores - CUT. Havendo um clima político favorável com a queda do governo militar, o movimento grevista explode em 1985, somando, segundo dados do DIEESE, 2 milhões de trabalhadores.

Mais uma vez, acompanhando as reivindicações salariais, estavam várias demandas relativas às condições de trabalho e, sobretudo, demandas relativas ao fortalecimento da organização sindical nos locais de trabalho. Desse novo embate, resultaram alguns ganhos importantes, como a diminuição da jornada de trabalho, a introdução da trimestralidade para cálculo dos reajustes, e aumentos salariais.

Algumas mobilizações ganharam destaque, como a greve nacional dos bancários, que contou com amplo apoio da sociedade dadas as altas taxas de lucro obtidas pelos

---

<sup>6</sup>Utiliza-se neste trabalho o conceito de "sujeitos coletivos" definido por Sader, como "uma coletividade onde se elabora uma identidade e se organizam práticas através das quais seus membros pretendem defender interesses e expressar suas vontades, constituindo-se nessas lutas" (Sader, 1988, p.11).

bancos, e revelou um alto grau de organização. Em 1986 é criada a Central Geral dos Trabalhadores - CGT, num momento em que as medidas de estabilização econômica anunciadas pelo governo ganham amplo apoio popular. Em maio o movimento grevista atingiu um dos maiores índices de paralisações, que tiveram como objetivo central o protesto contra as alterações da política econômica impostas pelo Plano Cruzado.

É importante ressaltar, que dentre os muitos avanços obtidos nessa movimentação grevista, destacam-se a difusão da legalização das comissões de fábrica, e o fortalecimento da negociação direta, diminuindo a intervenção do Estado e possibilitando que os trabalhadores pudessem atuar como sujeitos capazes de escolher seu próprio destino.

## B. EMERGÊNCIA DO NOVO SINDICALISMO

Em decorrência da política salarial imposta pelo governo militar, das práticas assistencialistas dos sindicatos oficiais, e ainda, em função dos prejuízos organizacionais resultantes da repressão, os sindicatos estavam na década de 70, esvaziados de seu poder de representação.

Com a segurança do imposto sindical muitos dirigentes se acomodaram, atuando como gerentes dos serviços oferecidos pelos sindicatos, poupados inclusive, das situações desconfortáveis de conflito.

Porém, em categorias onde os conflitos gerados pelas péssimas condições de trabalho e pela repressão patronal, acabaram por exercer forte pressão sobre os dirigentes, surgiram oposições contra essas lideranças acomodadas, ou ainda, outras direções sindicais

*"absorveram a inquietação das bases e operaram uma 'transformação de dentro' na prática sindical (como em São Bernardo). Aí tivemos a emergência de uma corrente sindical renovadora, nitidamente minoritária durante os anos 70, que começou a questionar a organização sindical e a ser reconhecida como 'sindicalismo autentico' ou 'novo sindicalismo'" (Sader, 1988, p.180).*

Originando essa corrente estavam alguns dirigentes sindicais dispostos a superar esta situação de esvaziamento e perda de representatividade, e ainda assumir a luta dos trabalhadores que representavam.

A diretoria do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo é um dos melhores exemplos. Em 1969 escolheram algumas estratégias para estimular a aproximação dos trabalhadores, dentre elas, equipar tecnicamente e fortalecer a atuação do Departamento Jurídico do Sindicato, para responder aos inúmeros conflitos surgidos no cotidiano das

fábricas. Já no I Congresso da categoria em 1974, foram expressas através das resoluções, as principais plataformas dessa diretoria, que continham questões ligadas à política salarial, negociação direta, contrato coletivo, liberdade sindical e também questões ligadas às condições de trabalho, como segurança, rotatividade, horas extras, etc...

Na diretoria eleita em 1975, a presidência é assumida por Luís Inácio da Silva em substituição a Paulo Vidal, e sua prioridade era o trabalho de base, que viria anular a oposição.

Além de Lula, outros dirigentes formaram a corrente dos autênticos: Benedito Marcílio, do Sindicato dos Metalúrgicos de Santo André; Henos Amorina, do Sindicato dos Metalúrgicos de Osasco; Marcelo Gatto, substituído por Arnaldo Gonçalves no Sindicato dos Metalúrgicos de Santos; Jacó Bittar, do Sindicato dos Petroleiros de Paulínia.

A grande marca desses dirigentes foi a percepção e a sensibilidade de absorver as pressões de suas bases, canalizando-as para o sindicato, que se transformou num instrumento de efetiva representação dos trabalhadores.

O trabalho desses dirigentes foi bastante difícil, pois além de assumirem a frente de uma nova prática de representação, estavam constantemente limitados pela pequena margem legal, vivendo constantemente a ambígua posição de responder às insatisfações das bases sem desrespeitar as exigências legais. Ainda assim, souberam explorar muito bem as brechas legais, as formas de ação consideradas legítimas e defender os interesses dos associados.

Demonstrando grande senso de oportunidade, o "novo sindicalismo" quebra o silêncio dos anos anteriores e coloca na cena política um grande contingente de trabalhadores que recuperam o direito de se manifestar através de assembléias, pronunciamentos, deixando aberto o espaço para a participação efetiva dos trabalhadores na vida política do país.

*"Os discursos emitidos pelo 'novo sindicalismo', se fazem de um lugar social - os próprios sindicatos - que integram a institucionalidade estatal. Se essa obrigatória cumplicidade impunha sérias limitações às falas e movimentos dos sindicalistas, a verdade é que em contrapartida eles assumiam o papel - institucionalmente definido - de agenciadores dos conflitos trabalhistas"* (Sader, 1989, p.183).

O "novo sindicalismo" inovando também nas "matrizes discursivas" (para utilizar o conceito do próprio autor), ao invés de limitar-se frente a essa cumplicidade, aproveitou das *"potencialidades que essa situação produz para a geração de discursos capazes de interpelar as mentalidades formadas pelos discursos dominantes"* (Sader, 1989, p.184).

Ainda segundo o autor, foi em São Bernardo que o significado dos discursos progressivamente se transformou, mudando da conciliação para a contestação . Através do conteúdo da "Tribuna Metalúrgica" foram identificados por Sader (1989) três grandes temas: 1) o orgulho corporativo (explicitado numa matéria onde os trabalhadores comparam a importância da nova sede à importância da própria classe); 2) a reivindicação de uma contrapartida pela colaboração aos apelos do governo (expressas em matérias que aceitam os chamados da propaganda do regime, mas exigindo o que lhes é devido pela criação das riquezas); e 3) a 'defesa responsável' dos interesses dos trabalhadores (quando utilizam-se da lei para solicitar mudanças ou cobrar promessas, fornecendo orientação jurídica aos trabalhadores para a defesa das "manobras" dos chefes e denunciando abusos).

É curioso notar, que paulatinamente ocorre uma mudança de postura do sindicato frente ao regime militar. Através do jornal e dos discursos dos dirigentes, especialmente dos discursos de Lula, o sindicato reelaborava as insatisfações do cotidiano fabril, relacionando-as com o contexto político que as favoreciam. Além disso, colocava-se num nível de

igualdade junto ao patronato e o governo, cobrando explicitamente as mudanças almejadas por toda categoria<sup>7</sup>.

É importante ressaltar que o conteúdo desses discursos, significam muito mais que a cobrança de algumas reivindicações. Os discursos de Lula, na realidade, significam a explicitação de uma insatisfação generalizada não apenas dos metalúrgicos, mas para "dar vida" à potencialidade de ação desses trabalhadores, adormecida e sufocada pela opressão e repressão. Afirmando que os trabalhadores eram capazes de agir e interferir, que como seres humanos deveriam ter respeitada sua dignidade, os discursos de Lula contribuíram como um importante instrumento para as históricas transformações políticas assistidas naquele período.

As estratégias desenvolvidas pelo novo sindicalismo, especialmente em relação à política econômica do governo, consolidaram-se através de demandas sobre negociação coletiva livre e direta, liberdade e autonomia sindicais, e o direito de greve (Almeida, 1992).

Havia por parte do governo a opção de preservar o crescimento alcançado no período do "milagre econômico"<sup>8</sup>, conferindo ao Estado, o papel de promotor do desenvolvimento. Neste contexto, emerge o "novo sindicalismo", cobrando a participação dos trabalhadores na "festa" do "milagre"; pleiteando a livre contratação entre sindicatos e representantes do empresariado e condições institucionais que a viabilizassem dando especial destaque à autonomia da ação sindical e direito de greve.

Tendo o movimento sindical, no final da década de 70, se transformado num movimento de massas, a oposição à política salarial e trabalhista do governo não era questão

---

<sup>7</sup> Talvez a melhor definição do conteúdo dos discursos de Lula, tenha sido a de Osakabe: "(...) é um discurso 'imperfeito', que se permite refazer-se no próprio curso segundo as alterações da experiência e da própria interlocução, e que dissolve as compartimentações entre a linguagem pública e a privada ou entre o conveniente e o inconveniente. É portanto a fala de um ator não domesticado pelas regras instituídas" (Osakabe, H. citado por Sader, 1989, p.189-190).

<sup>8</sup>O chamado "milagre econômico" refere-se ao período de 1968 - 1973, quando a economia brasileira apresentou taxas de crescimento do Produto Interno Bruto - PIB, bastante elevadas, em torno de 10% ao ano. Sobre o período consultar: TAVARES e ASSIS, 1986.

apenas para lideranças, mas para o conjunto dos trabalhadores. A demanda por autonomia sindical transformou-se em oposição à presença do Estado nas relações socioeconômicas, e possibilitou o reconhecimento da participação política dos trabalhadores.

### C. NASCIMENTO E TRAJETÓRIA DA CUT

A intensa mobilização dos trabalhadores no final da década de 70, deu-se num contexto de profunda crise do governo militar e o começo da abertura política, no qual novas lideranças iniciaram um amplo processo de discussões, com vistas a congregar as diversas representações dos trabalhadores.

Coube ao grupo dos dirigentes sindicais conhecidos como "sindicalistas autênticos" o impulso inicial dessa organização, fundando a Intersindical - organismo de coordenação das discussões preparatórias.

Em fevereiro de 1980, é realizado o Encontro de João Monlevade (MG), do qual participaram líderes de pastorais operárias, dos movimentos populares, de comunidades de base, oposições sindicais e também dirigentes dos sindicatos oficiais. Dessa reunião, resultou um conjunto de princípios básicos, relacionados à 'democratização da estrutura sindical'. Dentre eles foram propostos: a substituição da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), por um Código de Trabalho; a introdução de contratos coletivos de trabalho; liberdade e autonomia sindicais nos moldes da Convenção 87<sup>9</sup> da Organização Internacional do Trabalho, fim da restrição ao direito de greve, e negociação direta entre trabalhadores e empregadores sem a interferência do Estado.

Em julho deste ano o mesmo grupo volta a se reunir num encontro realizado em Taboão da Serra (SP), mas que de acordo com a programação inicial, foi denominado de "Encontro de São Bernardo". O documento resultante deste encontro reflete reivindicações mais abrangentes e radicais, como a "luta pela posse da terra dos trabalhadores rurais e urbanos", demonstrando a unificação de ação entre os dois segmentos de trabalhadores.

---

<sup>9</sup>A Convenção 87 da OIT, trata da liberdade sindical e da proteção ao direito de sindicalização.

Ainda faz parte deste documento o alerta de que,

*"o sindicalismo deve ser praticado em todos os locais possíveis: começando nos locais de trabalho, passando pelas mobilizações de bairro e terminando no sindicato, para se dar uma maior força e unidade na luta"* (Rodrigues, 1991, p.19).

É neste documento que os trabalhadores reivindicarão uma 'nova estrutura sindical', mostrando-se favoráveis à criação de uma central única dos trabalhadores. Contam como

*"principais bandeiras de luta: a reforma agrária, a garantia do emprego, as eleições diretas em todos os níveis de representação, o direito de greve, o contrato coletivo de trabalho e a recondução dos dirigentes sindicais cassados"* (Rodrigues, 1991, p.20)

Dando prosseguimento a estas discussões, outro encontro - o III Encontro Nacional - foi realizado em Vitória (ES). Dentre as propostas aprovadas constavam: reforma agrária; greve geral envolvendo associações, movimentos populares e rurais; estabilidade no emprego; e mais uma vez a formação de uma central única de trabalhadores. Não compareceram a este encontro os sindicalistas ligados ao Partido Comunista Brasileiro - PCB.

Após este encontro, foi fundada a ANAMPOS - oficialmente denominada Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindical -, em reunião realizada em junho de 1982, na cidade de Goiânia. Foram dois os pontos centrais do debate que norteou essa reunião. Primeiro, a necessidade de se evitar o adiamento do próximo Congresso Nacional da Classe Trabalhadora - CONCLAT<sup>10</sup>, e segundo, a luta pela criação da CUT

<sup>10</sup>A sigla CONCLAT significou, em diferentes momentos, conferência, congresso e coordenação da classe trabalhadora. A CONCLAT de 1981 - Conferência Nacional da Classe Trabalhadora - deu origem a Comissão Pró-Central Única dos Tabalhadores (CUT). Existiram ainda duas outras: a primeira realizou-se em agosto de 1983, designada Congresso Nacional da Classe Trabalhadora, reuniu o bloco de sindicalistas que fundariam a CUT; a segunda realizou-se em novembro do mesmo ano, reunindo um grupo de sindicalistas contrários, e designada Cordenação Nacional das classes trabalhadoras. Este grupo fundou, em 1986, a Central Geral dos Trabalhadores - CGT.

'pela base', o que significava evitar a formação de uma central apenas com os sindicatos oficiais, ou com as confederações e federações. Como resultado dessas discussões,

*"se esboça uma teoria da União dos movimentos populares urbanos e rurais com o sindicalismo na qual às organizações sindicais caberia o papel de vanguarda"* (Rodrigues 1991, p.22)

Com a realização nos dias 13 e 14 de setembro de 1980 em Nova Iguaçu, do Encontro Nacional dos Trabalhadores em Oposição à Estrutura Sindical - ENTOES, unem-se os ativistas das oposições com o grupo dos "autênticos". Estiveram presentes, ainda, militantes das oposições de várias tendências, membros de diretorias sindicais conhecidas como combativas, comandos de greve, etc., totalizando a participação de quinhentos delegados de quinze estados.

A partir daí, forma-se o bloco dos sindicalistas que fundariam a CUT., composto basicamente por membros da ANAMPOS, da tendência de Lula e dos sindicalistas "autênticos", e membros das oposições sindicais.

Sem dúvida, eram muitas as divergências entre todos os grupos e facções. Apesar disso, todas as forças representantes do sindicalismo brasileiro, participaram de um grande encontro realizado em agosto de 1981 na Praia Grande - litoral de SP -, denominado Conferência Nacional da Classe Trabalhadora - CONCLAT. É inegável a importância de um acontecimento como este, principalmente por ter sido a primeira grande conferência em que o sindicalismo brasileiro estava maciçamente presente, num total de 1.126 entidades e 5.247 delegados (Rodrigues, 1991, p.31).

Em meio a muitas divergências e conflitos foi eleita uma Comissão Nacional Pró-CUT, que deveria preparar para o ano de 1982 um outro congresso para a fundação da central sindical. Entretanto, os conflitos existentes no interior da comissão impediram a

realização do Congresso no ano seguinte, e cristalizaram as divergências presentes na CONCLAT.<sup>11</sup>

Uma das alas formadas pelo "bloco combativo" e situando-se mais à esquerda, estava em minoria na composição da Comissão Nacional. Defendeu a realização do próximo congresso mas não obteve sucesso, pois o "Bloco da Reforma", formado por sindicalistas da Unidade Sindical, alegava não haver condições para tal realização no ano seguinte. Consideravam também que, sendo 1982 um ano de eleições, não seria viável a realização do CONCLAT.

Além disso, havia diferenças de concepções políticas refletidas nas divergências sobre unicidade, contribuição sindical, greve geral, papel das federações e confederações.

Os grupos mais à esquerda defendiam a criação de uma entidade mais ampla que abrigasse as "oposições sindicais", reduzindo o papel das federações e confederações.

Não havendo consenso, o grupo considerado mais à esquerda convocou para 1983, o Primeiro Congresso Nacional da Classe Trabalhadora igualmente denominado de CONCLAT.

Reunindo 5.059 delegados de 912 entidades, e bandeiras de caráter político bastante amplo como: reforma agrária radical, ampla massiva, imediata e sob o controle dos trabalhadores; não pagamento da dívida externa; rejeição das privatizações; eleições diretas para Presidente da República, realizou-se em agosto de 1983 o congresso que deu origem à CUT.

Quanto às reivindicações específicas do meio sindical, figuravam: direito irrestrito de greve, liberdade e autonomia sindical, reconhecimento da CUT como órgão máximo de representação dos trabalhadores. Assim foi fundada a Central Única dos Trabalhadores, considerada hoje, a mais importante central sindical do país.

---

<sup>11</sup>Uma descrição mais detalhada sobre as divergências entre os diversos grupos ocorridas no processo de fundação da CUT é encontrada em RODRIGUES, 1991.

Desde as discussões iniciais que prepararam a fundação da CUT, houve participação dos funcionários públicos. No I CONCLAT, por exemplo, estava presente a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil, além de um grande número de associações de funcionários públicos.

A participação do setor público no interior da Central cresce significativamente passando de 7,2% no I Congresso da CUT (I CONCURT) para 11,2%, no segundo. Em 1986, no III CONCURT, a participação chega a 16% (Rodrigues, 1991, p.18).

## D. O MOVIMENTO SINDICAL DOS ANOS 80

Em 1981/82, a nova política econômica mergulhou o país numa profunda recessão, que golpeou profundamente a capacidade de mobilização dos sindicatos, impondo a redução das paralisações. Lideranças sindicais e forças de oposição unificaram-se no combate às políticas governamentais e, mesmo numa conjuntura de recessão, o movimento sindical tenta efetivar a primeira greve geral em julho de 1983, organizada por suas principais lideranças.

*"O renascimento da vida sindical deu origem a formas de organização não contempladas e, às vezes, não permitidas pela lei sindical. Multiplicaram-se as associações para-sindicais de funcionários públicos, que não possuíam direito de sindicalização. Surgiram organizações de cúpula - as centrais sindicais - não previstas em lei" (Almeida, 1992, p.36)*

Com o decreto do Plano Cruzado, as primeiras manifestações dos dirigentes sindicais condenavam a política de estabilização, denunciando-a como uma nova forma de arrocho salarial e de impacto recessivo. Ensaíam uma nova greve geral, mas a CONCLAT adere ao apoio popular ao Cruzado. Embora não recuando de sua posição, a CUT não conseguiu efetivar a proposta de greve geral contra o Plano Cruzado, e foi simpática ao congelamento dos preços. Já os sindicatos, independentemente da filiação à CUT ou à CGT, aproveitaram a oportunidade para negociar melhorias salariais, tanto que, em 1986 cresceu vertiginosamente o número de greves, atingindo especialmente o setor industrial (indústria metalúrgica paulista). Tais greves tiveram um significado especial, pois não ocorreram apenas nos redutos cutistas, mas também onde os sindicatos eram ligados à CGT ou independentes das centrais.

Tendo o governo feito alterações no plano econômico, as centrais sindicais iniciaram a preparação de uma greve geral de protesto. Tal era o descontentamento, que uma grande

manifestação em Brasília organizada por sindicatos e partidos, transformou-se em conflito violento com a polícia militar e o exército. O governo lança a idéia do pacto social. A CUT recusa-se a participar, embora tivesse feito parte das discussões prévias à negociação.

A deterioração econômica minimizou as diferenças entre as principais correntes sindicais, que assumiram a posição do confronto. Em 1987, dobra o número de greves, especialmente em função do pagamento dos resíduos do gatilho salarial, e de antecipações.

Com a edição do Plano Bresser<sup>12</sup>, o movimento sindical opta pela oposição unânime e intransigente a esta política de estabilização. CUT e CGT tentam organizar uma greve geral contra o Plano o que demonstrou a limitada capacidade das centrais para mobilizações com fins exclusivamente políticos. Ainda assim, o movimento sindical ajudou a combatê-lo através da barganha coletiva (Almeida, 1992).

Reafirmando a importância inequívoca do movimento sindical durante as décadas de 70 e 80, Almeida lembra que,

*"no final dos anos setenta, a confrontação possuía forte conotação simbólica e identificadora. Era instrumento de afirmação de um novo agente coletivo que se auto-identificava como classe trabalhadora e como tal impunha sua presença na arena política"*

(Almeida 1992, p.87)

No período imediatamente após o golpe militar de 1964, a organização dos trabalhadores foi violentamente reprimida através da cassação de dirigentes, intervenções nos sindicatos e proibição de greves.

---

<sup>12</sup>Este plano econômico editado em 1987, pelo então ministro da fazenda Luís Carlos Bresser Pereira, contemplava: reajuste de preços e tarifas públicas; congelamento de preços e tarifas por três meses; aplicação de reajuste automático aos salários; abolição da escala móvel e estabelecimento da livre negociação salarial; pagamento dos resíduos; entre outras medidas.

A mesma conduta repressiva foi utilizada no interior das fábricas e os trabalhadores buscaram formas alternativas de resistir. Foi a partir dessas manifestações que nasceram as lideranças sindicais, dispostas a alterar as práticas de organização atreladas e acomodadas, conhecidas como "sindicalistas autênticos".

Foram estas práticas inovadoras que deram origem ao "Novo Sindicalismo". Absorvendo as pressões das bases, aviltadas nas suas condições de vida e trabalho, organizam-se as "oposições" aos dirigentes comprometidos com o poder, demonstrando forte disposição de retomar a representatividade perdida e reconquistar o poder dos sindicatos. Ao fazer isso, o "novo sindicalismo" resgata, juntamente com suas bases, o direito de manifestação e participação dos trabalhadores na vida política do país, e sua influência contribui decisivamente para as alterações na conjuntura política verificadas no final da década de 70, que visavam a democratização da sociedade.

No bojo desta intensa mobilização política, os trabalhadores promovem encontros gigantescos da classe os quais, após árduas discussões, terminam por fundar a Central Única dos Trabalhadores.

Tendo crescido de maneira significativa, a central canalizou todas as reivindicações da classe trabalhadora, desde as mais específicas referentes à organização do processo de trabalho no interior das fábricas, até as reivindicações de caráter mais geral, envolvendo o processo de democratização da sociedade brasileira e da consolidação da recém fundada central sindical.

No fim dos anos 70 e início dos 80, foi marcante a atividade dos sindicatos de trabalhadores em protesto contra a política econômica e fiscal do governo, entrando em cena um enorme contingente de funcionários públicos que, neste período organizavam-se através de associações, como será verificado no capítulo III.

Foi neste conturbado quadro político e econômico, que os funcionários das Universidades Estaduais Paulistas, iniciaram um rico processo de organização sindical, que será contemplado no capítulo. V.

## CAPÍTULO III

# TRABALHO E SINDICALISMO NO SETOR PÚBLICO: EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL E NACIONAL

## A. CONDIÇÕES DE TRABALHO NO SETOR PÚBLICO INTERNACIONAL

As relações estabelecidas entre funcionários e Estado, a nível mundial, vêm sofrendo alterações significativas, principalmente durante as décadas de 70 e 80. Muitas das experiências verificadas em vários países do primeiro mundo, ou mesmo nos países em desenvolvimento, fazem parte também do cenário brasileiro.

Objetivando registrar essas semelhanças e como estão sendo desenvolvidas estas relações de trabalho no setor público, serão apresentados, de forma genérica o quadro internacional, e mais especificamente, a trajetória do movimento sindical no setor público brasileiro.

Assim como o conjunto dos trabalhadores, os funcionários públicos sofrem com a crônica insuficiência salarial, que por sua vez está relacionada aos mecanismos de fixação, seguridade e estabilidade salarial, constantemente ameaçados pelas oscilações econômicas.

Os recursos do Estado são de maneira geral, injustamente distribuídos, em prejuízo dos setores chaves de desenvolvimento social ou voltados ao bem-estar da população, atingindo as condições de vida e trabalho dos funcionários públicos.

Uma das conseqüências dessa canalização de recursos para setores de maior poder político no interior do aparelho do Estado, é a atuação do movimento sindical do setor público, no sentido de alterar as políticas econômicas, através de negociações e maior participação.

Em um grande número de países da América Latina é o governo quem determina de forma unilateral os salários e outras remunerações. Isto porque a prática da negociação coletiva ainda é muito frágil o que, aliado à resistência demonstrada pelos governos ao direito de sindicalização e a existência de "sindicatos dóceis", agrava profundamente a situação salarial dos funcionários, limitando seu poder de defesa.

Apesar de alguns estatutos garantirem a estabilidade, existe um grande número de trabalhadores públicos não estáveis. Medidas de racionalização administrativa e diretrizes impostas pelo Fundo Monetário Internacional - FMI, agravam o perigo de demissões, além de promoverem o desmantelamento de importantes setores do serviço público, especialmente nas áreas sociais.

Quanto à carreira, em muitos casos permanecem sem normas, ou quando existem, são sistematicamente violadas. Muitos funcionários permanecem longo tempo como contratados, fora da carreira legal. O acesso e a promoção não raras vezes se dão de forma injusta para com os funcionários eficientes. Persistem as discriminações por motivos políticos, sociais, raciais, ou de sexo, refletidas nas sanções disciplinares e na presença da arbitrariedade. A questão central desses problemas é a falta de normas adequadas que possibilitem, aos trabalhadores, o direito de defesa. Clientelismo, favoritismo ou o atendimento aos interesses pessoais ou de grupos, continuam determinando o ingresso na carreira.

Observe-se também a incorporação irracional das inovações tecnológicas que não foram adaptadas às necessidades reais do setor público, o que contribuiu para o aumento da ineficiência e dependência, em lugar de otimizar os serviços.

Nesse sentido, as relações de trabalho no setor público passam por um período difícil. Os trabalhadores públicos, cada vez mais combativos, estão chocando-se com as medidas de austeridade que vêm sendo tomadas por muitos governos, especialmente no que se refere ao emprego na administração pública (Ozaki, 1987).

Sobre isso, a OIT elaborou dois estudos, abordando as relações de trabalho e solução de conflitos: o primeiro durante os anos de 1983 e 1984 referindo-se aos países industrializados, o segundo durante os anos de 1985 e 1986, referindo-se aos países em desenvolvimento.

Nas décadas de 60 e 70 houve um crescimento constante do emprego na administração pública em função de duas razões: primeiro, uma expansão mundial da função do governo como provedor de serviços de utilidade pública e bem-estar social, particularmente educação e saúde; segundo, muitos países com relativa prosperidade econômica adotaram políticas macroeconômicas keynesianas (que pressupõem altos investimentos estatais) cujo resultado foi uma significativa expansão do gasto público.

Nos anos 80 a situação muda. Dificuldades econômicas obrigaram os governos a reduzir os gastos públicos, estabilizando a oferta de emprego, limitando novas contratações, concomitantemente à privatização de setores antes exclusivos do Estado (Ozaki, 1987).

Todavia, no conjunto, o emprego na administração pública tem demonstrado contínua expansão, deslocando-se da administração central para as locais, e evidenciando considerável incremento das áreas de educação e saúde. Crescem o regime de jornada parcial e as contratações por período determinado, chamando a atenção também o aumento na contratação de mulheres, que chegam a constituir 40% do total de empregados em alguns países.

Os governos, na maioria dos países em desenvolvimento, e em alguns industrializados, fundamentados no princípio da soberania do Estado, determinam, unilateralmente, questões salariais, e outras, relacionadas às condições de emprego. Sendo, o Estado, o representante da vontade popular e dos interesses gerais, tem o direito indiscutível de atuar unilateralmente em tudo o que concerne a seu poder legislativo, direito que não pode ser impugnado por grupos que representem interesses particulares.

Característica comum desses sistemas de determinação unilateral, é que não se dissocia a função de governo - como empregador - da função que desempenha como poder soberano. Na prática, mesmo quando o governo consulta os sindicatos antes de tomar decisões, frente às divergências, faz uso de seu poder soberano para impor sua vontade.

Sem abrir mão da determinação unilateral, certos países têm estabelecido um dispositivo oficial de consulta paritária entre governo e organizações de empregados públicos, sobre salários e outras condições de trabalho que, em alguns momentos, assumem a forma de negociações de fato. Assim ocorre, sobretudo, quando os sindicatos, ao chegar num impasse, recorrem ao confronto.

Quanto à participação dos trabalhadores, os estudos da OIT informam que tem sido reconhecido o direito dos funcionários públicos a participarem da determinação de suas condições de emprego, ao menos em alguns países. Um dos fatores que explica tal avanço é a mudança de postura, que vem ocorrendo entre os trabalhadores públicos, no sentido de abandonar a idéia de que são representantes de um poder soberano, contra o qual não cabem questionamentos.

Na América Latina, de modo geral, os governos não admitem a participação dos funcionários na fixação das remunerações. No Peru, foi criada em 1982 uma Comissão Nacional Paritária de consulta salarial, mas que não tem atuado, e na Argentina, em 1985, criou-se também uma Comissão Nacional Paritária sobre política salarial no serviço público e outros assuntos.

## B. NEGOCIAÇÃO COLETIVA

Desde 1960 estabeleceram-se negociações em países nos quais, legalmente, permaneciam a determinação unilateral e onde a negociação coletiva não constava na legislação. Isso se deve à organização dos empregados públicos que, independentemente do aspecto jurídico, conquistaram esse direito. O sucesso da negociação está relacionado ao equilíbrio de forças alcançado em determinados momentos, entre governo e organizações de empregados públicos.

Na França também foi utilizado o princípio da determinação unilateral, mas a onda de greves e movimentos ocorridos em maio de 1968 originou a prática da negociação coletiva anual entre governo e sindicatos de funcionários públicos. Essa relação evoluiu, e nos últimos anos a negociação limita-se às questões salariais, ficando todas as demais para consulta paritária. É possível, que em função do reconhecimento do direito de negociação dos sindicatos de empregados públicos, a prática se fortaleça, embora haja limitações estatutárias.

A distância entre legislação e prática tem aumentado na América Latina. Na Colômbia, mesmo que pelo Código Substantivo do Trabalho os funcionários só possam apresentar reivindicações, as negociações coletivas acontecem de fato, e em alguns momentos são elaborados acordos escritos e postos em prática por decretos ministeriais. No Peru, cuja legislação estabelece a consulta paritária somente para questões salariais, a Confederação Intersetorial de Trabalhadores Estaduais (CITE) firmou um acordo com o governo, contendo ampla pauta de questões econômicas de interesse dos funcionários.

É difícil fazer distinção precisa sobre os sistemas de determinação coletiva das condições de emprego. Entre eles podem incluir-se casos em que a negociação coletiva se efetue de fato com a aprovação tácita do governo ou através de forte pressão dos funcionários. Nos sistemas em que a negociação coletiva é reconhecida, sua eficácia dependerá muito do equilíbrio de forças em determinados momentos.

Na maioria dos países industrializados e em alguns em desenvolvimento, o reconhecimento ao direito da negociação coletiva é observado desde 1960. Na Suécia foi estabelecido em 1965, com a promulgação da lei sobre empregados das administrações públicas locais. Foi ampliado com várias reformas da legislação trabalhista efetuadas na década de 70, e permitiu a promulgação, em 1976, da lei sobre participação nas decisões do trabalho e da lei sobre o emprego público.

No Canadá, entre 1965 e 1975, todos os governos provinciais concederam direito à negociação. Na Bélgica, a lei de 1974 sobre as relações entre autoridades públicas e os sindicatos concedeu o direito à negociação coletiva aos funcionários em geral: com ele estendeu-se o direito da representação sindical do pessoal das administrações locais, que na sua maioria, permanecia à margem do dispositivo oficial.

Na Itália, entre 1965 e 1978, vários setores da administração foram submetidos às leis separadas, que concediam direito a certas formas de negociação, porém, com a lei de 1983 foi estabelecida uma estrutura uniforme para a negociação coletiva em todo o serviço público.

O nível em que se fixam as condições de emprego depende da combinação de múltiplos fatores, entre os quais a estrutura da administração do Estado, especialmente a distribuição das atribuições entre os diversos escalões da administração; a estrutura da negociação coletiva que predomina no setor privado; os tipos de organizações sindicais e o tipo de política salarial aplicada pelo governo.

Existem características comuns, entre os diversos países, sobre o nível no qual se determinam as condições de trabalho no serviço público. O fator mais importante é a prerrogativa exclusiva do governo de tomar decisões.

Em certos países, está crescendo a tendência à descentralização da negociação coletiva. A direção do serviço público esbarra em problemas financeiros procurando, por

consequente, conferir maior flexibilidade aos sistemas de remuneração e política de pessoal, com o objetivo de reduzir gastos totais, mantendo salários, bem como outras condições as quais sejam competitivas para cargos ou funções que exijam maior qualificação. A administração teme que em alguns momentos, o mecanismo de fixação de salários do pessoal técnico possa desvirtuar-se nas negociações coletivas centralizadas, porque o poder de negociação, que em grande parte depende da força numérica, difere entre as categorias profissionais.

A necessidade da flexibilização da política salarial e de pessoal também está presente em diversos países em desenvolvimento que estão com dificuldades econômicas, ou que pretendem diversificar seus objetivos de desenvolvimento.

Entretanto, não é possível saber até onde chegará a descentralização. O desejo de muitos governos, em exercer o maior controle possível sobre os gastos públicos, fomenta a tendência à centralização. Por outro lado, os esforços para conferir maior flexibilidade em relação à política de pessoal, aumentam a tendência à descentralização.

O conteúdo das negociações coletivas é freqüentemente mais limitado na administração pública que no setor privado, gerando alguns conflitos. No setor privado de vários países os trabalhadores podem participar da regulamentação de alguns assuntos. Já, na administração pública, as condições de emprego são fixadas em grande parte pela lei, excluindo-se a possibilidade de negociação que ocorre, de forma variada, entre os países.

Alguns sistemas de relações de trabalho autorizam a negociação coletiva em matéria de condições de trabalho e remuneração, porém, as definições de "condições de trabalho" variam muito, submetendo certos assuntos importantes, como contratação e demissão, à determinação unilateral.

Na Bélgica as normas básicas sobre regimes de pensão são fixadas através da negociação coletiva, já na Austrália e Dinamarca, estas são determinadas pela legislação, pois, normalmente, estão excluídas da negociação coletiva.

Há grande diferença no que se refere aos assuntos que possam ser negociados. Por exemplo, na maioria dos países, não são negociadas regras sobre contratação e dispensa, bem como a organização dos serviços. Já, na Bélgica, é negociado o número de cargos; na Austrália os sindicatos consideram que o volume e a distribuição do pessoal são assuntos para se recorrer à ações mais firmes.

Na Itália, excluem-se das negociações as regras gerais sobre classificação dos postos de trabalho, mas sua aplicação é negociável.

Na Suécia ampliou-se bastante o âmbito da negociação em matéria de organização do trabalho, com a entrada em vigor da lei de 1977 sobre participação nas decisões relativas ao trabalho. Antes o princípio básico era de que somente o empregador tinha direito a organizar o trabalho e ditar as tarefas, além de contratar e demitir livremente os trabalhadores. A lei modificou essa situação ao reconhecer o direito de negociar tais assuntos e ao conferir esta obrigação aos empresários.

Dada a tendência de ampliação dos conteúdos da negociação coletiva no serviço público, alguns países têm, nesta década, tomado medidas para reduzir esse conteúdo, as quais podem restringir os aumentos salariais com o objetivo de reduzir o déficit e estabilizar a inflação. Algumas suspendem as negociações temporariamente, outras modificam o sistema de relações de trabalho, limitando o alcance da negociação.

### C. A SINDICALIZAÇÃO DO SETOR PÚBLICO INTERNACIONAL

O avanço no processo de sindicalização do setor público a nível mundial constitui-se num dos mais importantes fenômenos do sindicalismo. Partindo de experiências embrionárias, o processo é hoje qualitativamente diferente, implicando na tomada de consciência de grandes setores de trabalhadores que por muito tempo permaneceram à margem da luta social.

Tal avanço deve-se, fundamentalmente, a dois fatores: o primeiro de caráter mais objetivo, que é a massificação do pessoal como consequência do crescimento desmesurado da máquina estatal e o correlato emprego de trabalhadores. No âmbito da América Latina, os Estados têm aumentado suas burocracias, e os serviços públicos vêm passando por uma maior demanda em função do crescimento vertiginoso da população e do processo de urbanização.

Em alguns casos, o Estado se colocou como gestor do desenvolvimento, e assumindo uma posição "paternalista" em relação ao setor privado, assume atividades econômicas estratégicas ou não lucrativas para a "livre empresa", medidas estas necessárias para a satisfação do "clientelismo" dos sistemas políticos. Contando o Estado com um número elevado de pessoal de alta qualificação e prestando serviços de grande importância social, o avanço quantitativo e o peso econômico do setor constituíram fundamentos objetivos para o desenvolvimento e consolidação das organizações sindicais.

O outro fator, de caráter mais subjetivo do que o acima citado, foi a tomada de consciência dos funcionários enquanto trabalhadores, frente às ideologias que mistificam o Estado. Trata-se da concepção ideológica segundo a qual, o Estado deve ser adorado como divindade, submetendo a liberdade de todos os cidadãos à sua vontade. Como consequência dessa ideologização, o Estado assume o papel de entidade "neutra", representante dos interesses gerais, cuja administração e justiça estão acima dos interesses de classes, garantindo, portanto, eficácia e bem estar geral. Nesse sentido, os funcionários são tratados

como um corpo de agentes cuja atividade está totalmente absorvida pelas necessidades e interesses públicos que o Estado representa.

Ficaram ocultos, por muito tempo, em conseqüência deste processo de mistificação, os interesses inerentes às relações de trabalho no âmbito da administração pública.

Conferindo um caráter especial às relações de trabalho no setor público, temos o regime estatutário tradicional, que diferencia a relação Estado/trabalhadores das relações regidas pelo contrato. Tanto que, para o Direito do Trabalho, o Estatuto representa uma imposição unilateral e vertical do Estado absolutista.

Além desses dois elementos, a crise econômico-social e a crise do Estado, têm afetado amplos setores da sociedade, e de forma considerável os assalariados do setor público.

No bojo da crise político-institucional criaram-se condições para o início de um processo de tomada de consciência, no qual os trabalhadores desvendaram o caráter de classe do Estado que serve a interesses particulares ou grupais, internos ou externos. Descobre-se que, na verdade, existem relações de poder e dominação encobertas pela mistificação, mas que é possível abrir algum caminho para a modificação do esquema unilateral e autoritário.

Dirigentes sindicais têm compreendido a relação entre a luta pela democratização das relações de trabalho no setor público e a luta, mais geral, pela democratização do conjunto da sociedade. Compreendem ainda a necessidade de democratizar o Estado por dentro. Desta forma os trabalhadores públicos estão desenvolvendo ações que chegam a superar a combatividade dos operários, fazendo com que o Estado perca, ao menos em parte, seu poder absolutista e unilateral.

*"Así como las secuelas sociales de la crisis económica constituyen desencadenante de las reivindicaciones de los trabajadores del sector, la crisis*

*político-institucional facilita la toma de conciencia y expresión de tales aspiraciones, en el marco del reconocimiento de las contradicciones existentes en el aparato del Estado" (Iturraspe, 1984, p.84).*

Graças ao processo histórico de lutas dos servidores públicos foi consagrado o direito à sindicalização. Embora a luta sindical no setor público tenha avançado, alguns problemas dificultam sua eficácia, tais como: o fracionamento de categorias distintas; a falta de coordenação e unidade de ação entre as organizações de operários e funcionários; grande heterogeneidade de categorias (federais, estaduais, municipais); a hierarquia de postos e ainda, a falta de coordenação entre organizações de funcionários e o conjunto do movimento dos trabalhadores.

Mesmo considerando o avanço da organização sindical, a resposta dos sindicatos a essa situação ainda é débil em alguns casos. Em outros, os sindicatos têm reivindicado o cumprimento de normas justas para ingresso, promoção e demais aspectos das relações de trabalho. O fundamental entretanto, é o estabelecimento de mecanismos participativos onde os trabalhadores possam estar representados através de seus sindicatos.

Estes, por sua vez, devem exercer uma política sindical que possa contribuir para a otimização dos serviços públicos em benefício da população, buscando a máxima cooperação entre Estado e trabalhadores, cujos objetivos seriam a eficiência dos serviços públicos e o bem-estar dos que neles trabalham.

É preciso que se ampliem as bases sociais do movimento sindical, o que pode ser facilitado em função da crise econômica, permitindo maior confluência dos objetivos gerais de democratização da sociedade. As organizações de trabalhadores, por sua vez, deverão preparar-se para incrementar a formação de seus quadros, garantindo que a inserção do movimento sindical no setor público seja qualitativamente melhor.

Cabe ressaltar a importância do "CONVÊNIO 151" e da "RECOMENDACIÓN 159" da Organização Internacional do Trabalho -OIT, "*sobre la protección del derecho de sindicalización y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública*" (Iturraspe, 1984, p.88). A 642ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, adotou o referido convênio que foi ratificado em seguida, por um grande número de Estados membros da OIT.

#### D. CONFLITOS TRABALHISTAS NO SETOR PÚBLICO INTERNACIONAL

Os conflitos do trabalho não se produzem apenas durante negociações ou discussões sobre as reivindicações apresentadas pelos sindicatos, mas também quando os trabalhadores discordam das decisões dos governos ou empregadores.

No decorrer da última década tem aumentado o número de conflitos do trabalho na administração pública. Um dos elementos básicos dos conflitos são as medidas relativas à redução de gastos, que os governos estão adotando, frente à recessão econômica. Com o objetivo de viabilizar essa redução de gastos os governos restringem o emprego e as remunerações. Em outros momentos o fazem para satisfazer as condições impostas pelo *Fundo Monetário Internacional* ou *Banco Mundial*.

Medidas como esta, que atingem a administração da função pública, suscitam grande hostilidade por parte dos sindicatos, os quais consideram que estas instituições intervêm nas relações entre sindicatos e administração, como se fizessem parte dela, e ainda sem consultar previamente os segmentos realmente envolvidas.

Outro elemento básico, é que, os sindicatos têm atribuído a freqüência crescente de conflitos na função pública às novas orientações que os governos têm dado em termos de política econômica e social. Na perspectiva dos propósitos neoliberais, os governos vêm restringindo cada vez mais sua responsabilidade sobre as questões sociais.

Em alguns países essa tendência impede o consenso previamente existente sobre a política socioeconômica, envolvendo governo, empregadores, sindicatos e população.

Embora toda negociação possa resultar em conflito, a maioria das divergências sobre o trabalho estão direta ou indiretamente ligadas à remuneração. Ultimamente predominam os conflitos originados pelas medidas governamentais, que reduzem significativamente os salários e remunerações dos funcionários públicos.

Outros fatores geradores de conflitos têm sido as privatizações e a subcontratação de certos serviços do setor privado - a terceirização.

A negociação é seguramente um dos principais meios para a solução de conflitos das relações de trabalho. No caso de impasse, pode ser importante a ajuda de uma terceira parte neutra; assim, tem aumentado o número de países que estabelecem este procedimento com vistas à conciliação ou arbitragem. Porém, a adoção desses procedimentos tem sido mais lenta no setor público. Em casos em que não existem dispositivos para negociação coletiva ou consulta paritária, tampouco existem outros dispositivos para a solução dos conflitos.

Essa evolução lenta dos procedimentos de solução dos conflitos na administração pública deve-se, em grande parte, à intransigência dos governos em ceder parte de sua soberania a uma terceira parte, ao contrário do setor privado onde o governo pode atuar como parte neutra.

Hoje já se reconhecem as obrigações do governo como empregador, embora exista sempre o risco de o governo sentir-se tentado a usar seu poder soberano num momento de conflito, para abafar a oposição sindical. A esse respeito, cabe lembrar o Convênio 151 da OIT, que prevê a solução de conflitos por meio de negociação entre as partes ou mediante procedimentos independentes e imparciais, como a mediação, a conciliação ou a arbitragem.

Conciliação e mediação são dois recursos que desempenham papel fundamental nos conflitos trabalhistas do setor privado e que, no setor público, são poucos os países que os utilizam.

Apesar de serem empregadas, muitas vezes, como sinônimos, alguns países fazem distinção entre a mediação, enquanto publicação de recomendações por uma terceira parte neutra, e a conciliação, na qual as recomendações da terceira parte não se fazem públicas. Neste sentido, a mediação está a meio caminho, entre a conciliação e a arbitragem, sendo

que as partes irão recorrer a ela quando não estiverem dispostas a acatar um laudo arbitral, mas dispostas a aceitar recomendações que facilitem a negociação.

Nos EUA e outros poucos países, recorrem-se algumas vezes à "indagação" ou "investigação dos fatos", procedimento no qual algumas pessoas neutras e competentes são encarregadas de proceder a um exame pormenorizado da situação. Na prática, parece não haver muita diferença entre indagação e mediação.

Hoje, esse sistema de relações de trabalho passa por importante prova, e é por isso, cada vez mais conflituoso. Mas, certamente, as partes adquiriram uma inestimável experiência neste difícil período. Estão mais instrumentadas e com maior capacidade para criar sistemas de relações de trabalho, mais próximos dos interesses dos funcionários públicos e que, ao mesmo tempo, não prejudiquem sua relação com a sociedade.

## E. GREVE NO SETOR PÚBLICO INTERNACIONAL

As dificuldades por que têm passado os trabalhadores desse setor, nos últimos vinte anos, têm acarretado o grande crescimento do número de greves nos serviços públicos. Estes movimentos grevistas refletem a crescente combatividade do pessoal desses serviços e coincide, também, com o aumento da sindicalização que se deu na administração pública desde 1960. No setor privado, o número de greves sofreu uma queda em função da recessão econômica, da perda de poder de negociação dos sindicatos e do crescimento dos níveis de desemprego. No serviço público, ao contrário, os sindicatos mantiveram-se combativos.

Uma das razões, que explicam essa situação, é a inexistência ou ineficiência dos dispositivos de resolução de conflitos. Assim, o confronto tem sido, muitas vezes, o melhor caminho para conduzir os funcionários públicos à mesa de negociação, e em vários países foram realizadas greves de funcionários públicos que demonstraram bem o grau de combatividade desses funcionários e de seus sindicatos.

Em alguns casos, mesmo tendo reconhecido o direito de greve, os funcionários públicos encontram formas alternativas de confronto que afetam mais profundamente o empregador e reduzem o prejuízo causado à população.

A proibição de greves não tem desestimulado os funcionários públicos de recorrer a esta ação. Há casos inclusive, em que os funcionários públicos mesmo não tendo o direito de sindicalizar-se, constituem associações e organizam greves.

Constata-se que de modo geral, as greves no serviço público, têm sido mais curtas em comparação com o setor privado. Isto se deve, em parte, às fortes pressões sociais exercidas sobre os funcionários para que voltem a funcionar os serviços, e também ao caráter ilegal de muitas greves na função pública. Parece que, entre 1960 e 1980, as greves de curta duração dos funcionários de áreas essenciais foram suficientes para a obtenção de importantes conquistas. Porém, devido à pouca experiência com estas situações de greve, os

funcionários ficavam ansiosos para resolver com rapidez o conflito, temendo que a interrupção dos mesmos e a conseqüente perturbação da vida cotidiana suscitasse reações políticas da população.

Nos países onde se reconhece o direito de greve, isso não significa liberdade total. Tanto a legislação quanto a prática têm demonstrado uma série de limitações ou restrições. Uma delas é a exigência de uma porcentagem mínima de funcionários; outra é a exigência de manutenção de parte dos serviços necessários à segurança da população. Em setores como exército, polícia, penitenciárias e controle de tráfego aéreo, a greve é proibida em muitos países.

Para os órgãos de supervisão da OIT, a proibição de greve deve limitar-se aos serviços cuja interrupção possa colocar em risco a vida, a segurança ou a saúde da população. No entanto, as restrições devem ser compensadas com dispositivos de conciliação ou resolução de conflitos. Aos trabalhadores privados do direito essencial de defesa de seus interesses, devem ser oferecidas garantias adequadas de proteção.

Na presente década, estas situações têm se tornado mais difíceis em função das dificuldades de diálogo com os empregadores públicos, preocupados com as restrições orçamentárias. Em um grande número de países, os funcionários públicos têm realizado greves de maior duração, no sentido de garantir o atendimento de suas reivindicações, ou ainda, impedir a perda de conquistas anteriores o que rebaixaria o nível das condições de emprego. De modo geral, as greves no serviço público acabam rapidamente em acordo negociado o que implica compromissos de ambas as partes e a conseqüente volta ao trabalho, sem imposição de sanções aos grevistas, independentemente da existência ou não da proibição legal.

Outra característica das greves no serviço público é o grande número de conflitos nas administrações locais. Nos países onde a administração local desfruta de ampla autonomia para a determinação de salários e política de pessoal, aumentam os conflitos.

A tendência de descentralizar o poder de decisão manifesta-se hoje em muitos países, que utilizam, com mais flexibilidade, os recursos financeiros disponíveis. Esta tendência contribui para aumentar a frequência de conflitos a nível local. Neste contexto, o pessoal das administrações locais parece mais propenso à greve que o pessoal da administração central.

Uma terceira característica dos conflitos no setor público é o frequente uso do confronto, sem chegar necessariamente à greve declarada. Também é notório, no serviço público, que durante o confronto é relativamente elevada a frequência de greves surpresa, especialmente quando não há mecanismos de conciliação ou arbitragem.

As normas que regulamentam as situações de confronto na administração pública variam de acordo com os países. Na maioria entretanto, os marcos legais são mais restritos para o setor público. Segundo o preâmbulo de uma resolução adotada pela Comissão Paritária do Serviço Público da OIT, o direito de greve dos funcionários públicos na maioria dos países, ou está restrito, ou não é reconhecido plenamente.

De um lado estão os países cuja legislação reconhece explicitamente o direito de greve (França, México, Noruega, Portugal, Suécia), em alguns países não se faz distinção alguma entre as greves do serviço público e as de outros setores, os empregados públicos devem seguir os procedimentos normais da legislação geral. No outro grupo de países, não existem leis nem regulamentos relativos à legalidade ou ilegalidade da greve de funcionários públicos, o que permite distintas interpretações jurídicas.

Nos países cuja constituição reconhece o direito de greve dos trabalhadores, mas especifica que esse direito deve ser exercido nos marcos da legislação, a legalidade das greves na função pública é tema controvertido, uma vez que não se tem legislado sobre o assunto em relação aos funcionários públicos.

Em outras circunstâncias o governo pode proibir uma greve, caso a considere contrária aos interesses nacionais, podendo em alguns momentos decretar estado de urgência, como lhe confere a lei sobre segurança pública.

Há ainda os países em que a legislação proíbe categoricamente a greve para os funcionários públicos, podendo ser para todas as áreas ou apenas para os serviços essenciais. A proibição, geralmente, está apoiada nas seguintes razões: a prerrogativa parlamentar de estabelecer o que é de interesse geral; a falta de regulamentação sobre substituições para os serviços prestados pelos funcionários públicos; e a estreita vinculação entre serviço público e atividades essenciais.

Algumas medidas adotadas pelos governos, mesmo que aplicadas não só ao serviço público, objetivam dificultar o exercício do direito de greve, ou submetê-lo a maiores restrições, o que tem gerado conflitos entre sindicatos e governos. Um bom exemplo é a proibição de greves "políticas". Dando-se uma interpretação muito ampla às "questões políticas", é fácil restringir ou proibir a greve em setores de grande importância para os funcionários públicos.

A experiência tem mostrado que qualquer que seja o marco jurídico do direito de greve ou outras formas de confronto, os funcionários públicos declaram-se em greve quando consideram ter motivos suficientes para isso, por isso é bem provável que as divergências sobre esta questão continuem aumentando.

As relações de trabalho no setor público internacional foram sendo alternadas historicamente em função de dois fatores essenciais: as modificações conjunturais impostas pelas políticas econômicas e sociais, e a inserção dos trabalhadores públicos através de suas organizações sindicais.

Foi esta atuação dos sindicatos de trabalhadores públicos que desmistificou o poder soberano do Estado, conquistou o direito à negociação coletiva e garantiu a institucionalização de mecanismo para solução de conflitos, flexibilizando e democratizando as relações de poder presentes no Estado, provocando inclusive alterações significativas na legislação que antes proibia o direito de greve.

## F. O ESTADO COMO EMPREGADOR NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

São poucas as obras disponíveis, na literatura, sobre as relações de trabalho no serviço público, havendo apenas alguns estudos que localizam o funcionalismo público inserido na organização da classe média.

Duas razões podem explicar esta lacuna: primeiro, a "*dificuldade em abordar conjuntamente áreas tão distintas de atuação*", e segundo, "*um possível preconceito quanto à natureza 'improdutiva'<sup>13</sup> do trabalho no setor público*" (Guedes, 1994, p.404).

Na perspectiva do Estado enquanto ator na sociedade e na economia, são constatadas duas formas sob as quais ele se apresenta. Na administração direta e indireta - **setor público propriamente dito** - formada pelo Executivo, Ministério e Fundações; e nas empresas estatais. É através das empresas estatais que se verifica a atuação do Estado no setor da produção material, bem como no setor financeiro. A partir de 1930, a trajetória do Estado demonstra que suas funções extrapolaram a

*"sustentação da ordem capitalista e o gerenciamento das tarefas típicas do setor público". Na realidade, "o Estado se constitui num elo que passou a atuar no sistema de produção, ocupando-se em grande parte das tarefas ligadas à acumulação de capital"* (Guedes, 1994, p.404).

Durante os anos 50, aprofunda-se essa característica de atuação do Estado, que se realiza através da administração direta e das empresas estatais, com a criação de "holdings" estatais. No governo Juscelino Kubitschek, essa atuação se manifesta através da criação de Grupos de Trabalho e Grupos Executivos, os quais visavam coordenar a política econômica,

---

<sup>13</sup>A noção de trabalho "improdutivo" considera que o trabalho no setor público não produz valor, portanto, não possibilita a acumulação. Assim, não se considera as transformações ocorridas na divisão social do trabalho que estão relacionadas à elevação da composição orgânica do capital.

via ação de outros órgãos, como Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

No governo Goulart (1963), é criado o Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa cujos trabalhos foram interrompidos com o golpe de 64, para serem retomados os seus princípios em 1967. A partir de então, observa-se grande centralização do executivo concomitantemente à descentralização funcional através da administração indireta. São fortalecidas e criadas novas empresas estatais.

Entre as décadas de 60 e 70 a presença do Estado desempenhou papel fundamental na vida econômica do país. O setor público, através das esferas federal, estadual, municipal e das empresas públicas empregava em 1982 18,3% dos trabalhadores do setor formal. Em 1985 esse número se eleva para 20,5%. Neste período o setor público foi responsável, em relação a empregos gerados pela economia formal, por 59,3% dos mesmos (Sandoval, 1994, p.168).

Desde a Constituição de 1934, é exigido o concurso público para os trabalhadores que iriam ingressar no serviço público. A constituição de 1988, determinou um novo Regime Jurídico Único (RJU) para todos os trabalhadores, federais, estaduais e municipais, transformando os servidores celetistas em estatutários, e conferindo estabilidade aos servidores com mais de cinco anos de exercício.

Em seu artigo 37, item II, a Constituição determina que

*"a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarada em lei de livre nomeação e exoneração"* (Guedes, 1994, p.406).

Entretanto, ainda existem 48% de funcionários da administração direta que não são concursados. (Cedec, 1993).

Os dados fornecidos por Guedes (1994) permitem verificar que o setor público ocupa um espaço bastante significativo no mercado de trabalho formal do Brasil.

*"Definitivamente o problema não passa pelo 'inchaço' de funcionários federais e empregados em estatais (...) o problema reside na má alocação dos servidores, estando estes mais concentrados na área meio do que na área fim"* (Guedes, 1994, p.407).

O total de empregos mantidos pelo serviço público (direto, indireto e empresas estatais), incluindo-se as esferas municipal, estadual e federal, é estimado hoje em 7 milhões, sendo que 24,6% estão ligados à União; 49,1% aos governos estaduais e 26,3% às prefeituras. (Guedes, 1994, p.407).

Pode-se demonstrar a importância da administração pública (nos 3 níveis) em relação ao número de empregos com vínculo formal, pelos dados da seguinte tabela:

Tabela 3: Distribuição da Ocupação, por Setores de Atividade Econômica  
Brasil - 1988

Setores de Atividade	Números Absolutos	%
Extrativa Mineral	145.381	0,66
Indústria de Transformação	5.736.327	24,24
Construção Civil	1.019.306	4,30
Serviços Industriais de Utilidade Pública	302.029	1,27
Comércio	2.976.979	12,58
Serviços	6.963.126	29,48
Administração Pública	5.130.477	21,68
Agropecuária	344.929	1,45
Outros	1.042.585	4,40
Total	23.661.139	100,00

Fonte: Guedes, 1994, p.407.

O funcionalismo público brasileiro, no ano de 1990, empregava 6 milhões de pessoas em todos os níveis (federal, estadual e municipal). Ocupava um em cada seis assalariados que trabalhavam com carteira assinada no Brasil, e consumiu em 1989, 61% dos impostos arrecadados.

Os funcionários públicos formam uma das mais numerosas categorias profissionais do país. Existem lugares, como o Estado do Acre, onde as repartições públicas representam 64% do mercado formal de trabalho.

Cultivou-se no imaginário da sociedade que o Estado no Brasil é grande, rico e poderoso. A realidade, todavia, mostra que o Estado brasileiro é pequeno, fraco e pobre. Não obstante consumir historicamente 26% do PIB, verifica-se que esta marca está muito aquém dos 52% da Itália e dos 43% da Suécia.

Durante o governo Collor, foi anunciada a demissão de 360.000 servidores, como medida de contenção do déficit. No embate travado entre servidores e governo, a discussão de fundo que não foi feita, dizia respeito ao papel do Estado, onde sua ação é fundamental, e ao cidadão comum, que não é político nem funcionário público, mas é quem paga impostos e não consegue obter a devida retribuição.

Faz parte deste imaginário também, que o Estado brasileiro vem sofrendo um crescimento contínuo. Porém a realidade mostra que houve uma significativa redução dos serviços públicos. Como fora abordado no capítulo I deste estudo, as crises econômicas e fiscais impediram o atendimento pelo Estado, especialmente, das necessidades sociais, como educação e saúde.

Neste sentido é possível afirmar que o Estado brasileiro, contrariando sua imagem, é pequeno. A discussão, portanto, não deve ser feita apenas sob a ótica da quantidade de investimentos, e sim, de acordo com a finalidade última dos serviços sob a responsabilidade do Estado.

De modo geral, os aspectos negativos do Estado predominam em meio à opinião pública. Por exemplo, existe grande consenso de que a maioria dos funcionários são desqualificados. Não é verdade: um em cada cinco funcionários da área federal dispõe de diploma universitário, contra um para treze na área privada. No interior do Estado, a discriminação racial é menor que fora dele. O mercado de funcionários é o único no país onde pessoas de cor branca, preta, e mestiços, repartem os empregos em proporções mais ou menos equitativas.

## G. NOVO SINDICALISMO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Com o ressurgimento do movimento sindical a partir de 1978, o "novo sindicalismo" representou a ruptura com o modelo sindical corporativo e controlado pelo Estado que predominou até 1964.

O movimento grevista em emergência, além de romper com o associativismo tradicional, possibilitou o início de uma organização sindical consistente, cujas lideranças eram totalmente contrárias aos limites da organização corporativa.

As negociações entre trabalhadores e empregadores possuem uma característica bastante dinâmica, na medida em que os Acordos ou Dissídios são provisórios, devendo a cada período serem revistos, extinguindo-se ou gerando-se novas cláusulas.

Cabe lembrar que o movimento a partir de 1978, assentado em novas bases sociais, foi construído em muitos casos sobre novos padrões associativos, em especial ligados aos servidores públicos, marginalizados do direito à sindicalização. Como alternativa para atuação sindical, os servidores públicos além de ignorarem a estrutura oficial, organizaram-se através de associações, desempenhando importante papel no movimento associativo da classe média e no movimento sindical mais amplo.

A história de luta dos servidores públicos pode ser resgatada desde a década de 50, quando em 1952 foram criadas a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil e a União Nacional dos Servidores Públicos do Brasil - que haviam sido atingidas pelo golpe militar. No decorrer do tempo, foram criadas várias associações de servidores, das quais muitas assumiam um papel verdadeiramente sindical.

A partir de 1978, houve nova onda associativa cujas características referiam-se a uma prática sindical mais mobilizadora agindo no sentido de efetivar uma articulação de âmbito nacional.

Dada a proibição de formação de sindicatos no serviço público, as práticas sindicais levadas a cabo assumiram um caráter extremamente politizado, pois reivindicavam liberdade de organização e expressão numa conjuntura em que o centro das lutas era a questão das liberdades democráticas gerais.

O momento era extremamente favorável à atuação do movimento sindical no serviço público; mesmo com a proibição da prática sindical o governo foi obrigado, em nome de uma transição negociada, a aceitar e reconhecer algum nível de articulação associativa. Assim, iniciaram-se os movimentos de médicos e professores a nível estadual e nacional.

Diferentemente dos sindicatos já organizados (onde as oposições criaram comandos de mobilização para ocupar o vazio das direções acomodadas), no serviço público, não havendo estrutura sindical, o espaço foi ocupado por direções combativas. Foram então, criadas a Associação dos Professores do Estado de São Paulo (APEOESP), a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES), a Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA) e outras.

Nas greves do período de 1978 a 1986,

*"os servidores públicos destacam-se em meio aos assalariados de classe média, como responsáveis por 72% das greves no setor, na década de 80, um quarto das quais empreendidas por funcionários e professores da rede pública de ensino"* (Guedes, 1994, p.410).

Os movimentos grevistas no setor industrial durante a década de 80, foram mais localizados por estabelecimento ou empresa. Já no setor público, as greves foram mais concentradas e duradouras. Chama atenção o fato de que

*"uma greve do setor industrial ou no setor privado, de maneira geral, significa de imediato um prejuízo que é apropriado*

*pela empresa. Nas paralisações do serviço público direto, o prejuízo é socializado" (Guedes, 1994, p.411).*

Uma explicação para o fato das greves no setor público terem uma maior duração pode ser dada, segundo Almeida (1988), em função desta socialização dos prejuízos.

Emergem daí, uma série de desafios que o movimento sindical do setor público deverá enfrentar. De um lado estão os funcionários e governo, responsabilizando-se mutuamente pelos prejuízos causados à população. Com o poderoso auxílio da mídia, o poder executivo tenta atribuir as reivindicações dos funcionários exclusivamente ao corporativismo. Por outro lado, a população não consegue reagir, de forma articulada, na defesa do interesse público.

Os níveis salariais foram fortemente depreciados com as frequentes mudanças ocorridas na política salarial. No serviço público esse fato foi ainda mais profundo ao somar-se à crise das finanças públicas, juntamente com a elevação dos níveis de inflação.

Com a promulgação da Constituição em 1988, cujos parágrafos VI e VII do artigo 37 (Capítulo VII) garantem o direito à associação sindical e o direito de greve respectivamente, as associações de funcionários reorganizaram-se e transformaram-se em sindicatos. Porém a regulamentação desses dispositivos continua sendo aguardada pelo conjunto do movimento sindical.

Quanto às formas de representação, estão sendo variadas no setor público. Existe a concepção de sindicatos gerais, cuja representação se dá através de uma entidade que aglutina organicamente o conjunto dos funcionários federais, como é o caso da Confederação Democrática dos Servidores Públicos Federais (CONDISEF).

Há também a representação de sindicatos por ramo de trabalho, mais preocupadas com a "ação finalista do órgão" do que com as questões salariais. Exemplo dessa forma de

representação é o Sindicato dos Servidores da Previdência (SINDPREV) que está vinculado à Federação Nacional dos Servidores da Previdência Social (FENASPS).

Existe ainda uma outra forma de representação que é feita por categoria/órgão, como a Associação dos Docentes do Ensino Superior/Sindicato Nacional (ANDES/SN) e a Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA).

No aspecto jurídico, existe um amplo debate sobre o pluralismo sindical no serviço público. Alguns juristas defendem, que a Constituição de 1988 permite o pluralismo. Porém, trata-se de um debate inacabado, e a prática tem demonstrado que o pluralismo está bastante presente na organização sindical do setor público.

Quanto à questão da orientação político-organizacional no setor público, há clara predominância da opção pela linha política da Central Única dos Trabalhadores (CUT).

A organização sindical do funcionalismo público foi objeto de preocupação da CUT, especialmente no processo Constituinte, quando foram realizadas algumas discussões envolvendo as organizações de funcionários.

Em julho de 1988, a CUT promoveu um "Encontro de Entidades de Trabalhadores do Setor Público", que aprovou: a imediata formação de sindicatos no âmbito do funcionalismo; os princípios da liberdade e da autonomia sindical, bem como, uma política classista e de massas para reger a atuação dessas entidades; a obediência aos princípios da liberdade e da autonomia sindical, por parte da CUT, a fim de assegurar que os próprios trabalhadores pudessem decidir a forma de organização de seus sindicatos; a proposta de construção de sindicatos abrangentes que facilitassem a unidade dos trabalhadores e a organização de um fórum unitário e permanente de todas as entidades cutistas de trabalhadores no serviço público.

Vale lembrar que hoje, poucos desses objetivos foram alcançados, e que os dirigentes sindicais das universidades públicas paulistas fazem algumas críticas em relação a atuação da central no âmbito do serviço público.

## H. O DESAFIO DAS GREVES NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

No período compreendido entre o final da década de 70 e início dos anos 80, o número de greves desencadeadas pelos funcionários públicos era significativamente menor do que o número de greves ocorridas no setor privado.

Entretanto, durante o primeiro ano do governo Sarney, esses números passam a ser alterados, com o crescimento da atividade grevista do setor público.

*"(...) as greves do setor público foram consideravelmente maiores em seus volumes que as do setor privado. Este apresentou um número maior de greves, mas em termos de índice, duração e tamanho médios, as greves do setor público foram muito maiores, contribuindo para o maior volume da atividade grevista entre os servidores públicos" (Sandoval, 1994, p.169).*

Sendo a mesma política salarial para os três níveis de governo, torna-se comum a paralisação do conjunto do funcionalismo. Além disso, os funcionários do setor público contam com a estabilidade, que os torna menos vulneráveis às ameaças de perda do emprego, propiciando situações de longas greves.

O crescimento da participação do setor público nas greves, deve-se a dois fatores: primeiro, à reativação das associações de funcionários nas administrações direta, indireta e nas empresas estatais, que com o passar do tempo foram filiando-se às centrais sindicais e gerando novas lideranças. Essas lideranças são hoje, quase tão expressivas quanto as do setor privado. Segundo, ao fato das políticas salariais terem gerado enormes perdas. Desde o governo dos militares, os servidores têm sido penalizados pela limitação da capacidade de barganha das administrações públicas em função das finanças governamentais, ou ainda pela obrigatoriedade do governo federal em seguir as políticas salariais que ele próprio impunha à iniciativa privada.

No setor privado, as barganhas podem anteceder o dissídio, e conseqüentemente, evitar as paralisações. No setor público, ao contrário, constata-se grande rejeição à negociação. Frente às greves de 1987, que atingiram de forma mais profunda áreas sociais como educação e saúde, a atitude do governo foi de descaso e intensa rigidez nas negociações, inclusive com episódios de violência.

Estão empregados no setor público 29,3% da força de trabalho formal urbana brasileira; seus níveis salariais são diferenciados, chegando a ser a remuneração média dos funcionários federais, 85% superior à do setor privado. (NEPP, 1989, p.122).

A administração pública tem utilizado mecanismos indiretos para reverter perdas salariais, como por exemplo, as complementações salariais, que nada mais são que benefícios individuais os quais não atingem toda categoria, provocando distorções na carreira; ou ainda as reformulações dos planos de quadros e salários que, indiretamente, permitem escapar da rigidez das normas de reajuste.

Outro exemplo da postura do governo no interior das relações de trabalho, foi o não pagamento, atraso ou pagamentos parciais pelos governos estaduais, dos gatilhos salariais e URPs, o que levou centenas de milhares de funcionários à greve, atingindo a maioria dos estados brasileiros. Cabe lembrar que os prefeitos seguiram a mesma posição de seus governadores. Tentando argumentar a favor dessa posição, o governo utilizou-se da crise das finanças públicas, estimulando a generalização do debate sobre a necessidade de adequação das despesas à receita. No foco das críticas estavam: salários dos "marajás", alto número de funcionários contratados e "funcionários fantasmas".

O resultado desse quadro foram as greves de 1987, cujos atores principais foram os funcionários da administração direta estadual e municipal, autarquias e fundações. *"Dentre eles, destacam-se os servidores estaduais, cujas 277 paralisações implicaram na perda de quase 60 milhões de jornadas..."* (NEPP, 1989, p.127)

Já, nas Empresas Estatais, houve maior transigência às reivindicações, o conflito assemelhou-se ao do setor privado, e as greves tenderam a rápidas soluções. Porém, nesse crescimento do conflito, houve um fato novo: o revigoramento da violência e interferência militar, especificamente no setor público.

Em 1989, consoante dados de Sandoval (1994), foi demonstrada, pelos funcionários públicos estaduais, maior disposição à atividade grevista.

*"O alto grau de atividade grevista entre os funcionários públicos estaduais era de se esperar, já que eles representam cerca de 60,2 por cento de todos os trabalhadores do setor público" (Sandoval, 1994, p.171).*

O balanço do ano pode ficar assim estabelecido: Autarquias e fundações, greves longas, com alto nível de conquistas. Fracasso nos três níveis da administração direta; grande porcentagem de greves reclamando desrespeito às leis e acordos. Não negociação, morosidade nos acordos, violência. As greves de 1987, que colocaram o debate sobre demissões, tendo como pano de fundo o desequilíbrio das finanças públicas, acentuaram a crise moral da administração pública, e questionaram profundamente a legitimidade do Estado enquanto mediador dos conflitos trabalhistas.

O direito de greve nos serviços públicos *"está intrinsecamente ligado à potencialidade de prejuízo que seu exercício pode levar ao empregador"* (Siqueira, 1991, p.66). Assim, greve sem efeito político negativo não é greve, é parada de serviço.

Houve no Brasil a tentativa por parte dos constituintes, de garantir com o direito de greve, alguns princípios democráticos consagrados internacionalmente. Porém, considerando alguns avanços, ainda há muitas indefinições, e faltam regulamentações importantes.

Nos serviços públicos civis, ficou assegurado o direito de greve nos limites da lei complementar. A lei número 7.783 de 28/4/89, dispõe sobre o exercício do direito de greve,

define também as atividades essenciais, e regulamenta o atendimento dessas atividades, inclusive no serviço público. Portanto, tal regulamentação é restritiva e diminui a amplitude do instituto.

Quanto à discussão das atividades essenciais, é preciso ter cuidado para defini-las, pois as mesmas têm sido conceituadas com o apoio dos meios de comunicação que passam um clima de insegurança para a população. Em contraposição, estão os sindicatos tentando convencer a opinião pública com o discurso da racionalidade e da veracidade.

A grande discussão, que está no fundo desse problema, é a necessidade do envolvimento da sociedade, enquanto agente do processo. Não basta dizer que a greve é um direito, pois, em determinados momentos, não basta o direito para se obter efeitos.

O debate com a sociedade, atualmente, está estrangulado, e em relação ao comprometimento da sociedade com greves específicas, o governo tem sido mais objetivo e eficaz, com o auxílio da imprensa, do que os trabalhadores.

Os sindicatos, de forma consciente ou inconsciente, acabam contribuindo para isso. As greves não têm causado prejuízo aos empregadores, podendo inclusive prejudicar os sindicatos, o que produz grandes transtornos para os próprios trabalhadores.

Na dificuldade de condução de algumas greves, ainda há a inoperância governamental, que joga com o desgaste, utilizando da imagem de "marajás", fazendo com que o prejuízo causado à população seja de responsabilidade dos grevistas.

Assim, a questão do conteúdo e forma do relacionamento com a sociedade são fundamentais, implicando que o diálogo com a sociedade deverá passar pela forma de organização sindical e realização de greves. Coloca-se, portanto, a necessidade de servidores e sindicatos ligarem o exercício do direito de greve com uma permanente discussão com a população.

No Brasil, a greve nos serviços essenciais: saúde, educação, transporte urbano, não atinge a população da mesma forma:

*"com o processo de privatização que começou com esses serviços há muito tempo, temos hoje um quadro onde a classe média usa hospitais e escolas privadas, paga por elas, e utiliza o carro como meio de transporte urbano"* (Souza, s/d).

A população de renda mais alta não se utiliza desses serviços públicos, ao contrário da população pobre que depende exclusivamente da rede pública de hospitais, escolas, transportes. A greve nesses setores é portanto, uma agressão aos interesses imediatos da população mais pobre, realizada do ponto de vista material pelos trabalhadores desses setores, com a anuência dos setores dominantes que objetivam na verdade, privatizar esses serviços.

Por outro lado, as reivindicações salariais ou de condições de trabalho colocadas pelos servidores públicos são justas. Estão ganhando mal, trabalhando em péssimas condições, sem perspectiva de carreira. Porém, é preciso que estejam atentos para uma armadilha na qual *"a classe dirigente arma o tiro e o setor assalariado puxa o gatilho contra seu próprio peito, de sua categoria, e principalmente de sua classe social"* (Souza, s/d).

Percebe-se a necessidade de assegurar aos trabalhadores de setores como energia elétrica, gás, lixo, segurança, os quais são indispensáveis para a sociedade, dispositivos legais que possam manter suas condições de vida e trabalho. Garantir-se-ia assim a continuidade e a qualidade dos serviços públicos.

O debate que vem sendo feito, indica que os salários dos funcionários públicos deveriam ser proporcionais à importância do seu trabalho, com correção automática, fora das condições normais do mercado de trabalho. Seria importante a definição de acordos de

longo prazo, envolvendo salários e condições de trabalho, com a garantia do poder público, da mesma forma que são garantidas a qualidade e a continuidade dos serviços.

O contrato de trabalho nesses serviços, deve contemplar todas as pré-condições que forem necessárias, implicando na aceitação consciente e formal dessas condições por ambas as partes. Essas atividades constituem interesse do conjunto da sociedade, por isso são essenciais.

Há necessidade de um "regime especial", contemplando a continuidade dos serviços, a remuneração, as condições de funcionamento, a qualidade, além de instâncias de arbítrio, garantindo eficiência para rápidas soluções dos conflitos. Se a sociedade define esses serviços como essenciais, não pode deixar que sejam regulados pelas leis de mercado. A solução passa pela "*Ética Democrática do Bem Público*" (Souza, s/d), prevalecendo o bem da comunidade e não a ética do mercado, onde o que conta é o lucro.

Na urgência de um debate como este, cabe ao movimento sindical: discutir uma proposta de novo Estatuto dos Serviços Essenciais apresentando-a à sociedade e ao Congresso; estabelecer comparações com as experiências internacionais; convencer a sociedade de que seu interesse é comum, que sindicatos e servidores perseguem o interesse geral da sociedade no sentido do desenvolvimento da democracia.

Historicamente a atuação do Estado brasileiro caracteriza-se por sua forte intervenção na economia. Isso lhe confere o "status" de ser um dos maiores empregadores do país, administrando um expressivo contingente de funcionários.

Entretanto, são conhecidas as deficiências dos serviços prestados pelo Estado e também as dificuldades de relacionamento com seus recursos humanos. O funcionalismo público de hoje, adquiriu feições muito diferentes das mais antigas, sendo caracterizado pela ineficiência e pela crescente falta de atendimento à demanda social.

Neste cenário, o movimento sindical do setor público, originado no bojo do "Novo Sindicalismo", inicia um processo de modificação das relações de trabalho, garantindo o direito à sindicalização e o direito de greve, a partir da Constituição de 1988.

Os movimentos grevistas realizados pelos funcionários públicos assumiram características especiais, na medida em que representavam um marco na história das relações de trabalho no setor público, Estados e sindicatos viram-se obrigados a romper as barreiras impostas pelo autoritarismo e pela legislação, ficando nitidamente constatada a inabilidade do poder estatal para negociar e dialogar.

Essa importante movimentação dos trabalhadores públicos coloca em pauta a discussão das formas organizativas dos trabalhadores públicos, e a necessidade de ser estabelecido um elo mais profundo entre trabalhador e sociedade, na discussão do direito de greve no serviço público.

## CAPÍTULO IV

# UNIVERSIDADES ESTADUAIS PAULISTAS

## A. A CRISE DAS UNIVERSIDADES

As universidades são instituições originadas no mundo medieval, que assumem papel dos mais importantes na sociedade moderna. Dedicam-se fundamentalmente ao desenvolvimento e reprodução de uma universalidade de conhecimentos, e são caracterizadas como grandes centros de ensino. Para a produção do saber é necessário além da estrutura física, as estruturas didáticas e administrativas, onde relacionam-se cotidianamente professores, alunos e funcionários, organizados através de uma complexa estrutura burocrático-administrativa.

É nessa estrutura de produção do saber e da ciência que será gestada, talvez, a mais nova experiência de organização sindical do setor público. Sendo assim, conhecer as especificidades que permeiam esse movimento impõe a apreensão dos momentos históricos mais significativos da estrutura política administrativa e, especialmente, da situação específica da autonomia de gestão financeira, que experimentam hoje as universidades públicas paulistas.

Historicamente, as universidades públicas paulistas tiveram participação significativa no desenvolvimento da sociedade brasileira, inclusive nos seus períodos mais críticos. No início da década de 60, quando se intensificava o movimento estudantil, coloca-se em pauta a necessidade de uma profunda Reforma Universitária.<sup>14</sup>

A Universidade de São Paulo, a mais antiga das universidades paulistas, estava organizada no período do golpe militar, na forma de confederação de unidades independentes e antagônicas, dominadas pelas maiores escolas, quais sejam, Faculdade de Direito, Escola Politécnica, e Faculdade de Medicina.

A comunidade universitária já apontava nesta época a necessidade de modernização da universidade, traduzida em termos de apoio à pesquisa; incentivo ao tempo integral;

---

<sup>14</sup>Uma descrição mais detalhada dos antecedentes políticos e das reivindicações que nortearam a reforma universitária, são encontradas em: CUNHA, 1982.

direcionamento da universidade para a preocupação com os grandes problemas nacionais e generalização das críticas ao sistema de cátedra, por conferir poderes excessivos aos catedráticos.

Após o golpe militar de 1964, a Universidade de São Paulo foi palco das arbitrariedades do novo governo, que instalou em seu interior o mesmo mecanismo repressivo utilizado contra o conjunto da sociedade. Neste caso, o alvo predileto era o grupo renovador, que acabou dissolvido. Instala-se, no final da década, um processo de expurgo, afastando e punindo os professores de idéias "marxistas" ou "subversivas".

No final da década, quando ocorre relativa liberalização do regime, emerge no bojo do movimento estudantil, a necessidade de ser rediscutido o papel da universidade, renascendo as iniciativas voltadas a uma profunda reforma na organização política e administrativa das universidades.

Os acordos MEC-USAID<sup>15</sup> que previam a incorporação de diretrizes norte-americanas com o intuito de impor um novo modelo de universidade, contribuem para o desencadeamento de uma profunda crise que culmina com a ocupação da Faculdade de Filosofia e com a organização de um movimento de reação às pressões externas.

Professores são demitidos pelo Ato Institucional nº 5, o processo de votação e implantação da Reforma Universitária transcorre sob ação repressiva. Após o governo Médici, começam a ser denunciados os arbítrios do governo contra a comunidade universitária (ADUSP, 1979).

Com a implantação da Lei 5 540/68 - Lei da Reforma Universitária, foi constituída uma estrutura que distanciou os estudantes da gestão da universidade, e não permitia ao corpo docente e técnico-administrativo, outra tarefa que não fosse a eficiente execução das

---

<sup>15</sup>No período do governo militar foram celebrados convênios entre o Brasil e os Estados Unidos, com a finalidade de incorporar à estrutura universitária brasileira, os mesmos princípios e padrões das universidades americanas. Tais acordos ficaram conhecidos como Acordos MEC-USAID.

medidas ditadas pelo grupo que estava no poder. Tratando-se de uma reforma "imposta", difundiu um poder autoritário e centralizador, balizado numa rede de controle burocrático.

Este processo de marginalização política foi acompanhado do arrocho salarial que agravou sobremaneira as condições de trabalho dos professores e funcionários. As dificuldades para a realização de pesquisas eram sentidas em todas as áreas.

Na década de 80, com o país mergulhado em profunda crise econômica e social, são cortadas as verbas das universidades públicas paulistas pelo governo do Estado. Apesar de docentes e funcionários organizarem-se através de associações, como será visto no Capítulo V, continuam alijados de qualquer consulta sobre seus destinos e da participação na determinação dos rumos da universidade.

O movimento de docentes e funcionários colocava a urgente necessidade de democratizar-se as universidades, alertando para o fato de que os mesmos vivenciam, dia-a-dia, os problemas inerentes ao ensino, à pesquisa e extensão, e portanto possuem o real conhecimento de suas necessidades.

Docentes e funcionários solidarizaram-se com o restante do funcionalismo público, que também era atingido pelo arrocho salarial e pelas péssimas condições de trabalho.

Neste cenário desastroso para o serviço público, expande-se consideravelmente o setor privado, com a formação de grandes "empresas" de ensino, universidades privadas totalmente descompromissadas com a pesquisa.

A reforma universitária burocratizou também a carreira docente, e expandiu as práticas clientelistas via ocupação de cargos por "indicação". A drástica redução de investimentos colocou a universidade em precárias condições para o cumprimento de suas atribuições.

Da mesma forma, o quadro pós-constituição também não é animador. As investidas neoliberais<sup>16</sup> deixam claro, que as necessárias alterações no sistema universitário continuam perdidas no horizonte.

Fazem parte da realidade universitária, em que pese os benefícios da implantação da autonomia de gestão financeira nas universidades paulistas, os baixos salários com a conseqüente perda de quadros para instituições estrangeiras e para o setor privado, e um distanciamento significativo entre a universidade e a sociedade.

Existe ainda o lado subjetivo da crise, pois a universidade é dotada de seres humanos que se sentem desprestigiados e com total falta de perspectiva, mas que consegue ser um dos poucos setores da sociedade que se mobiliza em defesa do patrimônio, que é de todos.

---

<sup>16</sup>A introdução de políticas de cunho neoliberal pelo governo Collor, ao reduzir investimentos da área social, atingiu a oferta e qualidade dos serviços públicos, deixando em sérias dificuldades o setor universitário.

## B. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

A Universidade de São Paulo - USP, foi criada pelo decreto nº 6.283 de 25 de janeiro de 1934. Seus objetivos são cumpridos por meio de unidades, órgãos de integração e órgãos complementares, distribuídos em campi (Estatuto).

As unidades possuem a mesma hierarquia e são órgãos constituídos por departamentos, compreendendo Institutos, Faculdades e Escolas.

Os órgãos de integração são formados pelos museus, institutos especializados e núcleos de apoio. Os hospitais mantidos pela Universidade constituem seus órgãos complementares.

Dentre seus fins estão contemplados:

*"...promover e desenvolver todas as formas de conhecimento, por meio do ensino e da pesquisa (...), estender à sociedade serviços indissociáveis das atividades de ensino de pesquisa"* (Estatuto).

A Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, criada pela Lei nº 7.655 de 28 de dezembro de 1962, é constituída por Institutos e Faculdades, Hospital das Clínicas, Centro de Tecnologia e órgãos complementares. A estrutura administrativa central é fundamentalmente composta pelos órgãos de administração, Conselho Universitário e Reitoria.

Os Institutos e Faculdades obedecem às diretrizes da administração central, e possuem estrutura administrativa própria, composta pela Diretoria, Conselho Interdepartamental e Congregação. Estatutariamente os fins da universidade compreendem desde a formação de profissionais, a promoção da pesquisa científica e tecnológica, até questões de caráter social mais amplo como,

*"estudar os problemas sócio-econômicos da comunidade, com o propósito de apresentar soluções corretas, sob a inspiração dos princípios da democracia (...), pôr ao alcance da comunidade, sob a forma de cursos e serviços , a técnica, a cultura e o resultado das pesquisas que realizar", e ainda "cumprir a parte que lhe cabe no processo educativo de desenvolver na comunidade universitária uma consciência ética, valorizando os ideais de pátria, de ciência e de humanidade" (Estatuto).*

Assume também compromisso de obedecer

*"os princípios de respeito à dignidade da pessoa e aos seus direitos fundamentais, proscrevendo o tratamento desigual por motivo de convicção filosófica, política ou religiosa e por preconceito de classe e raça" (Estatuto).*

A Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - UNESP, foi criada pela Lei nº 952, de 30 de janeiro de 1976, figurando dentre seus objetivos,

*"desenvolver o saber e a cultura em todos os seus aspectos e campos..., formar recursos humanos para o exercício da investigação artística, científica, humanística e tecnológica...articular-se com a comunidade no desenvolvimento de suas atividades acadêmicas, inclusive mediante prestação de serviços" (Estatuto).*

Diferentemente das duas universidades congêneres, a UNESP é constituída de Unidades Universitárias e Unidades Complementares (Institutos especiais, Museus e Centros Interunidades), integradas em quinze campi universitários, localizados em quatorze municípios do Estado e um na capital.

A administração central é formada pelo Conselho Universitário, Conselhos Centrais (Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão Universitária - CEPE; Conselho de Administração e Desenvolvimento - CADE), e Reitoria. As Unidades Universitárias, mesmo obedecendo às diretrizes gerais da administração central, possuem estrutura administrativa própria, compostas pela Congregação e Diretoria.

A comunidade universitária divide-se em três segmentos: corpo docente, corpo técnico-administrativo e corpo discente. Os recursos necessários à sobrevivência das universidades estaduais paulistas originam-se da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, captado pelo Estado e repassado para as universidades através da Secretaria da Fazenda. Mensalmente esse repasse é feito de acordo com o percentual estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias decretada anualmente pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

### C. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

Em fevereiro de 1989 foi concedida a autonomia de gestão financeira para as universidades públicas paulistas<sup>17</sup>. Apesar de ser uma antiga reivindicação da comunidade universitária, especialmente das organizações de docentes e funcionários, cabe ressaltar que tal conquista foi fruto de uma das maiores mobilizações de funcionários e docentes das universidades que se deu em conjunto com a greve do funcionalismo público em 1988.

É importante compreender os fundamentos dessa autonomia, bem como os princípios que a legitimam. Embora entenda-se que a autonomia é a “*capacidade de reger-se por leis próprias*”, não deve ser confundida com “soberania”. Tratando-se de instituição do Estado e conseqüentemente da Sociedade Civil, “*a autonomia não confere uma liberdade absoluta*”.

*"Instituições existem, são criadas e reconhecidas socialmente para preencherem funções sociais específicas e são estas que as legitimam. Desta forma, a autonomia da instituição é sempre relativa e deve ser definida como o reconhecimento de sua capacidade de reger-se por suas próprias normas no cumprimento das finalidades sociais às quais se destina"* (Durham, 1989, p.1, grifo no original).

Neste sentido, as universidades devem definir os limites para o exercício de sua autonomia, sem perder de vista a natureza de seu serviço e sem abrir mão da necessária prestação de contas à sociedade.

Originariamente as universidades possuem um caráter corporativo que indica uma outra dimensão da autonomia. Cabe à sua comunidade interna a responsabilidade de decidir “*qual é o saber relevante*”. Decorre daí a autonomia para estruturar-se internamente e organizar-se administrativamente.

---

<sup>17</sup>Decreto nº 29.598 de 2 de fevereiro de 1989.

É a finalidade da universidade, definida em termos da relevância dos serviços que presta à sociedade, que estabelece as dimensões da autonomia, consubstanciada

*“em dois pares de liberdades: a de pesquisar e ensinar de um lado; a de administrar-se e gerir seus recursos, de outro. O segundo par é derivado do primeiro e a ele está subordinado”* (Durham, 1989, p.4).

No âmbito administrativo a universidade goza de autonomia para organizar-se internamente no que se refere à criação e/ou divisão das unidades; selecionar seus quadros de docentes e funcionários; determinar as normas relativas ao processo de trabalho; as regras para a composição hierárquica da estrutura administrativa e ainda as diretrizes políticas para sua atuação.

*“O reconhecimento da autonomia administrativa é essencial à organização eficiente do ensino e da pesquisa, que deve ser feita de forma diversa daquela que é própria do funcionalismo em geral”* (Durham, 1989, p.8).

Coerentemente com a natureza de sua função, cabe à universidade demonstrar a essa mesma sociedade que seus quadros são adequadamente qualificados, que não existe excesso de cargos e que suas atividades estão sendo exercidas com competência, sem desperdício dos recursos materiais.

No que se refere à autonomia de gestão financeira, a universidade assume a responsabilidade de elaborar e executar o próprio orçamento, assegurando a fiscalização externa. Entretanto, é necessária a garantia de um fluxo regular de recursos, sem os quais não é possível um planejamento racional para sua aplicação.

Sendo assim, a relação entre universidade e Estado, deve ser cuidadosamente preservada de qualquer interferência político-ideológica como condicionantes de seus recursos, o que exige a plena liberdade de expressão e de diversidade ideológica, reconhecidas e legitimadas pelo conjunto da sociedade.

A estrutura hierárquica supõe desigualdades derivadas dos domínios diferenciados de conhecimento, “...a desigualdade é posta para ser necessariamente superada” (Durham,1989, p.12). O reconhecimento das desigualdades não implica a eliminação da contestação e do exercício democrático das relações desiguais, sendo necessário para isso, a mais ampla participação da comunidade nos processos decisórios.

O debate que vem sendo colocado em torno da autonomia, revela que, se alguns avanços ficam assegurados, muitos desafios são colocados. Um deles é a limitação do percentual estabelecido que, historicamente, tem sido insuficiente para adequar salários, custeio e investimento.

Isso coloca para a universidade a necessidade de estabelecer prioridades que “*poderão conduzir seja ao fortalecimento da Universidade Pública, Gratuita e Democrática ou aos métodos de gestão Autoritária e Burocrática*” (Vieitez e Lodi, 1991, p.40).

A situação de autonomia exige que funcionários e docentes ampliem seus horizontes de discussão, extrapolando as questões estritamente econômicas e prestando especial atenção aos aspectos administrativos, pedagógicos e científicos e demais elementos que façam parte de uma gestão democrática e competente.

Para a comunidade universitária, em especial para as entidades representativas de docentes e funcionários, coloca-se a necessidade de reivindicar maior participação nas instâncias decisórias, exigindo concomitantemente, a mais absoluta transparência na prestação de contas, seja à comunidade interna ou à sociedade.

*“...tudo indica que no interior do movimento docente começa a emergir indicação de que o caminho em direção à democratização da estrutura de poder , da inserção democrática da Universidade na sociedade deverá ser o caminho eleito por esse segmento para o futuro da Universidade”* (Vieitez e Lodi, 1991, p.40).

#### D. VIVENDO A UNIVERSIDADE

As relações estabelecidas no interior das universidades são vividas, sentidas e experimentadas de diferentes maneiras e de acordo com o "olhar" dos sujeitos que nelas estão inseridos. Os dirigentes sindicais são atores importantes dessas relações pois, através de suas ações e manifestações, constroem novos sentidos, novas experiências que alteram o desenvolvimento dessas relações.

Através de "matrizes discursivas" utilizadas pelos dirigentes sindicais - que "*são modos de abordagem da realidade, que implicam diversas atribuições de significado*" (Sader, 1988, p.143), serão apresentados os novos significados que estes sujeitos atribuíram à realidade que estão, cotidianamente, vivenciando.

Para isso, escolheu-se os seguintes temas, que fazem parte da realidade desses dirigentes: a organização do trabalho; a carreira profissional; a concepção de universidade presente no movimento sindical; os reflexos sentidos após a implantação da autonomia universitária; as relações estabelecidas entre as universidades e a sociedade; as características da política de gestão dos recursos humanos e financeiros implantada pelas administrações.

## a) Organização do Trabalho nas Universidades

A apreensão do cotidiano de trabalho de funcionários e docentes nas três universidades paulistas possuiu diferenças e semelhanças. O fato das unidades da UNESP encontrarem-se espalhadas pelo interior do Estado, reflete algumas peculiaridades de hábitos, tais como a facilidade de funcionários e docentes reunirem-se após o horário de trabalho, a realização de atividades culturais específicas da região, e um intercâmbio maior entre os membros da comunidade universitária.

De acordo com um ex-dirigente sindical do Sindicato dos Trabalhadores da UNESP - SINTUNESP, o ambiente de trabalho pode ser extremamente variado numa única unidade. Ressalta que

*“comparando-se com a iniciativa privada, é outra maneira de trabalhar, não é tão escravizado, há uma certa liberdade que nem sempre é bem aproveitada”.*

Ao comparar os setores público e privado, a resposta do entrevistado admite que no primeiro setor as condições de trabalho são mais flexíveis, não sendo encontradas genericamente as formas de dominação que o capital utilizou para controlar o processo de trabalho nas indústrias. Revela também que, para alguns funcionários, não existe a percepção dessa diferença e das formas pelas quais ela pode ser utilizada.

Acrescenta porém que, historicamente, as relações de poder exercidas através do poder hierárquico estão presentes no interior das relações de trabalho, havendo alterações que resultaram na conquista de importantes espaços de participação:

*“[o controle político] já foi muito maior, funcionário na unidade de Araçatuba não tinha liberdade alguma, tinha medo. Hoje existe uma liberdade maior, mesmo nos órgãos colegiados locais*

*temos uma boa representatividade, são cinco membros eleitos, isso ajuda muito". (ex-dirigente sindical Sintunesp).*

O trabalho dos docentes da UNESP é favorecido pela flexibilidade na organização do tempo do trabalho, podendo variar de acordo com o setor, departamento, etc.. De modo geral é possível a organização do tempo, contemplando as três atividades que deve desenvolver: ensino, pesquisa e extensão.

No depoimento de uma dirigente sindical da Associação dos Docentes da UNESP - ADUNESP, percebe-se que o compromisso com a ascensão na carreira faz com que o docente se dedique mais às atividades de pesquisa. Na medida em que outras atividades não fazem parte dos critérios estabelecidos para esta ascensão, apenas a pesquisa realizada e codificada de acordo com os critérios acadêmicos, possibilita o prestígio pessoal, o privilégio, o poder.

*"os que se identificam mais com o ensino ou com a extensão ficam prejudicados em sua trajetória, sob o ponto de vista da carreira. São questões pouco valorizadas dentro da carreira".*

Quanto ao poder hierárquico sente-se, como no caso dos funcionários, que hoje não é exercido da mesma forma:

*"não há grandes problemas com os chefes de departamento onde existe um processo minimamente democrático. Onde não existe, há choques. Existem casos de perseguição a docentes que não asseguraram sequer o direito de defesa. Foi necessária a intervenção do sindicato". (dirigente sindical Adunesp)*

Nota-se entretanto, que as relações passam a ser mais democráticas após algum tipo de intervenção, seja dos próprios docentes que reagiram às intimidações, seja do sindicato, cuja presença e atuação contribuem para disseminar as práticas autoritárias.

Marcando a grande heterogeneidade da UNESP, a organização do trabalho na administração central, onde as relações hierárquicas estão mais flexíveis, é bastante diferente em relação às unidades. A área de Planejamento, por exemplo, é muito dinâmica, há a necessidade de contato permanente com todos os setores financeiros. Dada a conjuntura e a crise fiscal do Estado,

*“é necessário rever constantemente todas as previsões, propostas de reivindicação salarial, e principalmente depois da autonomia, é necessário fazer o acompanhamento da arrecadação de ICMS. Estas informações devem estar sempre à disposição”*.(funcionário da administração central).

Na visão de um dirigente sindical da Associação dos Docentes da USP - ADUSP, o cotidiano de trabalho está relacionado ao grau da carreira, mas fundamentalmente *“o trabalho é pensar, seja dentro da sala de aula discutindo com os alunos ou em outras atividades”*. Observa ainda que existem rotinas diferenciadas, denotando a grande heterogeneidade presente no ambiente universitário, quanto à presença do docente cotidianamente no local de trabalho. Em algumas Unidades, como a matemática, a presença é diária, especialmente porque a biblioteca sendo *“muito boa”* e os *“livros muito caros, não é possível ter uma biblioteca em casa”*. Reconhece também, que muitas unidades não oferecem a infra-estrutura necessária para que o docente desenvolva seu trabalho adequadamente.

O ambiente de trabalho depende, além do local, do momento. Para um ex-dirigente do Sindicato dos Trabalhadores da USP - SINTUSP, é notória a diferenciação existente entre os setores ligados ao ensino, que é considerado a *“atividade fim”* da universidade, e os setores operacionais, que uma vez ligados à *“atividade meio”* merecem um tratamento inferior por parte da administração. Nestes setores as condições de trabalho são precárias, o

que contribui para o acirramento das relações entre funcionários e chefes ou entre os próprios funcionários.

*"Cada vez que muda a chefia muda a orientação. Meu setor não está ligado à 'atividade fim' e sim à 'atividade meio', por isso está correndo o risco de ser terceirizado, o ambiente está tenso, é um setor operacional dos mais pauperizados, com os salários mais baixos".*

"Medo" e "tensão nervosa" são dimensões presentes em qualquer tipo de atividade profissional, que pode ser consequência de uma sobrecarga de trabalho ou de uma carga psicossensório-motora muito elevada. (Dejours, 1987)

A diferenciação de critérios utilizada pela administração, prestigiando determinados setores em detrimento de outros, contribui para aumentar o "medo" que, mesmo estando sempre presente, manifesta-se de forma mais aguda diante das situações de risco.

Outra característica dos setores operacionais é que, tratando-se do pessoal mais desqualificado, os salários são significativamente inferiores aos salários do pessoal técnico, por exemplo. E isso se reflete também nas condições de vida e trabalho dos funcionários. Fica evidenciado assim, uma das lacunas mais sérias da política universitária, a ausência de uma política de recursos humanos englobando desde a assistência psico-social, a orientação profissional, até mecanismos de capacitação e reciclagem.

*"Muitos companheiros estão em sérias condições financeiras, devendo para agiotas. Isso favorece problemas sociais como alcoolismo e não existe uma política de recursos humanos para cuidar disso". (ex-dirigente sindical Sintusp)*

As condições de trabalho para o pessoal docente são "*bastante razoáveis*", para um ex-dirigente da Associação dos Docentes da UNICAMP - ADUNICAMP. "*A questão de equipamentos está razoavelmente atendida*". Chama atenção entretanto para a questão do

ensino, que não está nas mesmas condições que a pesquisa, estando este fato "*mais ligado ao desinteresse do docente*".

Da mesma forma como foi apontado na UNESP, os professores dedicam-se mais à pesquisa: "*(...) os professores têm todo tempo disponível para pesquisa e deveriam ter para o ensino também*".

Fazendo uma comparação das condições de trabalho na universidade e no setor privado, um dirigente do Sindicato dos Trabalhadores da UNICAMP - STU, coloca que "*o trabalho na universidade tem algumas semelhanças com o setor privado*", lembra ainda que o processo de trabalho no setor administrativo, como um todo, é alheio ao funcionário, demonstrando que mesmo no serviço público a taylorização está fortemente presente. "*existe uma tarefa que você deve fazer mas que não sabe de onde ela vem e nem para onde vai*".

A presença dos princípios tayloristas (divisão entre concepção e execução do trabalho) na organização do trabalho técnico-administrativo nas universidades, faz com que o funcionário esteja alheio a este processo, e isso atinge a subjetividade do trabalhador que acaba não valorizando seu trabalho e sua capacidade para executá-lo.

*"As pessoas não têm um processo de elaboração do seu trabalho, não sabem para que serve, parecido com o que ocorre na indústria. Assim a pessoa se sente inútil, não percebe a utilidade do trabalho, acaba mexendo na auto-estima, acaba sendo fator desmotivador"*. (dirigente sindical STU).

O excesso de burocratismo também aparece nas falas dos dirigentes como sendo uma das características mais negativas da estrutura administrativa, tanto no que se refere à agilização da política administrativa, quanto à eficiência na sua execução. E este fato parece

não preocupar o conjunto dos funcionários que, não questionando o problema, não contribuem para sua solução.

*“Muita burocracia no serviço, muitas vezes o tempo de execução do serviço triplica em função de um certo comodismo das pessoas que não questionam a metodologia que está sendo empregada naquele serviço. Fazendo isso é possível enxugar as tarefas”.* (dirigente sindical STU).

#### b) Carreira

Uma das principais expectativas dos funcionários, que também é uma das principais reivindicações de seus sindicatos, é a implantação de um Plano de Carreira que lhes assegure a ascensão funcional. Embora já existam algumas experiências nas três universidades, estas não estão atendendo as expectativas do corpo técnico-administrativo.

Na UNESP, o primeiro Plano de Carreira implantado, além de corrigir algumas funções em desvio<sup>18</sup>, trouxe algum ganho salarial em função da defasagem acumulada ao longo do tempo. Entretanto, não houve continuidade no processo de enquadramento e perdeu-se a perspectiva de ter assegurada a ascensão profissional. Embora haja estudos para a implantação de um novo plano, as diferenças salariais contempladas são bastante pequenas. Segundo um ex-dirigente do SINTUNESP, desestimulando o desempenho e qualificação profissional *“será algo semelhante aos quinquênios<sup>19</sup>”*.

Os planos de carreira estão perpetuando o tratamento privilegiado para funcionários que ocupam níveis hierárquicos superiores, especialmente os "cargos de confiança". Nestes casos a perspectiva de ascensão é mais segura.

*“A carreira existe de fato para aqueles que recebem uma promoção, um cargo de confiança”.* (ex-dirigente sindical Sintunesp)

<sup>18</sup>O desvio de função é caracterizado quando o funcionário ocupa legalmente uma função, exercendo as atribuições próprias de uma outra.

<sup>19</sup>Sobre a remuneração e situação funcional dos funcionários técnico-administrativos das universidades federais, ver: FRANÇA, 1993, p.44.

É atribuído à carreira um papel fundamental de resgate do envolvimento e do interesse, que muitos funcionários perderam pelo seu trabalho. De acordo com alguns depoimentos a carreira seria um importante fator de motivação que contribuiria para despertar no funcionário, a consciência sobre a finalidade e o sentido do trabalho que executa.

Também para os funcionários da USP, o Plano de Carreira implantado beneficiou apenas o pessoal de “nível superior”, e como ocorreu na UNESP, não houve continuidade na implantação do mesmo.

Na UNICAMP, a primeira experiência com o Plano de Carreira obteve mais sucesso. Para um dirigente do STU o Plano era mais avançado, *“apontando para uma perspectiva profissional mais acabada”*. Da mesma forma como fora observado pela dirigente da ADUNESP, *“colocava inclusive a perspectiva de melhoria do serviço público na medida em que as pessoas poderiam trabalhar com mais prazer”*.

Estava contemplada, na concepção deste Plano, a possibilidade de uma gestão mais democrática da administração interna, abrindo espaço para uma organização do trabalho mais participativa.

Chama atenção, no caso da UNICAMP, o início do processo de implantação da carreira que *“foi bastante rico e participativo”*, mas que não foi mantido, ao contrário *“foi sendo destruído”*.

Sobre o polêmico processo de avaliação, que determina a promoção e o nível em que ela se dará, na UNICAMP este aspecto é também muito polêmico. Ao restringir esta responsabilidade no âmbito exclusivo das chefias, pode-se *“prejudicar aqueles que participam do movimento ou mesmo reivindicam direitos”*. Isto porque, a falta de critérios mais concretos e objetivos contemplando à participação dos interessados, permite que

critérios pessoais e políticos interfiram nesta avaliação, podendo inclusive transformar-se num instrumento de repressão contra funcionários próximos ao movimento sindical.

### c) O Relacionamento entre Docentes e Funcionários

O relacionamento entre docentes e funcionários é um dos aspectos mais marcantes do cotidiano das três universidades. Historicamente, tanto funcionários quanto docentes, mencionam o corporativismo como uma das grandes dificuldades para uma unificação mais profunda de suas relações. Para os funcionários essas dificuldades assumem maior proporção pois, consideram que os docentes são nitidamente privilegiados pela administração.

São apontadas pelo ex-dirigente do SINTUNESP, atitudes de disputa e preconceito mútuos, reconhecendo também que o corporativismo pode ser verificado em ambos os segmentos.

As universidades dividem suas atividades em dois grupos distintos: as “atividades fim” - ensino, pesquisa e extensão; e as “atividades meio” - aquelas atividades exercidas pelo corpo técnico-administrativo. Através desta divisão é determinado o nível de participação, nas instâncias internas da universidade, de docentes e funcionários. Sendo os docentes responsáveis pelas “atividades fim”, ocupam espaço significativamente maior que os funcionários.

O ex-dirigente do SINTUNESP concorda com esta diferença, argumentando que “*é o docente quem realmente deve influir nas questões ligadas às atividades que exerce*”. Pondera, entretanto, que devem ser preservados e até ampliados os canais de participação dos funcionários nas instâncias de decisão.

Fazendo uma comparação dos dias de hoje com o tempo da cátedra, o funcionário da administração central da UNESP lembra que a diferença é bastante grande. “*Hoje em função da atuação, os funcionários estão ingressando no meio acadêmico, seja participando de pesquisas, seja fazendo mestrado*”.

Reconhece ainda, que a presença da discriminação dos docentes em relação aos funcionários continua sendo uma realidade.

*"Ainda assim muitos docentes discriminam os funcionários, achando que são feitos para servir café, levar o reagente ao laboratório, e não pensar a pesquisa. Ocorre que existem pesquisadores que, sem o funcionário, não conseguem fazer pesquisa".*

Alerta para o fato de que esta cultura está mudando mas que, para os funcionários, *"ainda está muito longe de ser o ideal"*.

Em relação à diferenciação entre as "atividades meio" e as "atividades fim", são encaradas com naturalidade também pelo funcionário da administração central da UNESP, sem descartar a possibilidade de existirem funcionários que, mesmo com menor formação acadêmica, adquirem através do trabalho, uma experiência que, em algumas áreas da administração, pode ser maior que a do docente.

Considerando que essas diferenciações resultam da *"Divisão Social do Trabalho"*, acredita que a participação de docentes e funcionários nas instâncias deliberativas devem respeitar as respectivas áreas de atuação. Lembra que *"existem muitos funcionários e docentes que não têm o menor compromisso com a universidade e com o serviço público"*, argumentando que esse compromisso é condição **"sine qua non"** para esta participação.

A naturalidade com que é encarada a diferenciação entre funcionários e docentes, pode ser atribuída, em parte, a uma postura de conformismo<sup>20</sup>, presente no imaginário da comunidade universitária. Neste sentido, a dominação do saber é de tal forma incorporada tanto pelos docentes quanto pelos funcionários, que não chega a ser sistematicamente questionada.

---

<sup>20</sup>A manifestação ambígua de conformismo e resistência presente na cultura popular é analisada por Chauí, 1989.

O dirigente da ADUSP considera essa divisão entre “atividade fim” e “atividade meio” negativa. Argumenta que o fato de ser admitida esta divisão pressupõe a idéia de discriminação, além de favorecer a uma estrutura, através da divisão hierárquica. Admitindo-se esta divisão, fica embutida a idéia de discriminação com relação aos funcionários, e dividindo desta forma, permite-se que seja criada a estrutura de gerência, favorecendo o esquema taylorista de trabalho<sup>21</sup>

*"Atividades meio e fim estão embricadas no ato de fazer porque elas se originam do ato de pensar, da mistura entre o pensar e o fazer. Ao separar, cria-se a estrutura de gerência, alienação, heteronomia. A capacidade de integrar o conhecimento produz um estado de envolvimento com o que se está fazendo, que é fundamental para a qualidade do que está sendo produzido".*

---

<sup>21</sup>As origens do "taylorismo" ou do "movimento da gerência científica" estão em BRAVERMAN, 1977.

#### d) **Concepção de Universidade**

A discussão sobre a concepção que funcionários e docentes têm de universidade está presente nos sindicatos mais antigos e que alcançaram maior nível de organização. No caso do SINTUNESP essa questão não está presente, pelo menos numa unidade do interior, onde não existe proximidade com os dirigentes centrais, e os diretores de base (que representam o Sindicato a nível local) não demonstram amadurecimento político para propor um debate como este.

Para a maioria dos funcionários desta unidade, essa não é uma preocupação significativa.

Na ADUNESP existe alguma discussão, especialmente a nível de direção central, "*(...) universidade pública, livre, democrática de qualidade pautada na dedicação integral dos docentes, que é um pilar fundamental pra isso*".

Fica explicitado, na fala da dirigente da ADUNESP, que o regime que prevê a dedicação integral e exclusiva do docente à universidade é essencial para assegurar tal concepção. "*Com a política neoliberal, se não conseguirmos nos contrapor às reformas que estão minando esta concepção, ela se perderá*".

Manifesta-se, assim, a necessidade de ser estabelecido um vínculo não só formal, mas ético e político, entre o corpo docente e a instituição, suficientemente consistente para não permitir que os quadros da universidade prestem serviços em outros setores em detrimento das exigências da universidade.

Formar profissionais que atendam ao público é, segundo um funcionário da administração da UNESP, uma das mais importantes atribuições das universidades, especialmente as paulistas, que figuram entre as que possuem o maior número de pesquisas dentre as universidades brasileiras.

Destaca o papel social da universidade, ao lembrar que

*"é comum a universidade formar profissionais para atender a iniciativa privada, os profissionais formados em universidades públicas deveriam, obrigatoriamente, prestar algum tipo de serviço para a sociedade".*

Nesse sentido, o investimento feito pela sociedade no financiamento das universidades públicas seria legitimado pelo retorno, a esta mesma sociedade, do "saber" por elas desenvolvido.

O papel social da universidade é considerado fundamental também para a ADUSP, acrescentando que a universidade deve, além de estar voltada ao interesse público, garantir espaço para o debate dos conflitos sociais.

*"A universidade deve ser uma instituição social de interesse público que tenha representatividade social, no sentido de que, através daquela universidade, tenham expressão os conflitos e divergências da sociedade na qual está inserida".*

Adverte o dirigente da ADUSP, que a visão integradora da universidade está ameaçada em função do exercício do controle,

*"a concepção que temos de universidade é de uma articulação orgânica de intelectuais de diferentes níveis, e isso inclui os funcionários...a visão integradora intelectual tem a tendência de desaparecer como recurso de controle gerencial taylorista, é muito mais difícil controlar alguém que tem uma perspectiva intelectual em relação ao que faz".*

Fica explicitado através desta fala, que a divisão fortemente hierarquizada da estrutura universitária apóia-se na necessidade do controle, obedecendo aos mesmos

princípios elaborados por Taylor, que objetivam o não envolvimento do trabalhador no processo de trabalho.

A perspectiva "integradora" mencionada pelo dirigente, viria assegurar o "pensar coletivo", e portanto, o total envolvimento dos trabalhadores-funcionários no processo de trabalho que executam.

No debate interno da ADUNICAMP é enfatizada a necessidade de um intercâmbio profundo entre a universidade e a sociedade. *"Deve ser uma universidade pública, voltada para questões de mérito, como ensino, pesquisa e extensão, de maneira aberta, com participação intensa da sociedade"*.

É importante ressaltar que foi encaminhada à Assembléia Legislativa uma proposta de Lei Orgânica das Universidades, elaborada com a participação de algumas associações e sindicatos de docentes e funcionários. Tal proposta contempla questões como o controle das universidades por um grande corpo supra-universitário, com participação da sociedade. *"Devem ser levadas a este corpo as aspirações da sociedade que espera, não só profissionais competentes, mas ingresso democrático, eficiência e acesso à cultura"*.

Lembra o ex-dirigente da ADUNICAMP, que as associações e sindicatos mostram maior interesse na discussão dessas questões, do que as próprias administrações.

Verifica-se no caso do STU, a mesma preocupação social apontada por outros dirigentes, colocando para a universidade a responsabilidade de contribuir com o desenvolvimento do país, e com projetos sociais que respondem às necessidades humanas, alterando a forma como vivem as pessoas dentro do atual modelo de desenvolvimento.

*"A universidade no Brasil, país de terceiro mundo, deveria ter o papel de contribuir para o desenvolvimento independente do país. Pensar como pode se dar o desenvolvimento de forma mais humana, não permitindo que mortes ocorram em função de projetos*

*econômicos. Isso significa pensar a saúde, a educação, a cultura, trazer ao mundo uma outra concepção de vida".*

## E. REFLEXOS DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

Os benefícios da autonomia são apontados pela maioria dos dirigentes e ex-dirigentes entrevistados.

O ex-dirigente do SINTUNESP lembra que o fato de *"sair das mãos do governo é bastante positivo, proporcionou certa liberdade não só financeira, mas política"*.

Acrescenta porém, que deve haver muita atenção para a aplicação desta autonomia.

*"Se a autonomia está sendo bem utilizada é outra discussão, quem estiver na administração deverá ter o cuidado de administrar bem, embora exista maior liberdade, deve ser bem usada, nunca visando a promoção pessoal."*

Esta advertência pode ser explicada pelo fato de que os poderes concedidos pela autonomia são amplos, mas intrinsecamente ligados aos fins da instituição. A prática das administrações tem demonstrado que, em vários momentos, tais poderes são utilizados essencialmente para o atendimento de projetos políticos pessoais.

Para outros dirigentes, como é o caso da dirigente da ADUNESP, a autonomia tem sido confundida com "soberania". O poder que está concentrado nas mãos do Reitor é excessivo, não permite que uma série de questões sejam discutidas e decididas pelo conjunto da comunidade universitária.

Falando dos reflexos da autonomia sob o aspecto da gestão administrativa, o funcionário da administração central da UNESP aponta outras vantagens. Além de alterar a relação entre administração universitária e Estado, as liberações mensais evitam que sejam feitas as solicitações de complementações orçamentárias, e possibilita, sobretudo, que seja feito mensalmente o planejamento orçamentário e financeiro evidenciando o horizonte administrativo.

Acrescenta que as reivindicações, colocadas por funcionários e docentes, são discutidas a partir da autonomia, no âmbito das três universidades ou seja, é possível que administrações e entidades possam discutir a viabilidade de reajustes e demais reivindicações. *"a autonomia deu uma diretriz, a quem pleitear, como pleitear"*.

Com a autonomia, aumentou expressivamente a responsabilidade tanto da administração, que passou a gerenciar seus recursos, quanto da comunidade que, *"deve estar atenta à forma de administrar a universidade. Hoje as discussões exigem que seja avaliado o mérito da necessidade de se tomar determinadas medidas"*.

É nesta avaliação de mérito que serão confrontadas as reivindicações dos diversos setores e segmentos da universidade, exigindo de cada um o conhecimento pleno das reais necessidades, bem como das reais possibilidades orçamentárias, o que pressupõe a capacidade de priorizar investimentos e propostas políticas que separam os limites corporativos, regionais ou locais.

Já para o SINTUSP a autonomia não traz muitos benefícios, uma vez que o percentual de repasse é insuficiente e a universidade fica assim, dependente da captação de recursos junto à iniciativa privada

*"as empresas passam a determinar quais são as prioridades da universidade em termos de ciência e tecnologia, atende aos projetos financiados, isso restringe a vocação da universidade que é para pesquisar tudo, o universo"*.

O ex-dirigente da ADUNICAMP ressalta que a autonomia assegura certa proteção às universidades contra as políticas governamentais que não priorizam a educação.

*"Foi benéfica, na medida em que nos quatro anos terríveis da administração Fleury, a universidade não se arrasou porque tinha*

*autonomia. Do contrário tínhamos sido estrangulados por falta de verbas".*

Da mesma forma como outros dirigentes, faz críticas à atuação dos Reitores, destacando o excesso de poder a eles conferido, que pode ser prejudicial a uma política mais ampla e unificada das três universidades.

*"Os Reitores têm atuações muito diferentes. As visões são competitivas, os reitores competem entre si ao invés de trabalharem em conjunto. Cada um tentando levar à frente um projeto político pessoal. Neste sentido a autonomia pode ser ruim, porque o Reitor nada de braçadas, e ele pode escolher uma rota errada".*

Outro aspecto, que para a ADUNICAMP pode ser considerado positivo, é o poder aquisitivo, de funcionários e docentes, ter se mantido minimamente estável em comparação ao restante do funcionalismo público. *"O funcionalismo, desde a nossa autonomia, foi tratado como lixo pelo governo".*

## F. RELAÇÃO DA UNIVERSIDADE COM A SOCIEDADE

De modo geral, todos os dirigentes enfatizam a necessidade de haver uma relação bastante próxima entre a universidade e a sociedade.

Para o ex-dirigente do SINTUNESP, essa relação se dá de várias formas, uma delas é através da prestação de serviços à comunidade. Porém ao mesmo tempo que a universidade divulga seus serviços nesta área, existe a contrapartida da sociedade que contribui para a realização dos mesmos. *"os alunos de odontologia não conseguiriam efetivar suas aulas práticas sem a colaboração dos pacientes, vindos exclusivamente da sociedade"*.

No caso específico do campus de Araçatuba, também são muito divulgados os trabalhos de prevenção odontológica, porém, adverte o ex-dirigente *"isso é uma obrigação legal da universidade, não significa necessariamente uma preocupação social"*.

É interessante notar, que as universidades públicas poderiam (ou deveriam) ampliar significativamente seus projetos de extensão, extrapolando os serviços prestados e que constituem somente o preenchimento das necessidades da própria universidade. Como afirmou a dirigente da ADUNESP *"(...) as universidades têm muito a divulgar, e muito mais a contribuir com a sociedade. Existem trabalhos excelentes que ficam apenas registrados"*.

A produção de quadros para a iniciativa privada também é criticada pelo dirigente da ADUSP, *"a universidade produz quadros em geral para o empresariado. Não vejo ninguém reclamar do engenheiro produzido pela Poli"*.

Diferentemente do que é colocado nos estatutos, a universidade não contribui de forma homogênea com todos os segmentos sociais. Segundo o dirigente da ADUSP, a universidade tem demonstrado maior compromisso com o poder instituído, atendendo-o prontamente: *"O que o poder precisa freqüentemente consegue aqui na universidade"*.

A relação da sociedade com a universidade está muito restrita à participação de alguns membros nas instâncias deliberativas, e que em nada contribuem, estando inclusive muito próxima do poder instituído.

*"A participação da sociedade se limita ao Conselho Universitário, cujos representantes da sociedade assistem e não contribuem. Consideram uma honraria serem membros do Conselho e, em geral, votam com o Reitor".*

As universidades estaduais paulistas destacam-se no âmbito da produção científica nacional. Desempenharam um importante papel de resistência ao regime militar e levaram à público a necessidade de uma ampla reforma universitária, que deveria ser pautada na democratização de suas relações internas e externas.

Entretanto, continuam vivos os princípios desta reforma, que ao ser implantada sob a repressão, não atingiu seus objetivos.

A relação estabelecida entre a universidade e a sociedade é caracterizada, pelo movimento sindical, como sendo ainda bastante distante. Para a sociedade como um todo, o retorno das universidades é pequeno, concentrado na formação de profissionais e execução de pesquisas para o setor privado.

Para o poder instituído, as universidades demonstram maior intercâmbio, atendendo a suas solicitações.

A implantação da autonomia de gestão financeira beneficiou a questão administrativa, mas seus reflexos para as relações internas não foram suficientes para diminuir o grande poder exercido pela estrutura hierárquica.

Também estão presentes as prioridades políticas e orçamentárias ao segmento docente, justificadas pela relação com a "atividade fim", caracterizando uma série de conflitos entre funcionários e docentes.

CAPÍTULO V

O MOVIMENTO SINDICAL  
NAS UNIVERSIDADES

## A. NASCIMENTO DOS SINDICATOS NAS UNIVERSIDADES

Com o revigoramento do movimento sindical, unem-se aos trabalhadores do setor privado e dos outros setores do funcionalismo, os funcionários e docentes das universidades estaduais, alterando de forma significativa a vida no interior destas universidades.

Este é o início de uma trajetória repleta de contradições e desafios, que será retratada através do "olhar" dos dirigentes ao comentarem sobre o trabalho no interior do movimento sindical; as concepções político-sindicais presentes, que vêm direcionando a atuação das entidades; quais as conseqüências para o movimento da conquista do direito à sindicalização; como se deu a unificação entre funcionários e docentes; as principais reivindicações colocadas pelas entidades; as relações estabelecidas pelo movimento com a sociedade; como é pensado o direito de greve no serviço público; e as semelhanças e diferenças entre o trabalho no setor público e no setor privado.

Os funcionários públicos, proibidos de se organizarem através de sindicatos desde 1931, criaram inicialmente associações de caráter assistencial, com baixo nível de politização e, em muitos casos, a serviço do tráfico de influências dentro do aparelho do Estado.

A partir do final dos anos 70, houve mudanças significativas nas associações que, incorporando as práticas sindicais do "novo sindicalismo", passaram a exercer um papel eminentemente sindical. Nos setores de Educação e Saúde, desenvolveram-se importantes articulações nacionais, sendo fundadas no setor universitário a Associação dos Docentes do Ensino Superior - ANDES, hoje denominada Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, e a Federação das Associações dos Servidores Universitários Brasileiros - FASUBRA, também transformada em sindicato nacional desde 1991.

A mobilização de professores e funcionários das universidades foi o resultado do movimento de resistência à interferência do governo no sistema universitário brasileiro, especialmente durante o governo militar.

Durante os anos 70, o sistema universitário expandiu-se consideravelmente, menos na esfera pública, embora tenha aumentado sua oferta de vagas; e mais no setor privado, com enorme proliferação de escolas particulares.

Foi neste período que o governo, ao evidenciar sérias dificuldades financeiras, implanta um ajuste econômico para restaurar as finanças públicas e firma acordos com o FMI visando a redução da inflação.

Entretanto, tais medidas resultaram numa expressiva diminuição de recursos para as universidades públicas, deteriorando as condições de trabalho e impondo à funcionários e docentes um violento arrocho salarial.

As associações de docentes experimentaram, no final dos anos 70, um intenso movimento de reorganização da categoria, resgatando o direito de discussão e manifestação, até então reprimido pelo governo.

No rol de reivindicações das associações, figuravam questões de amplo caráter social, como demonstra a primeira paralisação de docentes, em 1978, cuja discussão central era a qualidade e as condições do ensino e da pesquisa. A Assembléia geral convocada pelas associações universitárias, reuniu mais de seiscentas propostas que foram encaminhadas ao governo, visando a melhoria das condições do ensino superior.

O movimento sindical docente torna-se bastante representativo ao desenvolver práticas sindicais de fato, e com a conquista do direito à sindicalização, as associações de docentes da USP e da UNESP, transformaram-se em Seções Sindicais da ANDES.

Somente a ADUNICAMP mantém seu caráter de associação, em função de algumas exigências legais que dificultaram a transformação. Porém, exercendo sempre as funções de sindicato.

*"Quando entrei na Universidade, em 1975, nem se ouvia falar em associações e sindicatos. Dois anos depois surgiu a associação, que se preocupava com lazer. Foi mudando aos poucos e cumprindo algumas funções sindicais." (Ex-dirigente SINTUNESP)*

Após a promulgação da constituição, a Associação dos Servidores da USP, que já exercia as funções de sindicato, transforma-se no Sindicato dos Trabalhadores da USP - SINTUSP.

*"Nossa associação foi transformada em sindicato no bojo da greve de 1988. O direito à sindicalização já existia e a associação já exercia um papel sindical" (ex-dirigente SINTUSP).*

Na UNESP existiam associações de funcionários as quais, em sua grande maioria, exerciam um papel eminentemente assistencialista e estavam ligadas, politicamente, à administração da universidade. É interessante registrar que houve uma experiência bastante significativa para os funcionários, no final da década de 70, em que a própria administração - talvez por interesses eleitorais, facilita a organização de uma ampla discussão para se debater os estatutos da universidade e dos funcionários. Tal fato gerou uma profunda decepção e desarticulação dos funcionários, na medida em que as propostas resultantes desse debate não foram aproveitadas.

*"Surgiu a Comissão Central de Funcionários, não era oficial, mas tínhamos certa liberdade de organizar isso. Foram eleitos dois representantes de cada unidade, que se reuniam pelo menos uma vez por mês. Éramos liberados para as reuniões e as despesas eram pagas*

*pela administração, mas não gerava clientelismo. Funcionava como uma entidade formal, e as reivindicações eram levadas ao Reitor. Talvez houvesse interesse da administração em fazer isso, porque estávamos em época de troca de Reitor. Começamos a estudar o Estatuto dos funcionários de forma muito democrática, através de congressos, seminários, eleições de delegados, etc... Foi nesta época que ocorreu um Congresso para alteração do Estatuto da UNESP e posteriormente do Estatuto dos servidores. Havia interesse da Universidade em espelhar essa democracia. Pouco, disso, acabou sendo aproveitado de fato. Quando surgiu o direito à sindicalização, havia a preocupação que pessoas conservadoras e atreladas à administração fundassem um sindicato. Houve uma corrida de um grupo de pessoas que organizaram reuniões mais ampliadas e aceleraram a discussão que culminou com a fundação do sindicato".*

(Ex-dirigente do SINTUNESP)

Com a implementação da autonomia universitária, em 1989, foi criado o Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas - CRUESP, que deveria discutir questões relativas à política salarial com as entidades representativas de docentes e funcionários.

A princípio, as reuniões ocorriam separadamente com docentes e funcionários, demonstrando, ainda neste momento, posturas bastante corporativas. Pelos depoimentos, percebe-se que existia, por parte das entidades de docentes, maior resistência em negociar de forma conjunta. Essa postura é consequência da falta de identidade dos docentes, como já apontado, com os trabalhadores de menor nível cultural e pela visão diferenciada que os mesmos mantinham sobre sua organização, que deveria permanecer com caráter associativo.

As entidades dos funcionários, julgando ser imprescindível algum nível de articulação mais ampla, e sentindo a resistência das associações docentes, unificaram-se em torno do

Conselho dos Representantes das Entidades de Trabalhadores das Universidades Estaduais Paulistas - CRETUESP.

Para as discussões das questões relativas ao funcionalismo como um todo, as entidades dos funcionários participavam da "Plenária do Funcionalismo, ou Grupo dos 19". Entretanto, depois de um processo de discussões sobre a importância e a necessidade da união entre docentes e funcionários, as associações e sindicatos unificaram-se, numa demonstração importante de superação do corporativismo, e solicitaram que as reuniões com o CRUESP ocorressem conjuntamente.

A experiência obteve êxito, e esta unificação foi sendo fortalecida, originando o "Forum das Seis Entidades"<sup>22</sup>. Essas seis entidades, embora atuem com autonomia e independência umas das outras, em diversas circunstâncias agem em conjunto, desempenhando um importante papel nas campanhas pela democratização da universidade; na luta pela defesa da escola e da universidade pública e gratuita; e na discussão de questões sociais mais amplas, como as políticas sociais e econômicas.

*"No início nos organizávamos no Grupo dos 19, Plenária do Funcionalismo Público. Com a autonomia passamos a discutir os salários com o CRUESP que também fora instituído. Constituímos, então, o CRETUESP - Conselho dos Representantes dos Trabalhadores nas Universidades Estaduais Paulistas. Foi a primeira tentativa de discutir uma política comum e negociar com o CRUESP, mas haviam posições diferenciadas com os docentes. Isso gerou muito desgaste. Depois de algum tempo conseguimos avançar na unificação das entidades de funcionários e docentes, constituiu-se o "Forum das*

---

<sup>22</sup>Recentemente foi incorporada à composição do Forum das Seis Entidades, a entidade representativa dos funcionários e docentes da Fundação Paula Souza, autarquia ligada à UNESP.

*Seis". A partir daí conseguiu-se negociar falando a mesma linguagem".(Ex-dirigente do SINTUSP).*

## B. MOVIMENTO SINDICAL PÓS-CONSTITUIÇÃO

Durante a década de 70, a organização de funcionários e docentes das universidades experimentou um movimento semelhante ao ocorrido com o movimento sindical no setor privado, especialmente no setor metalúrgico do ABC<sup>23</sup>.

Da mesma forma como as oposições sindicais, as associações de funcionários e docentes inauguraram uma nova prática. Atuaram naquele período como um sindicato "de fato", processando uma transformação "por dentro", das associações já existentes.

Com a promulgação da Constituição em 1988, que contempla o direito de sindicalização para funcionários públicos, as associações de docentes tornaram-se sindicatos "de direito", e transformando-se em Seções Sindicais da ANDES, que também altera seu caráter jurídico para sindicato. Apenas a ADUNICAMP mantém seu caráter de associação, em função da exigência de um quorum significativo (e difícil de ser alcançado) para esta deliberação.

As associações de funcionários adotaram procedimentos diferenciados. A primeira associação transformada foi a Associação dos Servidores da USP, em 1988, originando o Sindicato dos Trabalhadores da USP.

A associação dos servidores da UNICAMP - ASSUC, continua existindo. Mesmo com a fundação em 1991, do Sindicato dos Trabalhadores da UNICAMP - STU, a partir da eleição de um grupo de oposição à direção anterior, o resultado das discussões que prederam a fundação do sindicato levou à manutenção da associação em função dos dispositivos estatutários, que previam a doação do patrimônio da entidade no caso de sua extinção.

Na UNESP o processo foi diferenciado, na medida em que as associações existentes mantiveram seu caráter assistencial e permaneceram politicamente inexpressivas. O Sindicato dos Trabalhadores da UNESP - SINTUNESP nasce em 1989, constituindo um

---

<sup>23</sup>Uma importante análise do papel desempenhado pelas Oposições Sindicais Metalúrgicas está em Sader, 1988.

processo novo e diferenciado dos demais, pois foi gerado a partir de um intenso processo de mobilização, que envolveu uma parcela expressiva de funcionários da grande maioria das unidades da UNESP.

Na avaliação do ex-dirigente do SINTUSP, a conquista do direito à sindicalização não produziu efeitos tão importantes. Ao contrário, afirma que a expectativa criada em torno da atuação da Justiça do Trabalho, foi negativa, uma vez que transferiu a responsabilidade, que antes era atribuída à força do movimento.

*"Do ponto de vista das lutas não mudou muito. A única mudança foi na superestrutura, a possibilidade de instaurar dissídios coletivos, o que foi negativo, porque antes, a categoria tinha a cultura de que podia confiar na sua própria força. Criou-se uma expectativa em torno do dissídio, que dificultou a participação na greve. Criou-se a ilusão de que a Justiça poderia resolver algumas questões".*

Permanece bastante conflituosa e juridicamente polêmica, a relação entre os sindicatos do setor público com a Justiça do Trabalho, sendo uma das razões a falta de regulamentação de alguns dispositivos constitucionais, como o direito de instaurar dissídios.

Além disso, existe a questão eminentemente política, apontada pelo depoimento, que diz respeito à opção por uma atuação sindical através, exclusivamente, da ação ou do conflito, ou por meio da utilização dos canais institucionais.

Na UNESP, houve inicialmente a preocupação de que funcionários ligados às antigas associações, ou à administração, fundassem o sindicato. Assim, um pequeno número de funcionários organizou a discussão, culminando este processo com o Congresso de Fundação do SINTUNESP, em setembro de 1989.

De acordo com o ex-dirigente da entidade, apesar das dificuldades iniciais, foi significativo o envolvimento dos funcionários, bem como a expectativa que tinham da entidade.

A expectativa cultivada pelos funcionários, em torno do sindicato ocorreu de forma generalizada nas três universidades. Talvez pela importante atuação do "novo sindicalismo", pelos ares democráticos, que espalhavam-se pelo país naquele momento, inaugurando o fim do período repressivo, e ainda a possibilidade de muitos avanços no campo social e trabalhista, com a promulgação da Constituição. Foi criada, ante esse contexto, no imaginário dos trabalhadores públicos de forma geral, a esperança de que a organização sindical iria por si só, eliminar todas as dificuldades vividas por esses trabalhadores, ao longo do tempo.

*"Com o Congresso de fundação foi eleita a primeira diretoria, ainda sem direito ao afastamento. Foi muito positiva a resposta dos funcionários à fundação do sindicato."*

A mesma expectativa em relação à Justiça do Trabalho foi sentida pelo dirigente do STU, que relativiza a importância do direito à sindicalização, lembrando que ocorreu um processo de burocratização da máquina sindical, o qual chega a dificultar a ação política da entidade.

Ressalta o aspecto da ação sindical, enquanto principal mecanismo de organização política, capaz de lograr conquistas importantes, independente do aspecto legal.

*"No período das associações havia o anseio de que o sindicato facilitasse nossa atuação, principalmente do ponto de vista da legislação trabalhista. É bom lembrar, que a Justiça do Trabalho tem um posicionamento político, não necessariamente está a favor dos trabalhadores. Além disso, entramos num processo de burocratização dos sindicatos, que a própria CUT tem tentado superar e não tem*

*conseguido. A associação já cumpria um papel efetivamente sindical e aglutinador dos movimentos, e já tivemos muita dificuldade de conquistas depois da sindicalização".*

Na ADUNESP houve muita resistência por parte dos docentes em discutir abertamente a questão do sindicato. Como fora apontado, os docentes sentem-se diferenciados dos demais trabalhadores e portanto, não precisam de um sindicato na sua concepção tradicional. Através da fala da dirigente da ADUNESP, percebe-se a mesma resistência, apontada pelos docentes da ADUNICAMP, em relação à central sindical.

*"Levar a palavra sindicato dentro do movimento docente nem sempre foi feito abertamente, nunca conseguimos fazê-lo de forma profunda. Quando a ADUNESP decidiu filiar-se à CUT e enfrentar essa discussão, houve muitos problemas com as regionais, nunca conseguimos envolver a ADUNESP com a CUT."*

No que se refere ao relacionamento entre a administração da UNESP e o movimento sindical, a análise do funcionário desta administração argumenta que a Constituição contribuiu para oficializar uma situação, que fora implementada através da prática, demonstrando que o vigor empreendido pelo movimento sindical foi capaz de assegurar esta conquista.

*"O movimento sindical nas universidades não está fechado nas mesmas, ele se coloca a nível nacional. A Constituição de 1988 contribuiu para que este movimento ficasse mais forte. Os dirigentes das Universidades já ouviam os dirigentes sindicais antes, apenas foi formalizada uma situação que já existia."*

Acrescenta que a formalização fortaleceu o movimento, ao instituir canais legais de representação e negociação, mas que, sem essa possibilidade, o movimento teria conquistado estes canais através da ação.

*"...criou-se canais formais com a direção de cada Universidade. A partir de 1989 ficou legitimada a representatividade dessas organizações. Se a Constituição não fizesse isso é possível que hoje, o movimento sindical tivesse criado mecanismos para estabelecer esta relação."*

A capacidade do movimento conquistar, através de sua atuação, o reconhecimento por parte das bases e da administração é reafirmada pelo dirigente da ADUSP. Para ele, a conquista efetiva do reconhecimento ainda não ocorreu, na medida em que ainda são colocados alguns limites para a atuação do sindicato.

*"Já tratávamos a nossa liberdade de organização como um direito, que independentemente de estar escrito ou não, era exercido. Enquanto Associação realizamos movimentos expressivos. A transformação das associações em sindicato foi um avanço, mas ainda não frutificou. Frutificar significa, por exemplo, que o Reitor não pode "baixar" quanto você vai ganhar, é preciso nossa assinatura, somos o sindicato da categoria".*

Na ADUNICAMP o processo de sindicalização caracterizou-se pelo não envolvimento dos docentes com essa questão. Diferentemente, os dirigentes da associação deram muita importância ao fato e tentaram efetivar uma discussão com a base.

*"Na UNICAMP já existia antes um trabalho sindical, passou despercebido para os docentes, exceto para a diretoria, especialmente para os membros que tem uma atuação política mais*

*intensa. Essas pessoas se movimentaram, mas a comunidade na época foi muito pouco sensível à questão da sindicalização."*

Foi organizado pela diretoria, um processo de consulta à comunidade, para que pudesse ser constatada a opinião dos docentes sobre a possibilidade de transformar a associação em sindicato. Embora a resposta tenha sido positiva, a ADUNICAMP não efetivou sua transformação, em razão das dificuldades estatutárias mencionadas.

*"Foi montada uma comissão, foi feita uma consulta que aprovou a sindicalização, mas esbarrou depois em questões estatutárias da ADUNICAMP e nunca foi efetivada a transformação da associação em sindicato. Alguns representantes atrapalharam muito essa discussão, achavam que a sindicalização seria o fim da ADUNICAMP, que haviam muitos docentes contrários que não se manifestaram na consulta, com a transformação seria um "golpe mortal". Estatutariamente o quorum é muito grande para a transformação, dificilmente seria alcançado em assembléia".*

### C. A UNIFICAÇÃO DO MOVIMENTO SINDICAL NAS UNIVERSIDADES

O "Forum das Seis Entidades" constituiu-se informalmente pouco depois da instituição da Autonomia Universitária e do Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas - CRUESP.

Trata-se de uma iniciativa exclusivamente política das associações e sindicatos, no sentido de unificar as discussões e reivindicações levadas ao CRUESP, uma vez que a política salarial das três universidades passou a ser estabelecida por este conselho.

A atuação do Forum é reconhecida tanto pelo CRUESP como pelas bases das entidades, que considera o mais importante interlocutor do movimento sindical no setor universitário paulista. Não existem regras formais e rígidas de composição e atuação do forum, cujo critério para essa organização é somente o consenso das direções ali representadas.

Para compor o Forum, cada entidade envia seus representantes, variando entre dois e três diretores, e a cada período de um ano, uma das entidades responsabiliza-se pela coordenação de todas as ações da entidade.

As discussões são propostas pelo conjunto das entidades representadas, e as deliberações vem ocorrendo por consenso, existindo grande preocupação por parte das entidades em acatar tais decisões, em nome da unidade do Forum.

Evidentemente, uma organização como esta representa um expressivo avanço na unificação de dois segmentos, que historicamente permaneceram distantes e, em muitos casos, rivais no interior da universidade. Na avaliação do ex-diretor do SINTUSP, "*...a participação se dá de forma uniforme, o espaço é o mesmo para docentes e funcionários*".

Entretanto, algumas questões são consideradas polêmicas pelos dirigentes. Uma delas é a composição dos membros do Forum, que fica reservada à decisão de cada diretoria particularmente "*...é uma composição abstrata*".

Outra questão apontada, diz respeito ao tratamento privilegiado, que a administração das universidades concede aos docentes, significando a permanência do espírito corporativo, presente no dia-a-dia das universidades.

*"Na relação com o poder instituído a relação é diferenciada, o poder dá um tratamento melhor às entidades de docentes."*(dirigente da ADUSP).

As dificuldades são maiores, segundo o ex-dirigente da ADUNICAMP, que menciona certa falta de confiança entre os membros do Fórum, colocando em risco a eficácia da atuação da entidade.

*"Trabalho difícil, é um espaço político ainda não desbravado. Tem uma dificuldade intrínseca, pelo fato de que as pessoas que participam do fórum em geral, não confiam umas nas outras."*

Outro fato, que merece críticas por parte do ex-dirigente, é a possibilidade desta instância ser utilizada como um espaço de disputa política, o que a afastaria de seus reais objetivos, ..."*não é um espaço formalizado, mas há pessoas que gostariam de ser presidente do fórum, virou um espaço de disputa de poder."*

A disputa pelo poder interno, característica das organizações sindicais, tem sido um dos motivos que impossibilitam os sindicatos de formular propostas, ou apresentar respostas mais incisivas frente aos seus desafios. Essa disputa, embora reconhecida como consequência do exercício da democracia, favorece o fracionamento interno das organizações sindicais e em muitos casos, sobrepõem-se aos problemas pertinentes à entidade como um todo, ou à categoria representada.

As divergências são apontadas também, pela dirigente da ADUNESP, que as considera impeditivas de um consenso em relação à formalização da entidade.

*"É polêmica a questão do Fórum se transformar em uma estrutura formal, existem divergências, não existe votação, deve prevalecer o consenso."*

Por outro lado, a existência de um coordenador das atividades do Fórum, assume maior importância para a dirigente, na medida em que a experiência da coordenação pode contribuir para uma atuação mais competente.

*"Ele avança mais quando a coordenação é exercida por pessoas mais experientes, quando existe problemas com a coordenação, o trabalho perde a qualidade."*

## D. O TRABALHO NO MOVIMENTO SINDICAL

A organização do trabalho, no interior do movimento sindical das universidades, possui algumas semelhanças com o trabalho no interior da universidade, segundo o ex-dirigente da ADUSP. O ato de pensar está cotidianamente presente, e é por meio desse contínuo processo de pensamento que a realidade é identificada. O poder institucional é focalizado como o principal adversário:

*"De certa forma é parecido, você precisa pensar muito sobre o que está acontecendo, como é a conjuntura, os movimentos que estão sendo feitos essencialmente pelo poder institucional".*

Acrescenta que o representante imediato do poder institucional

*"... mudou com a história, quando as universidades eram ligadas à Secretaria de Governo, era representado pelo governador do Estado, agora é representado pelo Reitor".*

O entrevistado argumenta ainda, que as atitudes do poder institucional são objeto de preocupação dos dirigentes e, que o movimento deve discutir coletivamente suas propostas e estratégias.

*"O poder institucional se manifesta do ponto de vista das políticas públicas e políticas no interior das universidades. O dirigente precisa pensar sobre estas coisas, o movimento precisa se reunir, seja em assembleias, conselhos, e outras instâncias. Coletivamente se pensa uma opinião sobre o que está acontecendo, coletivamente se pensa estratégias de como agir, e se dispara o processo de agir concretamente, no sentido de levar as bandeiras do movimento em relação à conjuntura que esta aí, em relação à situação do país."*

Esta elaboração coletiva, resultante de uma "matriz de representação", produz uma determinada visão da sociedade. Assim, é formado o "imaginário" desta sociedade (Sader e Paoli, 1988, p.40).

Segundo a dirigente da ADUNESP, esta organização do trabalho no cotidiano dos sindicatos é semelhante às atividades de qualquer outra entidade sindical, estando sujeita a alterações quando ocorrem momentos de ascenso, com a aproximação das bases, e quando ocorre períodos de refluxo, verificando-se maior distanciamento. Aponta uma grande resistência ideológica dos docentes, que se julgam diferenciados dos demais trabalhadores.

*"A resistência ideológica é maior para discutir sindicato com os docentes. Docente não se sente como trabalhador, mesmo que ele saiba que trabalhador é aquele que vende sua força de trabalho em troca de salário. No seu íntimo, na sua prática, isso não se dá tranqüilamente, sente-se um trabalhador diferente."*

Percebe-se, através desta fala, a presença de um certa superioridade profissional conferida ao docente, em função do acúmulo de conhecimento, e do "status" adquirido pelo ingresso na área acadêmica. Embora os docentes tenham um nível cultural e intelectual superior ao dos funcionários, o que a rigor deveria lhes propiciar uma maior consciência política, demonstra uma forte resistência ao envolvimento com suas entidades representativas e em relação à aceitação de uma entidade de caráter eminentemente sindical.

Evidencia-se a diferenciação existente entre docentes e funcionários, que extrapola a divisão de classes. Ela envolve uma cultura muito própria do meio acadêmico, herança dos tempos da cátedra, em que o "saber" é visto como algo que confere importância e superioridade. No imaginário da comunidade universitária entende-se, equivocadamente, que quem sabe mais é necessariamente mais competente, mais comprometido e, portanto, tem direito a privilégios.

Outra questão apontada é a ausência dos docentes no dia-a-dia da universidade, o que dificulta o entrosamento entre base e direção, bem como as atividades e discussões pelo conjunto.

*"O docente não precisa estar o tempo todo na universidade, mas isso cria problemas para o movimento. Estar ausente do cotidiano facilita a perda do coletivo, favorecendo o individualismo, que é comum no comportamento da maioria dos docentes."* (dirigente da ADUNESP).

Esse individualismo pode ser atribuído, em parte, à especificidade da organização do trabalho docente. Sua ascensão na carreira depende fundamentalmente de seu desempenho individual, e isso favorece o distanciamento do coletivo, pois alcançar os níveis superiores da carreira constitui, para muitos docentes, o objetivo mais importante.

Essa mesma característica é apontada pelo ex-dirigente da ADUNICAMP, ao revelar que, um dos grandes problemas no cotidiano do sindicato, é a pequena participação dos docentes no dia-a-dia da associação, e essa dificuldade explica-se, em parte, pela dificuldade em conciliar as atividades da associação, com as atividades da carreira.

*"A participação das pessoas depende muito das questões pessoais. No dia-a-dia a participação dos docentes é muito pequena, quase nula. Existe um grupo que ajuda de vez em quando, mas quando se tem trabalho para fazer, a colaboração é muito pequena. O grupo que participa da vida política da associação é pequeno. As pessoas que participam tem dificuldades de conciliar essa atividade com a carreira. Torna-se uma dicotomia: ou faz a carreira acadêmica, ou participa da diretoria semi-profissionalmente. É um fato desestimulador".*

Mesmo que haja a identificação com a participação coletiva, existe a dicotomia mencionada, no sentido de que o trabalho sindical é essencialmente voluntário e gratuito, desta forma, os estímulos para a participação no movimento sindical, são reduzidos às necessidades específicas ou individuais.

Aliada a esses fatores, existe um postura de resistência por parte de muitos docentes, quanto à aproximação concomitante a setores politicamente opostos. Ou seja, estar atuando no movimento significa, necessariamente, um rompimento ou uma agressão à administração, é conseqüentemente a perda de algum privilégio, a não oportunidade de consegui-lo, ou o risco de algum tipo de punição.

*"...de modo geral, os docentes querem estar bem com a administração, qualquer que seja ela, porque o Reitor tem muito poder".*

O STU aboliu a estrutura hierárquica de composição da diretoria, no sentido de democratizar as relações internas da entidade. Observa que os diretores tem atuações diferenciadas, em função da capacidade, experiência e principalmente da disponibilidade de tempo, cuja liberação oficial das atividades próprias da função que ocupa na universidade, é fundamental para o trabalho do sindicato.

*"Não existe mais diretoria hierárquica no STU, foi instituído o sistema colegiado, todos os diretores são coordenadores do sindicato. A atuação é diferenciada, embora a posição na diretoria seja a mesma, em função do acúmulo de tarefas, características individuais. A liberação interfere bastante, dos 27 diretores apenas 5 estão liberados, a pouco tempo eram somente 3".*

Fazendo um paralelo com a organização do corpo docente, é possível verificar, que para os funcionários, a oportunidade de dedicaram-se exclusivamente às atividades sindicais

é imprescindível. O mesmo não ocorre com as associações de docentes, que permanentemente deparam-se com a mencionada dicotomia entre as atribuições da carreira e as tarefas da associação. Ressalta o dirigente do STU, a característica dos sindicatos das universidades, de estarem localizados próximo ao local de trabalho, o que contribui significativamente para a aproximação da entidade com suas bases, mas também acarreta um número maior de tarefas para os dirigentes.

*"Em outros setores os sindicatos estão localizados longe do local de trabalho. Na universidade, a dinâmica do movimento permite que os trabalhadores estejam sempre próximos do sindicato, o que ocupa bastante o dirigente. O cotidiano torna-se difícil para conciliar tarefas internas da UNICAMP, problemas específicos do trabalhador e relacionar com questões mais globais, como o combate às políticas do governo, políticas da região que acabam atingindo os trabalhadores, tarefas relacionadas ao movimento popular, etc.."*

Fica evidenciado com esta fala, o acúmulo de tarefas assumidas pelos dirigentes das entidades de funcionários, que vão além do âmbito restrito da universidade. É comum entre esses dirigentes, a atuação em instâncias da CUT, em partidos políticos ou nos movimentos populares.

O excesso de tarefas dos dirigentes acaba sendo prejudicial, pois não permite atividades de cunho teórico-formativo<sup>24</sup>, o que possibilitaria, ao dirigente, o estudo e a reflexão sobre as práticas utilizadas, estimulando um pensar mais crítico.

*"Os dirigentes sentem muita falta de tempo para aprofundar teoricamente determinadas questões, ler mais, fazer um processo de formação que possa reciclar a prática sindical. Acaba-se fazendo o*

---

<sup>24</sup>As atividades formativas desenvolvidas pelos sindicatos são analisadas em Manfredi, 1986. e 1994.

*mesmo sindicalismo, com a mesma prática de 10 anos atrás, numa conjuntura completamente diferente."*

Neste sentido, cabe lembrar que a prática sindical tem sido um dos grandes desafios, que o movimento deve enfrentar. Mantendo concepções e práticas utilizadas pelo sindicalismo anarquista e revolucionário<sup>25</sup>, alguns setores do movimento sindical sentem dificuldade de ampliar suas bases e difundir suas propostas, na medida em que as muitas alterações ocorridas na relação entre capital e trabalho como a reestruturação produtiva, a globalização da economia e os avanços tecnológicos, estão exigindo dos sindicatos uma atuação que responda aos novos desafios.

---

<sup>25</sup>Os sindicatos revolucionários acreditavam, que somente a greve geral conduziria a sociedade a uma radical transformação. Os sindicatos anarquistas negavam a luta política, enfatizando a exclusividade do papel dos sindicatos no processo de emancipação social.

## E. O TRABALHO NOS SETORES PÚBLICO E PRIVADO: DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS

As diferenças existentes, entre as condições de trabalho, nos setores público e privado, não são discutidas com frequência no movimento sindical da ADUNICAMP. Segundo o ex-dirigente da entidade é bastante generalizada a idéia de que as condições de trabalho no setor público são boas, que existem muitos privilégios, e que as relações entre funcionários e administração são menos conflituosas que no setor privado.

Alerta para o fato de que as relações e condições de trabalho variam, tanto no setor público, quanto no privado, havendo empresas que alcançaram um nível bastante razoável de entendimento com os trabalhadores.

*"Existe a idéia de que o trabalhador do setor público é um privilegiado, pensam assim as pessoas que não conhecem bem o setor privado."*

É comum também a idéia de que no setor público não existe a figura do "patrão". Esta discussão é bastante polêmica no meio sindical. Os depoimentos apontam para o fato de que as relações estabelecidas entre funcionários e administração pública, estão permeadas por três dimensões distintas: a primeira, relacionada ao conceito de "relações de produção", que indica a não existência do "lucro", e portanto a não existência do patrão. A segunda, estabelecida no âmbito do setor público como um todo, em que todos os trabalhadores do Estado estão à serviço do público, independentemente do lugar que ocupam na divisão de atribuições, e portanto subordinados ao mesmo "patrão". A terceira se dá nos limites do contexto universitário, e é determinada segundo a diferenciação conferida pela divisão hierárquica, que atribui papéis e poderes diferenciados. Neste caso os administradores assumem as prerrogativas legais, semelhantes às de qualquer patrão, contratando, demitindo, premiando, punindo. Assumem ainda o compromisso político de representar o poder

institucional, que por sua vez, está comprometido com determinados segmentos sociais. Verifica-se aí, a mesma relação conflituosa entre "patrões" e trabalhadores.

*"Existe a idéia equivocada de que o trabalhador do setor público é um privilegiado, não tem patrão, não é verdade."* (Ex-dirigente da ADUNICAMP)

*"O dirigente da universidade tem a obrigação legal de cortar o ponto do funcionário, se ele não trabalhar"*. (Funcionário da administração central da UNESP).

Outra diferença presente nos depoimentos diz respeito à característica própria do serviço público, que é o contato direto que o funcionário estabelece com a população. Nessa relação, a finalidade do trabalho passa a ser especialmente importante.

De acordo com a dirigente da ADUNESP, adquirir a consciência sobre a finalidade do serviço que presta, significa romper com a alienação proveniente da situação de pauperização e desqualificação sofrida pelos funcionários públicos

*"...destituindo o funcionário público de qualquer qualidade, contribui para que eles próprios se desqualifiquem"*.

O funcionamento global da sociedade é de responsabilidade de qualquer tipo de trabalhador, segundo o dirigente do STU. Neste sentido, as especificidades seriam consideradas, mas a finalidade do trabalho, mencionada pela dirigente da ADUNESP, seria neste caso, o elo unificador entre todas as categorias de trabalhadores.

*"Qualquer trabalhador deve contribuir para o funcionamento mínimo da sociedade"*.

A responsabilidade atribuída aos funcionários públicos é um outro fator de diferenciação, pois os mesmos estão ligados aos setores essenciais, e isso faz com que sejam

mais cobrados pela população. Assumem portanto, perante a população a responsabilidade pela qualidade dos serviços prestados, tornando-se mais vulneráveis e mais solicitados.

A venda da força de trabalho, em troca da sobrevivência, é apontada pelo dirigente da ADUSP, como características comuns à todos os trabalhadores, do setor público ou do setor privado.

Lembra entretanto, a necessidade de ser desenvolvida pelos funcionários públicos, a consciência de serem servidores do público, e não do Estado. Na perspectiva de "*dever satisfação ao público e não ao Estado*", a aquisição dessa consciência "*...colocaria a organização e o controle do serviço público em outros níveis*", ou seja, poderia estabelecer um elo mais sólido entre setor público e sociedade que certamente resultaria no aperfeiçoamento dos serviços, e na melhoria das condições de trabalho para os funcionários e de atendimento para a população.

*"O trabalhador do setor público é um aliado dos outros trabalhadores".*

## F. O MOVIMENTO SINDICAL: CONCEPÇÕES POLÍTICO-SINDICAIS

O movimento sindical, espaço privilegiado de luta política, possui no seu interior diferentes concepções político-sindicais. É possível afirmar que atualmente, os dirigentes filiados ou simpatizantes do Partido dos Trabalhadores são hegemônicos no movimento sindical das universidades.

Da mesma forma como ocorre no interior do partido, os dirigentes e militantes sindicais agrupam-se em "tendências" que diferenciam-se umas das outras, fundamentalmente, através da proposta de intervenção sindical.

É importante ressaltar, que o aspecto ideológico presente nos depoimentos, diz respeito à visão de mundo, à maneira como as entidades concebem a organização da sociedade.

Para o dirigente da ADUSP,

*"o movimento docente e dos funcionários tem, como perspectiva, a democratização da universidade e sua contribuição na solução dos problemas sociais graves do ponto de vista econômico, das diferenças econômicas e sociais do Brasil. Isso em geral é identificado como esquerda."*

Adverte entretanto, que muitas concepções podem significar, na realidade, um "rótulo", e que posições preconceituosas e discriminadoras podem afastar idéias que venham ao encontro das propostas do movimento.

*"...não devemos "rotular" as coisas, a questão é conceituar as idéias e defender tudo o que possa contribuir para distribuir riqueza, transformar a maneira como a sociedade funciona, para que as pessoas tenham acesso à saúde, trabalho, ao direito de opinar*

*politicamente. O movimento deve sair fora da discussão que é simplesmente "rótulo".*

O ex-dirigente do SINTUSP afirma existirem três concepções político-sindicalis no interior do movimento, que se identificam com as "tendências", presentes no movimento sindical desde as discussões iniciais para a fundação da Central Única dos Trabalhadores - CUT.

*"...Identifica-se 3 grandes correntes: uma próxima do neo-liberalismo, completamente adaptada; outra social-democrata de concepção reformista; e uma no campo revolucionário, que pensa o movimento sindical da perspectiva da transformação revolucionária da sociedade. É o chamado campo comunista. No SINTUSP existe as duas últimas".*

O dirigente do STU define a concepção político-sindical, no sentido de maior humanização da sociedade, lembrando que tal perspectiva é contrária aos princípios do capitalismo.

*"...a concepção ideológica indica que é preciso criar uma sociedade nova, que se prime pelo respeito ao ser humano, que ofereça condições básicas de educação e saúde, para que as pessoas tenham uma vida digna. A perspectiva do capitalismo é da competição, da disputa."*

Acrescenta, que na construção dessa sociedade, diferente da atual, o movimento sindical tem um importante papel a desempenhar

*"O movimento sindical é importante nesse processo, não é ele quem vai conduzir, em última instância, o processo de transformação da*

*sociedade, mas tem muito a contribuir. Nosso sindicato se coloca como um sindicato socialista, sem receio de dizer isso."*

Apesar da manutenção de algumas práticas "revolucionárias", verifica-se que não é atribuída, exclusivamente ao sindicato, a responsabilidade pela transformação da sociedade<sup>26</sup>. É possível encontrar dentre as várias concepções, a existência de estratégias de ação que contemplam a atuação do partido e demais movimentos sociais organizados.

No caso dos docentes da UNESP, a característica provinciana, muito presente nas unidades do interior, faz com que os docentes tenham uma visão local do sindicato, o que prejudica o andamento da entidade como um todo. As diretorias regionais da entidade, localizadas em cada unidade universitária, resistem em alguns casos, em limitar sua atuação à representação de uma entidade mais ampla e submeterem-se às decisões da direção central.

*"Na ADUNESP temos dificuldade com as sedes regionais<sup>27</sup>, que se acham 'donas' da contribuição arrecadada. Como elas tem vida própria, chega a prevalecer a questão provinciana, em detrimento da posição central".*

Na visão do funcionário da administração da UNESP, a concepção político-sindical observada, precisa ser adequada às características da conjuntura atual. Como já foi colocado, a prática sindical é focalizada como sendo um dos motivos da dificuldade de crescimento de alguns sindicatos.

*"O sindicato é uma instância legítima de representação dos trabalhadores, mas se continuar com a mesma atuação da década de 70, tende ao esvaziamento. É preciso repensar sua atuação num cenário de crise, de globalização da economia."*

---

<sup>26</sup>Sobre a ação de sindicatos e partidos relacionadas à transformação da sociedade, ver: Anderson, 1978.

<sup>27</sup>A estrutura da ADUNESP é composta por uma sede central, localizada em São Paulo, e uma sede regional em cada campus universitário.

A concepção político-sindical da ADUSP é, de acordo com um dirigente, tradicionalmente conhecida, ou seja:

*"Sindicato é uma organização autônoma e auto-sustentável dos trabalhadores, para defender seus interesses gerais e específicos. Nos gerais, podem estar questões relacionadas à maneira de 'ver' a sociedade, nos específicos, estão salário, carreira, condições de trabalho, etc..."*

Nesta concepção, coloca-se claramente duas dimensões de atuação política dos sindicatos, uma específica, contemplando os interesses essencialmente corporativos, e outra mais ampla, apresentando reivindicações e propostas referentes à organização societária.

Uma ressalva importante feita pelo dirigente da ADUSP, é a posição firmemente definida quanto à rejeição de regras herdadas da estrutura sindical oficial, *"...somos contra o imposto sindical"*.

Demonstrando uma visão comum dentre dos funcionários que formam a base do SINTUSP, é colocado pelo ex-dirigente que *"...predomina uma visão limitada dos problemas da USP"*. Argumenta que neste sentido são levados em conta apenas os aspectos econômicos e corporativos da categoria, inserindo o sindicato apenas no interior da própria categoria, e não como um instrumento de organização social. Nesta perspectiva, cabe ao sindicato enquanto entidade, solucionar os problemas através da atuação institucional, utilizando-se da máquina sindical. *"Acham que o sindicato serve para lutar pelos seus interesses e que faz tudo sozinho, que não precisa deles."*

O contraste entre as concepções elaboradas por dirigentes e a concepção da base, é mencionado pelo ex-dirigente da ADUNICAMP.

*"Os militantes são favoráveis à constituição de um sindicato independente da Reitoria, podendo atuar não só nas questões*

*salariais, mas em várias outras como carreira, condições de trabalho, etc...Na base é diferente, muita gente foge da questão do sindicato e acham que se a ADUNICAMP se tornar um sindicato, filiado via ANDES, à CUT, significa que o Vicentinho virá aqui mandar a gente entrar em greve".*

Manifesta-se nesta fala, uma visão preconceituosa, presente entre os docentes da ADUNICAMP, sobre a organização sindical. Para eles o sindicato, necessariamente, estabelece uma relação de submissão com a central sindical, cuja atuação é permanentemente e essencialmente, o confronto político.

Ultrapassar a barreira do corporativismo, é a principal característica da concepção político-sindical do STU, segundo a qual o sindicato deve estar voltado para o contexto sóciopolítico do país. Paradoxalmente esta fala revela o outro extremo da concepção corporativa, onde a função do sindicato relaciona-se também à discussão e intervenção da entidade nos problemas sóciopolíticos gerais.

*"O sindicato tem tarefas além da defesa dos interesses, existe o aspecto corporativo, mas especificamente neste contexto de privatização e de ataque ao Estado, o sindicato deve se colocar na defesa do serviço público."*

## G. PRINCIPAIS REIVINDICAÇÕES

No rol de reivindicações do movimento sindical no setor universitário, são colocadas desde reivindicações específicas relativas à organização sindical, como reivindicações mais amplas, envolvendo alterações de políticas nacionais.

No âmbito de uma unidade no interior da UNESP, a discussão sobre as reivindicações do movimento tem sido muito pequena. A maioria dos funcionários não demonstra preocupação com as políticas de caráter mais abrangente, que ficam sob a responsabilidade dos dirigentes. Prevaecem para o conjunto dos funcionários, reivindicações mais imediatas e corporativas.

*"A questão salarial é sempre a primeira, depois vem o Plano de Carreira. As questões gerais estão mais claras para os dirigentes, a massa dos funcionários não demonstra preocupação".*

A resistência ao sucateamento dos serviços públicos é colocada, pela dirigente da ADUNESP, como uma das tarefas mais importantes do movimento sindical. O resgate da qualidade dos serviços prestados pelo Estado, bem como o resgate do papel social desempenhado pelos funcionários públicos, seriam, numa conjuntura de crescimento da proposta neoliberal, objetivos prioritários do movimento sindical, no setor público.

Reconhece no entanto, que existe dificuldade certa resistência dentro do próprio movimento, para atuar neste sentido.

*"A ADUNESP organizou o Seminário 'Cidadania e Serviços Públicos', e a participação dos docentes foi nula".*

Nota-se a contradição existente na base do movimento, pois são reivindicadas sistematicamente, por esta base, melhores condições de trabalho, argumentando-se que é necessário recuperar a qualidade do serviço público. No entanto, essa consciência sobre a

importância dos serviços não se traduz na participação efetiva em atividades, que visam a elaboração de propostas para o atendimento desses objetivos.

Chama atenção ainda, para o fato de que o movimento sindical deve se contrapor às medidas de caráter neoliberal, refletidas inclusive nas políticas universitárias, que estariam direcionadas ao atendimento da iniciativa privada, embora sejam justificadas como atendendo uma necessidade da organização do trabalho docente.

*"As questões mais objetivas da política neoliberal já são vistas nas Universidades, como por exemplo a flexibilização do tempo integral. A iniciativa da Reitoria não é acabar com os desvios, e sim liberar o docente para outras atividades, como assessorias".*

Para a ADUSP, as reivindicações mais importantes são históricas, pois de um lado continuam não sendo atendidas pelos canais institucionais, e por outro o movimento sindical não consegue garantir que sejam efetivadas. Destaca-se entre elas a democratização dos meios de comunicação, que de forma especial dificulta a difusão das propostas e ações dos sindicatos.

*"As reivindicações continuam parecidas com as de antigamente: Educação Pública e Gratuita em todos os níveis e de qualidade; extensa democratização da sociedade brasileira em relação aos meios de comunicação, níveis de renda, direito ao trabalho; participação política efetiva. Em particular a questão dos meios de comunicação é muito grave, não há democracia enquanto sete famílias mandam em todos os jornais e televisões do país. O movimento sindical produz idéias e conceitos e tem dificuldade de difundir-los pela falta de democracia dos meios de comunicação".*

Segundo o ex-dirigente do SINTUSP, as reivindicações que devem ser abraçadas pelo movimento sindical, devem fazer parte de um projeto que os trabalhadores, dentre eles os funcionários, tenham para a sociedade e para o Estado. Aponta algumas reivindicações ligadas diretamente ao movimento sindical, como "*...combate ao desemprego, à terceirização, aos efeitos dos novos métodos de gerenciamento da reestruturação produtiva*"<sup>28</sup>, e outras mais específicas do contexto universitário, "*democratização do poder interno da universidade*", e reivindicações ligadas ao setor público, como "*maior controle das contas públicas, luta contra as privatizações, estabelecimento de mecanismos contra a corrupção*".

Na UNICAMP as reivindicações, que vinham da base da associação, tratavam exclusivamente de salários. Segundo o ex-dirigente da ADUNICAMP, outras questões "*...como carreira, condições de trabalho, só apareciam através de problemas individuais. Questões pontuais e não de política.*" Emerge desta fala, uma percepção do ex-dirigente, de que há entre os docentes da UNICAMP a mesma postura corporativa demonstrada pelos docentes da UNESP.

Uma característica dos docentes da UNICAMP, apontada pelo ex-dirigente, é a falta de uma relação mais profunda entre docentes e associação. Isto impede que haja um intercâmbio permanente entre as bases e a direção da entidade, que dificulta o encaminhamento de todos os problemas para a diretoria. Neste sentido o sindicato deveria atender exclusivamente à questão salarial, outras demandas são passíveis de solução pela via institucional.

*"Existe uma posição comum entre os docentes de que outras questões são presumivelmente resolvidas pela via institucional"*

---

<sup>28</sup>A Reestruturação Produtiva refere-se ao conjunto de novas formas de produção, gerenciamento, e organização do processo de trabalho. Uma descrição mais detalhada é encontrada em Leite, 1994.

A conjuntura econômica do país seria um dos motivos que justificam a prioridade da questão salarial, segundo o diretor do STU, pois diante das péssimas condições de vida, os trabalhadores sentem-se compelidos à luta salarial.

## H. O DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO

O direito de greve no serviço público constitui-se hoje, no mais polêmico recurso utilizado pelos trabalhadores na defesa de seus interesses, sejam eles relacionados à política econômica; às políticas sociais; às políticas universitárias ou ainda para exigir o reconhecimento de seus valores, enquanto cidadão e trabalhador.

Ao mesmo tempo que para os funcionários públicos trata-se de um legítimo instrumento de defesa, para a população atingida - cuja maioria pertence aos setores mais empobrecidos da população, trata-se de uma violação de seus direitos. O governo, aliado aos meios de comunicação, utiliza-se deliberadamente da greve, para alcançar dois objetivos fundamentais: defender a necessidade de privatização dos serviços prestados pelo Estado, e denegrir a imagem do funcionário público que, estando em posição "privilegiada" em relação à outros trabalhadores, deixa de atender a população para reivindicar melhorias salariais.

Para os dirigentes sindicais das entidades de funcionários e docentes das universidades, o direito de greve é apontado como essencial.

*"Deve existir em qualquer lugar, pelo menos enquanto não houver outra 'ferramenta" (ex-dirigente do SINTUNESP).*

As alterações de conjuntura, sejam econômicas ou políticas, refletem nas relações de trabalho, que também precisam adequar-se aos novos padrões. Flexibilização, terceirização e privatizações, exigem dos sindicatos de funcionários e docentes, estratégias de luta capazes de atender aos direitos e interesses corporativos sem, no entanto, prejudicar o interesse público como um todo.

Dentre as novas formas de atuação que devem ser buscadas pelos dirigentes, está o direito de greve que, segundo a dirigente da ADUNESP, deve ser repensado para não prejudicar a população.

*"...cada setor do serviço público deveria repensar suas estratégias, greve de ônibus por exemplo, deveria ocorrer com as catracas liberadas."*

Observa que, nas universidades esta discussão é muito difícil, em função do pequeno nível de consciência atingido pela maioria da comunidade. Ressalta a necessidade de maior envolvimento da população, para discussão e ações conjuntas, uma vez que existem objetivos comuns a serem alcançados.

*"...fazer uma discussão como esta, na universidade, exige um nível de consciência muito maior do que temos, é preciso trazer a população para dentro da universidade."*

Mesmo com as dificuldades mencionadas, já houve propostas de greve bastante inovadoras na UNESP, envolvendo atividades culturais. Mas, *"...efetivar uma greve assim, exige um nível de organização muito grande"*.

Relacionando o direito de greve ao direito à livre manifestação, que qualquer ser humano deve exercer, o dirigente da ADUSP argumenta:

*"Qualquer um, em qualquer lugar, tem o direito de dizer: não vou mais fazer isso"*.

Chama a atenção para o caráter coletivo da greve, que sendo um mecanismo de busca dos interesses de determinados grupos sociais, reveste-se de grande legitimidade

*"...a greve significa a capacidade de organizar alguma conquista coletiva, e isso é legítimo."*

Faz também comparação entre o compromisso demonstrado pelo poder institucional - em relação à qualidade dos serviços, bem como ao atendimento à população, e o compromisso demonstrado pelos funcionários, especialmente em situações de greve.

*"Quem tem cuidado com a população que atende é quem está em greve, organizando plantões por exemplo. O poder institucional não se importa, faltam medicamentos, equipamentos, freqüentemente. (...) em períodos normais o sucateamento do serviço público pode prejudicar mais a população do que os períodos de greve." (Dirigente do STU).*

Na avaliação do dirigente da ADUNICAMP, o direito de greve assume diferentes graus de viabilidade, que variam de acordo com as especificidades do setor onde ocorre. Adverte que o adequado tratamento dessa questão, por parte dos sindicatos, evitaria a manipulação da imagem dos funcionários, sistematicamente feita pelo governo.

*"O direito de greve é sagrado, deve existir, é preciso que cada atividade tenha muito claro quando é ou não possível. Sem essa discussão, facilita para o governo passar a imagem de falta de consciência dos funcionários, que prejudicam a população".*

O prejuízo causado pela greve é considerado característica essencial desta ação, pelo dirigente do STU, afirmando que, especificamente este aspecto pode inibir a iniciativa dos funcionários, resistindo ao risco do prejuízo.

*"...greve não é greve se não traz prejuízo, o movimento ainda não percebeu isso, existe muita resistência de alguns setores em fazer greve em função do prejuízo."*

## I. AS RELAÇÕES ESTABELECIDAS PELO MOVIMENTO SINDICAL DAS UNIVERSIDADES

A idéia de procurar sempre estabelecer articulações com outras categorias de trabalhadores, seja através das próprias entidades representativas, seja através da central sindical, ou mesmo através da aproximação com a sociedade, é uma das características de atuação presente no movimento sindical das universidades.

Objetivando a apreensão das formas como estão sendo efetivadas essas relações, serão demonstradas através das falas dos dirigentes e ex-dirigentes, algumas das experiências já vivenciadas.

A relação do movimento sindical das universidades com a sociedade é particularmente importante, na medida em que são os funcionários e docentes que estabelecem o intercâmbio entre a prestação de serviços e a população. A imagem passada à opinião pública, especialmente através dos meios de comunicação, é que a má qualidade dos serviços é de responsabilidade dos funcionários.

Vivendo o serviço público e estando no interior da administração pública, os funcionários e docentes tornam-se os maiores responsáveis pela alteração desta imagem, bem como constituem o segmento social com maior capacidade de modificar a máquina pública a partir de seu interior.

A relação estabelecida entre o movimento docente e a sociedade, ganha respeito e legitimidade, segundo o dirigente da ADUSP, em função da figura do professor<sup>29</sup> que é reconhecida pela população.

*"...nosso movimento tem um enorme respaldo da sociedade, quando o professor fala as pessoas ouvem, a figura do professor tem uma legitimidade social imensa."*

---

<sup>29</sup>Uma análise detalhada das representações dos professores e da sua inserção social encontra-se em: Souza, 1993.

A articulação do movimento sindical das universidades com a sociedade através dos movimentos populares é colocada pelo dirigente do STU, como sendo um importante meio de unificação de interesses e alcance de objetivos comuns. Atribui a responsabilidade do distanciamento entre o movimento popular e o movimento sindical das universidades, às limitações dos próprios movimentos.

*"É importante uma articulação permanente entre o movimento popular e os trabalhadores das universidades, mas envolvemos pouco a sociedade, e o movimento popular está muito distante das universidades".*

A relação estabelecida em períodos de greve é, na fala da dirigente da ADUNESP, um dos poucos elos estabelecidos entre o movimento e a população. Especificamente no caso das unidades do interior da UNESP, essa aproximação é mais fácil, pois o contato com os meios de comunicação, em períodos de greve, é efetivado com maior facilidade.

*"...ficamos mais próximos da população em períodos de greve, quando vamos até o rádio, ou somos procurados pela imprensa, no interior isso é muito comum."*

A necessidade de uma atuação conjunta entre os movimentos do setor público e sindicatos do setor privado, é apontada pela maioria dos dirigentes.

Entretanto, são mencionadas algumas dificuldades presentes nos próprios movimentos. A experiência da ADUNESP mostra, que existe resistência de outros sindicatos, em atuar conjuntamente com as entidades do setor universitário.

*"Já tentamos, algumas vezes, organizar ações conjuntas, mas há resistência, os outros sindicatos do serviço público nos vêem como 'marajás'".*

A imagem do funcionário "que trabalha pouco e ganha muito", é bastante disseminada, inclusive dentre outros segmentos de trabalhadores. Tratando-se dos trabalhadores nas universidades, esta imagem é ainda mais significativa, na medida em que as universidades conseguiram, depois da autonomia, evitar a mesma corrosão salarial ocorrida em outros setores do funcionalismo e do setor privado.

Chamando atenção para a importância da conciliação entre as lutas corporativas com as lutas de interesse político-social mais amplo, o ex-dirigente do SINTUSP argumenta que a unificação deve ser total, objetivando a alteração das políticas nacionais.

*"A necessidade é de integração total, a luta interna deve estar situada nos marcos da luta geral, no sentido de atingir o projeto político do país."*

No mesmo sentido, vai a avaliação do dirigente do STU, afirmando a necessidade de uma unificação de todo movimento sindical, destacando que no setor público trata-se de condição fundamental para resistir, com maior veemência, às políticas governamentais e, demonstrar a importância do serviço público à população.

*"Ainda somos pouco ousados, o movimento no setor público reage muito mal aos ataques do governo. É necessário, que o movimento unificado do setor público mostre à população a importância dos seus serviços no dia-a-dia."*

As seis entidades de docentes e funcionários estão ligadas à Central Única dos Trabalhadores - CUT. No caso das associações, transformadas em seções sindicais da ANDES, a ligação dá-se através da filiação desta última à CUT Nacional. Para regularizar esta filiação, devem as seções sindicais filiarem-se às CUTs Estaduais. Apenas a ADUNESP fez esta filiação.

A ligação com a central sindical representa para os dirigentes, uma forma de unificação entre todas as categorias de trabalhadores. Através dessa unificação, tem-se a expectativa de que a central possa apontar a melhor direção, para que o movimento sindical possa atuar de forma menos corporativa, e apresentar propostas para alterar as políticas econômicas e sociais, fundamentalmente.

Uma das críticas que os dirigentes tem feito à central, diz respeito ao pouco interesse que a mesma tem demonstrado para as discussões sobre o serviço público, e pelo fato de haver no seu interior, posições contrárias à uma atuação essencialmente voltada para o resgate da importância dos serviços públicos e do papel do Estado.

## J. O MOVIMENTO SINDICAL E A POLÍTICA FISCAL

O movimento sindical das universidades tem, de modo geral, discutido pouco esta questão. Dentre as preocupações dos dirigentes, está a relação entre a política fiscal e seus reflexos para as universidades, mas ainda são tímidas as medidas concretas neste sentido.

Lembrando o peso que a economia representa na vida das pessoas, o dirigente do STU argumenta que as conseqüências das políticas fiscal e econômica estão tomando proporções muito maiores para a sociedade, na medida em que as diretrizes neoliberais direcionadas para o fim do Estado, estão sucateando e privatizando os serviços prestados pelo Estado.

Aponta ainda, a gravidade da sonegação que não está sendo devidamente tratada pelo governo, e que, sem dúvida, atinge o setor público e as universidades.

Apesar de reconhecer que o movimento sindical tem discutido pouco esta questão, adverte que o Forum das Seis elaborou uma proposta levada à Assembléia Legislativa, tentando obter todos os dados necessários para o combate à sonegação.

*"Encaminhamos a emenda mas ela não foi aprovada".*

A preocupação com os reflexos das políticas fiscais e econômicas está presente em algumas discussões do Forum das Seis Entidades, segundo a dirigente da ADUNESP. Um dos grupos de trabalho da ANDES, o GT-verbas, tem analisado a proposta orçamentária da União.

Acrescenta que apesar de poucas ações neste sentido, os sindicatos demonstram maior atenção na fiscalização do repasse orçamentário do que as próprias Reitorias, e que esta postura está relacionada ao compromisso político existente entre os Reitores e o governo estadual.

*"O Estado deixou de repassar dinheiro para as universidades e quem entrou na Procuradoria Geral contra o governo Fleury foram os*

*sindicatos. Os Reitores são cúmplices porque querem sempre conviver bem com o poder".*

Na ADUSP as discussões sobre este tema apontam para a importância do combate à sonegação, que seria condição essencial para a execução de uma política fiscal mais adequada. De acordo com o dirigente da entidade, é necessário que a arrecadação fiscal salte dos 20% do PIB para 50%, o que possibilitaria uma melhor distribuição entre as diversas áreas, especialmente educação e saúde. Adverte no entanto, que o sistema de recolhimento via impostos indiretos é injusto.

Na UNICAMP ocorreram alguns debates, que indicaram como preocupação central a convivência dessa política com uma evasão fiscal imensa, comprometendo o financiamento de todos os setores do Estado, inclusive as universidades.

O funcionário da administração da UNESP, alerta para a relação existente entre o orçamento das universidades e o comportamento do ICMS, que por sua vez está relacionado à conjuntura econômica. Dessa forma, num período economicamente desfavorável, o comportamento do ICMS certamente trará conseqüências para as universidades.

A necessidade de uma administração cuidadosa dos recursos repassados para as universidades é ressaltada pelo ex-dirigente do SINTUNESP, tendo em vista a aprovação da Lei de diretrizes Orçamentárias - LDO para o ano de 1996<sup>30</sup>, que mantém o mesmo percentual de repasse realizado em 1995.

*"Com esse percentual de repasse e com a instabilidade da política econômica, as universidades estarão em sérias dificuldades".*

---

<sup>30</sup>Desde a implantação da autonomia universitária o percentual de repasse vem crescendo gradativamente, com o objetivo de alcançar 11% da cota parte do ICMS arrecadado pelo Estado, percentual já verificado antes da autonomia. Inicialmente esse percentual era de 8,4%, sendo aumentado para 9% e 9,57%. A LDO aprovada para 1996 estabelece o mesmo orçamento realizado em 1995, acrescido de 25% do que for arrecadado a mais, sobre os quais se aplicam os 9,57%.

Rompendo com as práticas assistencialistas da maioria das associações de classe, os funcionários públicos das universidades criam organizações combativas e de caráter eminentemente sindical, conquistando o direito de discussão e manifestação.

Com a promulgação da Constituição de 88, as associações de docentes e funcionários, que já atuavam como sindicatos, procedem a transformação legal. A exceção do SINTUNESP, que é fundado independentemente das associações existentes.

Atuando de forma isolada num primeiro momento, unificaram as discussões e ações em dois grupos: docentes e funcionários. Tendo sido amadurecidas as articulações entre os dois segmentos, deu-se a unificação de todas as seis entidades, constituindo-se o Forum das Seis.

Apesar de ter conquistado amplo reconhecimento da comunidade universitária, no debate interno do movimento são apontadas as diferenças de concepções políticas e de estratégias de ação.

Os avanços assegurados através da constituição são interpretados de maneira ambígua pelos dirigentes sindicais. Por um lado oficializaram a atuação das entidades, que passaram a ser reconhecidas como interlocutoras dos funcionários e docentes, especialmente frente às reitorias. Por outro, arrefeceram a capacidade de luta do movimento, que depositou grande expectativa na atuação da justiça do trabalho.

Fica evidenciada a "cultura" própria do meio universitário, que relaciona o "saber" ao "status". Esse fato fica explícito através da resistência demonstrada pelo corpo docente em aceitar a condição de trabalhadores. Decorre desta postura certa discriminação em relação aos funcionários que "sabem menos", bem como em relação à aceitação do caráter sindical das associações.

A concepção político-sindical é predominantemente voltada para a transformação da sociedade, seja através de reformas do sistema, seja através de ruptura profunda do sistema capitalista.

É possível constatar certa contradição entre as reivindicações, na grande maioria voltadas para questões sociais mais abrangentes, e a atuação sindical, voltada fundamentalmente para os problemas mais imediatos e corporativos. Dentre as reivindicações de caráter mais amplo, destaca-se a defesa do serviço público e a resistência às política de cunho neoliberal. No que se refere às reivindicações específicas, predominam as demandas salariais e as relacionadas aos planos de carreira.

O relacionamento do movimento sindical das universidades com a sociedade é considerado frágil pelos dirigentes, tornando-se mais próximo nos períodos de greve. Com os demais setores do movimento sindical, fica evidenciada a dificuldade que pode ser atribuída à imagem de "setor privilegiado", presente no imaginário dos sindicatos de outros setores.

Todas as entidades do movimento sindical no setor universitário paulista são filiadas à Central Única dos Trabalhadores - CUT. Entretanto, a defesa homogênea da importância deste elo entre os trabalhadores públicos e os demais trabalhadores, não impede que sejam apontadas algumas críticas à posição que a central vem tomando com relação à defesa dos serviços públicos.

O direito de greve no serviço público é avaliado por todas as entidades como imprescindível, porém, deve ser repensado para atender tanto aos interesses dos trabalhadores, como para respeitar o direito da população.

A figura do "patrão" é apontada como estando presente em um determinada dimensão da relação entre sindicatos e administrações. De acordo com os depoimentos,

a atuação dos Reitores em determinados momentos e circunstâncias pode ser qualificada como semelhante a qualquer "patrão.

Dentre as principais diferenças entre o setor público e o setor privado, é indicada especialmente a finalidade dos serviços públicos, pois servir a sociedade confere ao setor público maior importância e significado.

A política fiscal tem sido objeto de alguma preocupação por parte dos sindicatos. Mesmo havendo a opinião unânime de que esta é um questão fundamental, essa preocupação não está sendo revertida em atitudes concretas , exceto em relação às discussões sobre as propostas da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, e em relação ao combate à sonegação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O papel que o Estado vem desempenhando, na economia, influi diretamente nas relações estabelecidas entre trabalhadores e empregadores. Essa influência torna-se ainda mais significativa, quando as relações em questão se dão entre o próprio Estado e seus funcionários.

Servindo aos interesses do capital, a atuação do Estado favoreceu o desenvolvimento de uma profunda crise econômica e fiscal, exigindo dos governos a implantação de planos de ajuste econômico, com o intuito de minimizar os efeitos recessivos e inflacionários das referidas crises.

Entretanto, as sucessivas medidas econômicas e fiscais implantadas foram balizadas a partir dos preceitos neoliberais, prevendo, fundamentalmente, a redução do papel do Estado enquanto provedor de políticas sociais e a desregulamentação da economia.

Frente a instabilidade econômica e fiscal resultante dessas experiências, agravam-se sobremaneira as condições de vida da população e os serviços públicos são drasticamente atingidos pela redução dos recursos.

Os reflexos desse quadro atingem os funcionários públicos tanto pela corrosão salarial, que impediu a manutenção de padrões dignos de vida, quanto pela impossibilidade de executar serviços de boa qualidade à toda população. Assim, os funcionários públicos passam a reconhecer-se enquanto trabalhadores que, apesar da condição específica de servirem ao público, também vendem a força de trabalho para garantir sua sobrevivência.

Questionam portanto, o princípio de soberania do Estado, e organizam-se politicamente através dos sindicatos, favorecendo dessa forma o início de um processo de democratização das relações de trabalho no interior do serviço público.

Com o fim do regime militar no Brasil, os novos "sujeitos coletivos" emergentes dos movimentos sociais e do "novo sindicalismo" passam a intervir na conjuntura política do país. Novos atores são inseridos nesse contexto. São os funcionários públicos, que

organizados inicialmente em torno de associações de classe, colocam em pauta a necessidade de ser discutido o papel do Estado; a reorientação das políticas sociais e econômicas; e a redefinição da legislação das relações de trabalho no setor público, cujos principais pontos eram o direito de greve e o direito à sindicalização.

No bojo dessa movimentação, funcionários e docentes das universidades estaduais paulistas rompem os limites físicos e políticos dos "campi" universitários, e unem-se à sociedade e aos demais trabalhadores, resgatando o direito de exercer sua cidadania, traduzida não só em termos de participação política, mas co-responsabilizando-se no processo de construção de uma universidade pública, democrática e capacitada para atender às necessidades de toda a sociedade.

Nasce nesse quadro uma organização sindical enraizada nos princípios políticos do "novo sindicalismo". Desde seu nascimento, essa organização vem enfrentando alguns desafios especialmente importantes para sua consolidação.

Passam a ser firmemente questionadas as relações de poder difundidas pela estrutura hierárquica das universidades, bem como a cultura do "saber" que privilegia as "atividades fim" e o corpo docente a elas diretamente relacionado.

Este movimento sindical imprime a partir de seu nascimento uma nova dinâmica entre as relações estabelecidas no interior das universidades, pois foi estabelecido o diálogo entre administração e trabalhadores, inaugurando a prática da negociação que até então não havia sido de fato experimentada.

Pode-se creditar à atuação dessa organização, o início de um processo, que vem alterando gradativamente o dia-a-dia das universidades, abrindo espaço para a participação e manifestação de docentes e funcionários.

Cabe ressaltar a criação do Forum das Seis Entidades, que significou a conquista de uma importante união entre funcionários e docentes no âmbito do movimento sindical, e que no interior das universidades ainda não se efetivou plenamente.

Com a implantação da autonomia de gestão financeira para as universidades estaduais paulistas, esta organização sindical, passa a enfrentar o desafio de conciliar as demandas corporativas de suas bases, com a necessidade de serem asseguradas as condições de ensino, pesquisa e extensão, garantindo ao mesmo tempo, que as universidades atendam aos seus objetivos.

Os depoimentos dos atores desse movimento sindical, permitem apreender que todas as entidades nele envolvidas, assumem o importante compromisso de buscar as alternativas e respostas para a complexidade dos desafios presentes na atual conjuntura sóciopolítica do país.

Vivendo o dia-a-dia das universidades e experimentando o trabalho desenvolvido no interior do movimento sindical, esses atores apontaram a multiplicidade de problemas que estão sendo debatidos por suas entidades.

É discutindo a universidade, o sindicato, o setor público e a sociedade, que se unem o trabalho e a ciência, numa incessante busca pela democracia.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

## 1. Livros, artigos, periódicos, teses, etc...

- ABRAMO, Laís W. **O resgate da dignidade** (a greve de 1978 em São Bernardo). São Paulo: FFLCH/USP, 1986. (Dissertação, mestrado).
- ALEM, Silvio F. História do sindicalismo no Brasil: uma periodização. **Universidade e Sociedade**, Brasília, n.1, p. 56-65, fev. 1991.
- ALMEIDA, Maria H. T. **Crise econômica e organização de interesses**: estratégias do sindicalismo brasileiro nos anos 80. São Paulo: FFLCH/USP, 1992. (Tese, Livre-docência).
- ANDERSON, Perry. Alcances y limitaciones de la acción sindical. In: **Economía y política en acción sindical**. (vários autores). Cuadernos de Pasado y Presente 44. México: Siglo XXI, 1978.
- ANTUNES, Ricardo L. C. **O que é sindicalismo**. 16. ed. São Paulo, Brasiliense, 1989.
- \_\_\_\_\_. **O novo sindicalismo**. São Paulo: Ed. Brasil Urgente, 1991.
- \_\_\_\_\_. **A rebeldia do trabalho - o confronto operário no ABC pulista: as greves de 1978/80**. 2.ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 1992.
- APPY, Bernard. Questão fiscal: crise e concentração de renda. In: APPY, Bernard et al. **Crise brasileira - anos 80 e governo Collor**. São Paulo: INCA/IRES-CGIL/DESEP-CUT, 1993.
- Associação dos Docentes da USP - ADUSP. **O livro negro da USP - o controle ideológico na universidade**. São Paulo: ADUSP, 1979.
- BAER, Monica. O plano Brady. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, n.24, p. 94-100, jul. 1989.
- BATISTA, Paulo N. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: LIMA SOBRINHO, Barbosa. **Em defesa do interesse nacional - desinformação e alienação do patrimônio público**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- BLASS, Leila M. S. **Estamos em greve!** imagens, gestos e palavras do movimento dos bancários. São Paulo: HUCITEC/Sindicato dos Bancários de São Paulo, 1992.
- BOTOMÉ, Silvio P. Autonomia universitária: cooptação ou emancipação. **Universidade e Sociedade**, Brasília, n.3, p. 16-25, jun. 1992.
- BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista - a degradação do trabalho no século XX**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- BRIGHTON LABOUR PROCESS GROUP. O processo de trabalho capitalista. In: SILVA, Tomaz T. **Trabalho, educação e prática social**. Poto Alegre: Artes Médicas, 1991.

- Centro de Estudos de Cultura Contemporânea - CEDEC. **Estrutura e organização do poder executivo frente à opção pelo sistema de governo** - diagnóstico e perspectivas da administração pública federal no Brasil. São Paulo: CEDEC, 1993. 3 v.
- CHAUÍ, Marilena. **Conformismo e resistência**: aspectos da cultura popular no Brasil. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- \_\_\_\_\_. Política e cultura democráticas: o público e o privado entram em questão. **Universidade e Sociedade**, Brasília, n.2, p. 58-63, nov. 1991.
- \_\_\_\_\_. Ética e universidade. **Universidade e Sociedade**, Brasília, n.8, p. 82-87, fev. 1995.
- CUNHA, Luiz A. **A universidade crítica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.
- CUNHA, Paulo V. **O funcionalismo público paulista**: uma pesquisa sobre o censo demográfico de 1980. São Paulo: CEBRAP, maio 1995. (relatório final de pesquisa).
- DEBATE SINDICAL. **A crise brasileira e os trabalhadores**. São Paulo: DESEP/CUT, 1991.
- DURHAM, Eunice R. Os desafios da autonomia universitária. **Documento de Trabalho 2/89**, São Paulo, NUPES/USP, 1989.
- \_\_\_\_\_. A autonomia universitária - o princípio constitucional e suas implicações. **Documento de Trabalho 9/89**, São Paulo, NUPES/USP, 1989.
- FRANÇA, Bárbara H. **O barnabé: consciência política do pequeno funcionário público**. São Paulo: Cortez, 1993.
- FREITAS, Helena C. L. A autonomia universitária das universidades públicas paulistas. **Universidade e Sociedade**, Brasília, n.2, p. 36-38, nov. 1991.
- Fundação para o Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP, São Paulo. **O servidor público, categoria profissional, base territorial e representação de classe**. São Paulo: FUNDAP, Seminário, dez 1991. (mimeo).
- \_\_\_\_\_. **O servidor público e o direito de sindicalização**. São Paulo: FUNDAP, Seminário, dez 1991. (mimeo).
- \_\_\_\_\_. **O servidor público e as centrais sindicais**. São Paulo: FUNDAP, Seminário, dez 1991. (mimeo).
- \_\_\_\_\_. **Sindicalismo no setor público paulista**. São Paulo: FUNDAP, 1993.
- GINNEKEN, Wouter van. Reajustes de personal en el sector público: consideraciones generales referidas a los países en desarrollo. **Revista Internacional del Trabajo**. Ginebra, v.109, n.3, p. 399-417, 1990.

- GUEDES, Cezar. Os trabalhadores no setor público brasileiro: pratica sindical, conquistas e armadilhas. In: OLIVEIRA, Carlos A. et al. (org.). **O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século**. São Paulo: Scritta/MTb/PNUD/Cesit-UNICAMP, 1994.
- HELENE, Otaviano. Quatro problemas nacionais brasileiros. **Universidade e Sociedade**, Brasília, n.6, p. 60-66, fev 994.
- HELLER, Ágnes. **O cotidiano e a história**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- \_\_\_\_\_. **Sociologia de la vida cotidiana**. Barcelona: Ed. Península, 1991.
- ITURASPE, Francisco J. La sindicalización del sector público. **Nueva Sociedad**. n.70, p.81-94, 1984.
- LEITE, Márcia P. **O movimento grevista no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- \_\_\_\_\_. **O futuro do trabalho: novas tecnologias e subjetividade operária**. São Paulo: Scritta/FAPESP, 1994.
- \_\_\_\_\_. Reestruturação produtiva, novas tecnologias e novas formas de gestão da mão-de-obra. In: OLIVEIRA, Carlos A. et al. (org.). **O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século**. São Paulo: Scritta/MTb/PNUD/Cesit-UNICAMP, 1994.
- MAAR, Wolfgang L. A crise na universidade. In: ARAÚJO, Braz J. **A crise da USP**. São Paulo, Brasiliense, 1980.
- MANDEL, Ernest. **Balço do neo-liberalismo**. Marília: FFC/UNESP, Seminário, 1993. (mimeo).
- MANFREDI, Silvia M. **Educação sindical - entre o conformismo e a crítica**. São Paulo: Edições Loyola, 1986.
- \_\_\_\_\_. Educação sindical no Brasil nas décadas de setenta e oitenta. In: OLIVEIRA, Carlos A. et al. (org.). **O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século**. São Paulo: Scritta/MTb/PNUD/Cesit-UNICAMP, 1994.
- MANGABEIRA, Wilma. **Dilemas do novo sindicalismo: democracia e política em Volta Redonda**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1993.
- MARONI, Amneris A. **A estratégia da recusa** (análise das greves de maio/78). Campinas, SP: IFCH/UNICAMP, 1981. (Dissertação, mestrado).
- MARTINS, Geraldo M. Credencialismo, corporativismo e avaliação da universidade. **Documento de Trabalho 6/90**. São Paulo: NUPES/USP, 1990.
- NEPP. **Brasil 1987 - relatório sobre a situação social do país**. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1989.

- NETTO, José P. **Crise global contemporânea e barbárie**. Marília: FFC/UNESP, Seminário, 1993.
- NORONHA, Eduardo G. A explosão das greves na década de 80. In: BOITO Jr., Armando (org.). **O sindicalismo brasileiro nos anos 80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- \_\_\_\_\_. Greves e estratégias sindicais no Brasil. In: OLIVEIRA, Carlos A. et al. (org.). **O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século**. São Paulo: Scritta/MTb/PNUD/Cesit-UNICAMP, 1994.
- NOVAES, Carlos A. M.A **consolidação do sindicalismo na esfera pública - o caso dos professores da rede pública do Estado de São Paulo**. São Paulo: CEBRAP, 1992.(relatório final; mimeo).
- O'CONNOR, James. **USA: a crise do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- OLIVEIRA, Fabrício A. **A crise do sistema fiscal brasileiro: 1965 - 1983**. Campinas, SP: IFCH/UNICAMP, 1985. (Tese, doutorado).
- OLIVEIRA, José O. M. Organização sindical dos trabalhadores no serviço público. **CADERNO DA CUT - jurídico e relações sindicais**. São Paulo, n.2, p. 57-61, ago. 1989.
- OLIVEIRA, Marco A. Avanços e limites do sindicalismo brasileiro recente. In: OLIVEIRA, Carlos A. et al. (org.). **O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século**. São Paulo: Scritta/MTb/PNUD/Cesit-UNICAMP, 1994.
- OZAKI, M. Las relaciones de trabajo en la administración pública - 1. os métodos de determinación de las condiciones de empleo. **Revista Internacional del Trabajo**. Ginebra, v.106, n.3, jul./sep. 1987.
- \_\_\_\_\_. Las relaciones de trabajo en la administración pública - 2. los conflictos del trabajo u su solución. **Revista Internacional del Trabajo**. Ginebra, v.106, n.4, oct./dic. 1987.
- PACHECO FILHO, Adolpho e CURI, Luís R. L. Políticas de ajuste das contas públicas e o financiamento da educação do Estado de São Paulo no período 1980-1990. **EDUCAÇÃO E SOCIEDADE**, Campinas, n.43, dez. 1992.
- PENTEADO, Silvia A. T. **Participação na universidade - retrato em preto e branco**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora/Editora da UNICEB, 1991.
- PINTO, Álvaro V. **A questão da universidade**. São Paulo: Cortez/Ed. Autores Associados, 1986.
- PINTO, José M. R. O rei tor e os cavaleiros da tábola quadrada. **Revista ADUSP**, São Paulo, n.2, p. 27-31, abr. 1995.
- PORTELA FILHO, Petrônio. O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. **LUA NOVA**, São Paulo, n.32, p. 101-132, 1994.

- POUYAT, A. J. Normas y procedimientos de la OIT en materia de libertad sindical: un balance. **Revista Internacional del Trabajo**. Ginebra, v.101, n.3, p.325-341, jul./sep.1982.
- RICCA, Sergio. La actual transformación de los servicios públicos de empleo. **Revista Internacional del Trabajo**. Ginebra, v.107, n.1, p.51-68, 1988.
- RODRIGUES, Arakcy M. Práticas e representações de pequenos funcionários públicos de São Paulo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.4, n.11, p.85-103, out. 1989.
- RODRIGUES, Leôncio M. **CUT: os militantes e a ideologia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- \_\_\_\_\_. As tendências políticas na formação das centrais sindicais. In: BOITO Jr., Armando (org.). **O sindicalismo brasileiro nos anos 80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- SÃO PAULO EM PERSPECTIVA. **Força de trabalho**. São Paulo, SEADE, v.2, n.3, jul./set. 1988.
- SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970 - 1980)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- \_\_\_\_\_. e PAOLI, Maria C. Sobre "classes populares" no pensamento sociológico brasileiro (notas de leitura sobre acontecimentos recentes). In: CARDOSO, Ruth (org.). **A aventura antropológica: teoria e pesquisa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SANDOVAL, Salvador. **Os trabalhadores param - greves e mudança social no Brasil: 1945 - 1990**. São Paulo: Ática, 1994.
- SIQUEIRA NETO, José F. Novos horizontes do direito de greve para os servidores públicos. **Universidade e Sociedade**, Brasília, n.1, p. 66-67, fev. 1991.
- SOUZA, Aparecida N. **Sou professor, sim senhor!** representações, sobre o trabalho docente, tecidas na politização do espaço escolar. Campinas, SP: FE/UNICAMP, 1993. (Dissertação, mestrado).
- SOUZA, Hebert. **Greve nos serviços públicos**. Rio de Janeiro: IBASE, Seminário, s/d. (mimeo).
- TAVARES, Maria C., ASSIS, José C. **O grande salto para o caos**. 2.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1986.
- THOMPSON, Edward P. **Tradición, revuelta y consciencia de clase: estudios sobre la crisis de la sociedad preindustrial**. 3. ed. Barcelona: Editorial Crítica, 1989.
- VAHL, Teodoro R. Estrutura e gerenciamento das universidades brasileiras. In:VAHL, Teodoro R. et al. **Temas de administração universitária**. Florianópolis: NUPEAU/UFSC, 1991.

- VARGAS, Nilton. Gênese e difusão do taylorismo no Brasil. **Revista Ciências Sociais Hoje**. São Paulo: ANPOCS/Cortez, 1985.
- VEJA. **O país dos barnabés**. São Paulo, 20 jun. 1990.
- \_\_\_\_\_. **O país arrisca o futuro nas universidades**. São Paulo, 8 maio 1991.
- VIEITEZ, Cândido G. Renovando a organização sindical. **Universidade e Sociedade**, Brasília, n.3, p. 85-90, jun. 1992.
- \_\_\_\_\_. e LODI, Lúcia H. Sobre a autonomia universitária. **Universidade e Sociedade**, Brasília, n.2, p. 39-40, nov. 1991.
- YEMIN, Edward. Estudio comparado de las relaciones de trabajo en la administración pública. **Revista Internacional del Trabajo**. Ginebra, v.112, n.4, p. 565-587, 1993.

## 2. Documentos

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Estatuto**. São Paulo: USP, 1988.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. **Estatutos da Universidade Estadual de Campinas**. Campinas, SP: UNICAMP, [s.d.].

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "Júlio de Mesquita Filho". **Estatuto**. [São Paulo]: UNESP, [1993?].

SÃO PAULO (ESTADO). Assembléia Legislativa. **Lei n.8.851, de 29 de jul. 1994**. Diário Oficial, São Paulo, v.104, n.141, Seção 1, p.1.