

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

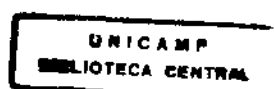
TRABALHO E SINDICALISMO NO ESTADO BRASILEIRO:

Experiências e Desafios

ARNALDO JOSÉ FRANÇA MAZZEI NOGUEIRA

CAMPINAS

1996



A meus pais, eternos professores da vida
Às minhas meninas, Carmem, Beatriz e Olívia

AGRADECIMENTOS

Ao professor Ricardo Antunes, que me conduziu ao longo deste caminho com amizade, solidariedade, rigor e lucidez, minha profunda gratidão. À Tereza Antunes pelas acolhidas carinhosas.

Às entidades sindicais dos funcionários públicos e a todos os entrevistados que gentilmente cederam seu tempo e sua atenção. Aos companheiros da CUT, em especial Mônica Valente, mas também José Maria, Silvia Portella entre muitos outros que devem continuar contribuindo para uma Central pluralista e democrática.

Aos professores da FEA-USP, em especial das áreas de recursos humanos e de teoria social pelo intercâmbio de idéias e pelo convívio encorajador.

Ao Departamento de Administração da FEA-USP pelo apoio recebido em momento crucial do término desse trabalho.

Ao CEPE da PUC-SP pela bolsa de pesquisa concedida.

À Sandra pela editoração caprichosa e pela paciência.

À Eny pelo criterioso trabalho de revisão e pela lembrança emocionada da minha escola pública: o Experimental da Lapa.

ARNALDO JOSÉ FRANÇA MAZZEI NOGUEIRA

TRABALHO E SINDICALISMO NO ESTADO BRASILEIRO:

Experiências e Desafios

Tese de Doutorado apresentada ao
Departamento de Ciências Sociais do
Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas da Universidade Estadual
de Campinas sob a orientação do
Prof. Dr. Ricardo L. C. Antunes

Este exemplar corresponde à
redação final da tese de-
fendida e aprovada pela Co-
missão Julgadora em

16 / 12 / 96

Banca:

Prof.Dr. Ricardo Luiz Coltro Antunes - Orientador

Profa.Dra. Maria Tereza Leme Fleury

Prof.Dr. Marcelo Siqueira Ridenti

Prof.Dr. Décio Azevedo Marques de Saes

Prof.Dr. Leoncio Martins Rodrigues Netto

Profa.Dra. Angela Maria Carneiro Araujo - Suplente

Profa.Dra. Lucia Bruno - Suplente

CAMPINAS

novembro/1996

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP**

N689t

Nogueira, Arnaldo José França Mazzei

Trabalho e sindicalismo no estado brasileiro: experiências e desafios / Arnaldo José França Mazzei Nogueira. -- Campinas, SP: [s.n.], 1996.

Orientador: Ricardo L. C. Antunes.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1.Trabalho^x 2. Servidores públicos^x 3. Sindicalismo.^x 4. Estado.^x 5.Setor público.^x 6.Democracia.^x I. Antunes,Ricardo L.C. (Ricardo Luis Coltro), 1953- II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	1
1. O Tema o Contexto	1
2. Delimitação do Objeto	4
3. Enunciado da Tese	7
4. Procedimentos de Pesquisa	10
 INTRODUÇÃO - AS METAMORFOSES DO SINDICALISMO NO	
CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO	13
1. Os Sindicatos da Economia à Política	13
2. Classes Médias e Sindicalismo nos Serviços	21
3. Mundo do Trabalho. Crise e Desafios do Sindicalismo	37
 CAPÍTULO I - GÊNESE E FORMAÇÃO DO SINDICALISMO NO ESTADO BRASILEIRO	46
1. Periodização Histórica do Sindicalismo no Brasil	46
2. A Questão (histórica) da Liberdade Sindical	58
3. A Emergência do Sindicalismo no Estado (1978-1988)	72
4. Funcionários Públicos e Estado no Brasil: Singularidades e Contradições	89
 CAPÍTULO II - TRABALHO E ORGANIZAÇÃO SINDICAL NO ESTADO BRASILEIRO...	99
1. Caracterização (recente) do Trabalho e do Emprego no Estado	99
2. O Sindicalismo na Esfera Federal	107
3. O Sindicalismo no Estado de São Paulo	144
4. O Sindicalismo no Município de São Paulo	171
 CAPÍTULO III- O MOVIMENTO SINDICAL NO SETOR PÚBLICO	178
1 As Greves no Setor Público e suas Consequências	179
2.Os Sindicatos de Funcionários Públicos na CUT	210
 CONCLUSÃO	241
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	251
 ANEXOS	260

TABELAS

Tabela 1 - Indicadores Conjunturais da Economia Brasileira (1979-1989)	77
Tabela 2 - Entidades Filiadas à CONDSEF- Dez 1995	110
Tabela 3 - Número de Delegados por Entidades - III Congresso - CONDSEF.....	116
Tabela 4 - Total de Funcionários do Estado de São Paulo	146
Tabela 5 - Os Salários no Estado de São Paulo	147
Tabela 6 - Sindicatos na Administração Pública Paulista	149
Tabela 7 - CONSEP - Relação de Entidades - Número de Sócios	158
Tabela 8 - Salários de Categorias - Município de São Paulo	175
Tabela 9 - Distribuição das Greves por Grandes Setores/Brasil, Região Urbana	181
Tabela 10 - Distribuição de Grevistas por Grandes Setores/Brasil, região Urbana.....	181
Tabela 11 - Jornadas Perdidas por Grandes Setores/Brasil, Região Urbana	182
Tabela 12 - Número de Greves, Grevistas e Jornadas Não Trabalhadas, Brasil/Região Urbana.....	189
Tabela 13 - Greves na Administração Pública Direta e Autárquica	190
Tabela 14 - Greves na Educação em 1993	200
Tabela 15 - Greves e Salários dos Professores da Rede Estadual de São Paulo	208
Tabela 16 - Setor Público - CUT	216
Tabela 17 - Membros das Executivas Estaduais da CUT por Setores Ocupacionais	218
Tabela 18 - Perfil Socioeconômico de Membros da Executiva Nacional da CUT (1996)	222

*“DENTRO DE CADA TRABALHADOR EXISTE UM
SER HUMANO TENTANDO SE LIBERTAR”.*

APRESENTAÇÃO

1. O Tema e o Contexto

O presente trabalho é um estudo sobre o sindicalismo no Estado brasileiro. Mais especificamente, tem como objetivo examinar a trajetória (gênese, formação, consolidação e crise) do sindicalismo dos funcionários públicos na administração pública e nos serviços públicos, ou seja, nos setores não mercantis do Estado.

O tema se justifica devido à sua originalidade e à escassez dos estudos sobre o sindicalismo das classes médias e nos serviços no Brasil, particularmente nos serviços públicos. Insere-se em contexto mais amplo do ressurgimento do movimento operário e sindical, durante o processo de crise econômica e mudança política, esta última sintetizada pela transição prolongada do regime militar para um regime democrático constitucional.

O marco institucional dessa transição foi a Constituição de 1988. Esta restabeleceu a democracia representativa e os direitos políticos, ampliou os direitos sociais e coletivos e trouxe novas questões à administração pública, notadamente a livre associação sindical dos servidores públicos.

É preciso assinalar as mudanças nas classes sociais, em particular nas classes médias para entender as raízes do fenômeno sindical no setor público. Ao lado da emergência de uma classe operária jovem ligada aos polos mais modernos da economia, base do novo sindicalismo brasileiro, ocorre um crescimento classes médias, determinado pela expansão dos serviços públicos e privados, seguido de constante deterioração das suas condições de vida e salário. Muitos segmentos dessas classes passam a ter uma atuação associativa e sindical, além de participar ativamente na luta política pela democracia. A nova organização dos assalariados públicos nasce nesse contexto, e desde então conhece uma ascensão de caráter inédito, sendo uma das novidades da história sindical no Brasil.

Por outro lado, é preciso considerar a dupla dimensão da crise brasileira no contexto da transição: crise econômica e crise política.

A crise econômica dos anos 70 e 80, segundo Oliveira (1985, p.4), é uma “grande crise” porque *“representa aqui e se apresenta aqui como recessão e depressão. A sorte da economia brasileira, em que pese as margens de manobra que certamente restam, não será independente do que se passe no conjunto do sistema capitalista.”* Ainda com Oliveira (op.cit. p.13), o processo de transição se dá em meio à essa crise econômica que anula, pelo menos conjunturalmente, os processos de diferenciação dos grupos e classes sociais, e esconde seus reais interesses favorecendo as forças conservadoras. Além de fortes interesses burgueses em disputa, que necessitam do concurso das classes médias como centro social e para gerência do Estado, ocorre uma centralidade política das classes médias cuja função de *“ventríloquo”* tece a transição negociada e excludente dos setores populares.

A crise especificamente política é dada pela perda de “legitimidade” da autocracia militar-burguesa, conforme a crise da economia brasileira se aprofundava, fazendo crescer o movimento de oposição política atingindo segmentos importantes das classes dominantes e das classes médias. Um dos seus resultados foi o estabelecimento da Nova República de Tancredo e Sarney, pelo voto indireto, que mostrava tratar-se de um processo de liberalização outorgada do regime militar.¹

Também deve ser levada em conta a crise funcional-estrutural do Estado no sentido da sua incapacidade de continuar garantindo a reprodução econômica do capital com mais exclusão social. O Estado autocrático-militar fez retroceder os direitos trabalhistas, os direitos civis e políticos e os direitos sociais, notadamente nas áreas de educação, saúde e outras de caráter essencial, onde o avanço dos interesses privados e lucrativos foi inconteste. Novamente parte das classes médias aparecem garantindo o lado do consumo desses serviços, enquanto demais segmentos das classes trabalhadoras ampliavam suas formas de organização e buscavam se defender do arrocho salarial. A oposição, de fato, ao regime econômico e político vinha desse campo constitutivo do social.

¹O termo liberalização outorgada representa a política de abertura controlada do regime militar (Cf. Florestan Fernandes 1982,p.14). Outro autor mostra que a liberalização é uma abertura controlada do espaço político geralmente condicionada à compatibilidade das consequências políticas com os interesses e valores do aparato de poder autoritário ou das ditaduras, gerando a “democracia tutelar” (Cf. Pzewrosky, 1984;p.37).

O campo social não é simples decorrência do campo econômico, mas estabelece com este uma relação de antagonismo como campo privilegiado das lutas de classes, em torno também da luta política, dos gastos públicos e das políticas do Estado.

Nesse caso, a crise capitalista brasileira é também uma crise do Estado capitalista. O que estava em questão era o esgotamento do padrão de intervenção social e econômica do Estado, mais voltado para a reprodução do grande capital (monopolista e oligopolista) do que para a reprodução da força de trabalho, com conseqüências graves, retratadas pela recorrente desigualdade e exclusão sociais, bem como pelo crescimento desmesurado de uma economia subterrânea e informal.

Vemos, pois, duas realidades contrastantes do Estado brasileiro: a primeira, moderna, voltada à organização e modernização da vida econômica e ao avanço e garantia da acumulação do capital, e a segunda, deteriorada e subvalorizada, voltada para a reprodução social necessária para maioria que vive do trabalho. Esse é um traço peculiar do Estado capitalista brasileiro.²

As mudanças nas conjunturas políticas, desde a “política de abertura”, a “nova república” até a fase pós-constitucional, a partir de 1988, estão referenciadas por estas realidades contrastantes, cujas tensões são dadas pelas relações de forças entre as classes sociais dominantes e dominadas.

Nesse contexto os processos de organização de classes se intensificam com os movimentos sociais, operários e sindicais, as greves e o avanço da organização política e partidária. Operários urbanos, trabalhadores rurais, segmentos das classes médias formam, potencialmente um campo de oposição, não como um movimento de classe articulado, mas, devido às condições objetivas de vida e trabalho. As lutas sociais e políticas populares desencadearam uma reação das classes dominantes, que ampliaram o leque de alianças políticas e sociais, atraindo principalmente segmentos médios, técnicos

²As relações entre Estado e capitalismo no Brasil ou mesmo a discussão sobre o caráter capitalista do Estado brasileiro é assunto de um debate específico que envolve vasta bibliografia internacional e nacional. Ao longo da exposição da tese explicitaremos nosso entendimento sobre a questão do Estado no Brasil entre a conservação e a modernização e entre o patrimonialismo e o capitalismo.

e profissionais, que têm conduzido com relativo sucesso o processo de transição democrática que também comporta instabilidades e incertezas.³

Na verdade, ocorre no Brasil, no contexto dos anos 80, aquilo que Poulantzas chama de uma situação particular de condensação das contradições, dada pela combinação de três crises fundamentais: crise política, crise econômica e crise ideológica (essa última menos nítida do que as outras). A partir disso, há uma crise específica do Estado que se manifesta como crise do pessoal de Estado, ou seja, 1) como crise institucional do Estado e do conjunto dos aparelhos de Estado, 2) como acentuação, com traços próprios, da luta e das contradições de classe tal como elas se exprimem, de modo específico, no seio do pessoal de Estado e, 3) como ascensão das reivindicações e das lutas próprias ao pessoal do Estado. (Poulantzas, 1977, p. 3-41; 1981, p. 177-184)

A emergência do sindicalismo no setor público é um fenômeno que tem a ver com esse quadro de crise marcado pelas mudanças nas relações entre as classes e destas com o Estado. Sua emergência é indicador da crise específica do Estado no Brasil. O Estado, que até então havia sido o “demiurgo” do processo de modernização conservadora do capitalismo, é atingido por uma situação particular de condensação das contradições, que se manifesta fora e dentro do Estado. Os funcionários públicos, em particular, que achavam que viviam um mundo à parte, estão passando, de fato, por uma transição singular, não concluída ainda, para um outro mundo, o difícil e inseguro mundo da classe trabalhadora no Brasil. Em vista disso, e dessa ameaça, buscaram formas de defesa muito semelhantes às dos demais trabalhadores e estas formas constituem o tema central da presente pesquisa.

2. A Delimitação do Objeto

O objeto desse estudo é o sindicalismo dos funcionários públicos. Pretendemos explicar sua gênese, formação, consolidação e crise e discutir seu significado político,

³Ver Pzeworsky (1984, p.37) para o qual o aspecto essencial da democracia enquanto forma de organização política é a incerteza referencial, ou seja numa democracia, os resultados do processo político são em certa medida, indeterminados no que diz respeito às posições que os participantes ocupam no conjunto das relações sociais incluindo as relações de produção e as instituições políticas.

tanto no que se refere ao conjunto do movimento sindical quanto ao Estado e suas relações com a sociedade de classes.

Inicialmente procuramos estabelecer uma discussão das tendências do sindicalismo em geral a partir das transformações contemporâneas capitalistas e do mundo do trabalho.

Em seguida analisamos as características do sindicalismo brasileiro por meio de uma perspectiva histórica, considerando sua periodização e localizando as origens do movimento associativo dos servidores públicos. A gênese e a formação do movimento sindical dos funcionários públicos devem ser buscadas no contexto da transição prolongada até 1988. Enquanto sua consolidação e crise ocorrem na fase da democracia constitucional. Esse movimento estabelece relações com os demais movimentos da classe trabalhadora no Brasil, em especial com o chamado novo sindicalismo, com a criação das centrais sindicais e com as greves. Não se trata, aqui, apenas de um estudo de caso, mas de uma análise que focaliza uma parte de um sujeito/objeto social e político complexo: a classe trabalhadora brasileira.

Ou seja, a questão de fundo da tese é investigar se a organização corporativa⁴ e sindical dos funcionários públicos, como forma de representação de interesses de categorias, como forma de resistência e defesa econômica dentro do Estado em crise, favorece ou não, amplia ou não a capacidade da classe trabalhadora influir, a seu favor nos processos políticos e estatais no Brasil.

Nesses termos os conflitos “trabalhistas” internos às instituições estatais e públicas têm uma dimensão estratégica para além da dimensão corporativa, difíceis de serem percebidos pelos agentes em luta.

Trata-se do processo de democratização que envolve as relações entre Estado e Sociedade, a esfera pública e a esfera privada. Trata-se também da relação entre a crise do

⁴ O termo corporativo é usado aqui no sentido da primeira expressão mesma do sindicalismo enquanto organização e representação de interesses econômicos de uma ou mais categorias. Nesse aspecto, não há qualquer conotação negativa como a de corporativismo sindical ou sistema corporativista de relações de trabalho controlado pelo Estado. Muitos analistas usam o termo corporativismo para expressar também o movimento econômico e social de interesses de uma categoria. Por exemplo, o corporativismo dos médicos, parlamentares, dos funcionários públicos etc. No texto da tese, quando necessário, explicitaremos os diversos usos do termo.

Estado que faz manifestar os interesses corporativos dos grupos sociais estatais e os interesses existentes na sociedade de classes principalmente das classes que vivem do trabalho. Essa problemática como se sabe pela experiência de países capitalistas avançados, implicou na desprivatização do Estado e de parte da vida econômica, como resultado da intervenção social e política da classe trabalhadora, por meio dos partidos e dos sindicatos nas políticas do Estado. Este é um dos focos da tese, ou seja, a análise da organização sindical dos funcionários em relação tanto à discussão do avanço da democracia na relação Estado e Sociedade quanto às relações internas ao Estado.⁵

A escolha do tema sindicalismo no setor público se deve não somente pela sua emergência e generalização no país, mas também pelo impacto na problemática das relações de trabalho e da organização sindical dentro e fora do Estado. Trata-se da questão histórica da liberdade sindical no Brasil. A polêmica sobre a liberdade sindical no Brasil passa pela análise da experiência de organização dos funcionários públicos em comparação com a experimentada pelos demais trabalhadores. As greves, a formação das centrais sindicais, o aumento do número de sindicatos e também das taxas de sindicalização, as mobilizações e os avanços na organização sindical formam o cenário para essa avaliação. O sindicalismo brasileiro em sua especificidade vive um período de ascenso mobilizatório durante os anos 80 em contraste com a crise do movimento sindical no plano internacional.

Interessa-nos em especial, examinar as características do sindicalismo no Estado no período pós-constitucional (1989-1995), porque nessa fase de sua consolidação e expansão, o conjunto do movimento sindical no Brasil experimenta um nítido refluxo, exerce uma atuação apenas defensiva e caminha para a crise.

⁵ Ver debate sobre essa questão em Saes (1994), particularmente nos ensaios teóricos finais, onde o autor explicita a importância da luta da classe trabalhadora pelas liberdades democráticas. A noção de democracia como valor universal deve ser revisitada nessa discussão, principalmente a reatualização feita pelo autor sobre os problemas da democracia e do socialismo, em especial a análise sobre a transição brasileira e a contraposição entre Democracia de Massas e Liberal-Corporativismo. (Cf. Coutinho, 1992). Nesse debate ver também discussão sobre o “antivalor” e a economia política da social democracia. (Cf. Oliveira, 1988;1993) Toledo (1994, p. 127) faz importante resenha sobre as esquerdas e a redescoberta da democracia.

3. Enunciado da Tese

A tese a ser demonstrada neste estudo resulta do exame dos seguintes pontos:

- 1) Se o movimento associativo dos funcionários se origina a partir dos anos 30, o sindicalismo no Estado tem sua gênese e formação no contexto da crise dos finais dos anos 70, determinado por fatores objetivos (crescimento do número de trabalhadores e do emprego no Estado, a deterioração econômica, a crise do Estado e a universalização do mercado capitalista) e subjetivos (a luta política pela democratização e a reorganização sindical), que implicam um processo crescente de mobilização sindical dos funcionários e busca de outras identidades políticas.
- 2) Os funcionários desafiaram a legislação anti-sindical, por meio das greves e das suas associações, que na prática atuavam como sindicatos livres, porém não reconhecidos pelo Estado, estabelecendo para o movimento sindical em seu conjunto mais uma referência prática do novo sindicalismo no Brasil.
- 3) A heterogeneidade do trabalho no Estado, suas singularidades enquanto trabalho assalariado, a própria organização do Estado são fatores determinantes nas formas de ser dos sindicatos do setor público.
- 4) A liberdade de organização sindical inscrita na Constituição de 1988 reafirmou a fragmentação, a diversidade e a pluralidade das organizações dos funcionários (associações e sindicatos) nas três esferas de governo, ainda que a experiência de livre organização dos funcionários difere da forma híbrida do sistema corporativista de relações de trabalho ainda presente para o movimento operário e sindical do setor privado.
- 5) As greves no setor público são o principal alvo para analisar a dinâmica e os limites do movimento sindical no Estado, bem como mostram que a liberdade sindical no Estado foi meia conquista. O movimento não foi capaz de alterar o Estado-patrão de sua posição anti-sindical tornando insistentemente “letra morta” a liberdade sindical conquistada. Ademais o sindicalismo no setor público vem liderando o movimento

grevista Brasil (em jornadas não trabalhadas e número de grevistas) mostrando combatividade na defesa dos seus interesses específicos, porém tem demonstrado pouca capacidade de articulação entre seus interesses e dos demais segmentos sociais do trabalho, que por sua vez, apenas esboçam iniciativas de lutas propriamente políticas relativas ao campo estatal e público.

- 6) A inserção do sindicalismo combativo do setor público na CUT é outra dimensão chave para entender esse movimento sindical. Suas lideranças buscaram identidades políticas e de classe com os demais trabalhadores privilegiando a CUT (Central Única dos Trabalhadores), que tem nítida hegemonia na representação sindical dos funcionários públicos, refletindo este processo por meio da defesa crítica do Estado e do setor público; afirma-se a partir disso que a CUT pode efetivar uma aliança estratégica entre os diversos segmentos do mundo do trabalho no que se refere às questões estatais e públicas, mas tem demonstrado na prática pouca efetividade político-sindical para essa articulação.
- 7) O movimento sindical, no seu conjunto, necessita reconstruir sua estratégia de ação propriamente política, pois na sua ausência, abre muitos flancos por onde passam as políticas do Estado favoráveis ao movimento do capital. Além disso, as reformas em curso podem subtrair conquistas sociais dos trabalhadores, com destaque para as reformas da previdência, administrativa e trabalhista; e isto afasta a possibilidade de efetivação da esfera pública democrática não-burguesa. É no processo político onde se articulam e se explicitam os interesses das classes que vivem do trabalho de dentro e de fora do Estado. Esta tarefa democratizante que as classes dominantes e privilegiadas insistem em não realizar no Brasil, abre um espaço de múltiplas possibilidades para as classes trabalhadoras, cujo desinteresse neste aspecto significa perda histórica de difícil recuperação.

Esses pontos serão desenvolvidos após a **introdução** que contém uma discussão sobre as metamorfoses do sindicalismo no capitalismo contemporâneo. Convém esclarecer que não se trata aqui da pesquisa principal, mas de uma referência

metodológica extremamente importante em termos de antecipação dos limites do movimento sindical em geral: o sindicalismo quando transita da economia à política, transforma-se em um dos pilares da democracia no Ocidente. Consolidado como organização, generaliza-se para os diversos segmentos do trabalho, com destaque para o setor público, mas vive uma crise mais ou menos intensa em todos os setores, com exceção de alguns países. Isto coloca em cena o debate sobre a sua sobrevivência nas sociedades capitalistas, que cada vez mais são sociedades capitalistas de serviços e de informação. Nos setores de serviços privados devido à fragmentação e flexibilização do trabalho, o sindicalismo teoricamente tem maiores dificuldades de sustentação, mas nos serviços públicos, que pesem os programas de privatização, a realidade é outra e os sindicatos tendem a ter maior estabilidade. Um dos argumentos aqui introduzido é de que os sindicatos dificilmente manterão seu poder diante da heterogeneidade social e do mundo do trabalho se não forem alteradas suas estratégias de ação, passando para a ofensiva no enfrentamento dos novos desafios.

Em sequência, no **primeiro capítulo**, para o exame das origens, gênese e da formação do sindicalismo no Estado, adotamos uma perspectiva histórica, que retoma o debate acerca das metamorfoses do sindicalismo no capitalismo brasileiro, enfatizando as principais questões (uma delas a questão histórica da liberdade sindical) e polêmicas trazidas pelos estudos já consagrados no Brasil. Ademais nesse capítulo é analisada a emergência do sindicalismo no setor público e discutida as singularidades e contradições do funcionalismo na suas relações com o Estado brasileiro.

No **segundo capítulo** é feita uma caracterização recente do trabalho e do emprego no Estado, tendo em vista verificar as bases sociais da organização sindical e outros problemas ligados à gestão da força de trabalho. Em sequência analisamos as diversas modalidades da organização sindical no Estado, nas diferentes esferas de governo, considerando os desdobramentos da liberdade de associação sindical inscrita na Constituição de 1988. A partir desse momento ocorre a fase de consolidação e expansão do sindicalismo no Estado, sendo que sua organização e estruturação independe da legislação sindical celetista. Trata-se, assim de um movimento sem volta, ainda que o

Estado resista em reconhecer e institucionalizar o direito sindical, o que pode aumentar as suas dificuldades no futuro. A dinâmica desse sindicalismo é dada também pela dinâmica propriamente política entre as formas de condução do governo.

O **terceiro capítulo** é dedicado ao movimento sindical dos funcionários públicos propriamente dito, que será examinado sob duas dimensões essenciais: as greves no setor público e a inserção dos sindicatos dos trabalhadores públicos na CUT. Temos consciência de que o tratamento em separado, em dois momentos, dos problemas de organização e do movimento sindical representa apenas uma forma de exposição de conteúdos absolutamente articulados que se realimentam no todo da prática social e sindical.

Na **conclusão** serão sintetizados os principais pontos revelados pela pesquisa, apontando alguns desafios para o futuro do movimento sindical no setor público.

4. Procedimentos de Pesquisa

A pesquisa sobre as metamorfoses do sindicalismo no capitalismo contemporâneo foi baseada principalmente em fontes secundárias, pois como dito anteriormente, trata-se de reflexão, em certo sentido livre, porém fundamental para estabelecer os principais referenciais teóricos do estudo histórico do sindicalismo.

A pesquisa sobre o sindicalismo no setor público brasileiro, por sua vez, além da pesquisa histórica e bibliográfica, demandou um intenso levantamento empírico, principalmente na imprensa (dada a ausência de trabalhos sistemáticos sobre o tema) e com as lideranças e entidades dos funcionários públicos (sindicatos e associações), não apenas por meio de instrumentos formais de pesquisa, como questionários e entrevistas, mas também mediante a participação e observação direta em eventos, seminários e movimentos do setor.

A parte empírica compreendeu um levantamento realizado em 1992 e 1993 com os dirigentes de entidades sindicais e associativas do Estado de São Paulo. Parte dos resultados desta pesquisa foi publicada, em dezembro de 1993, em coletânea intitulada “O Sindicalismo no Setor Público Paulista”. Outros dados importantes, como entrevistas

com os dirigentes do CONSESP Conselho de Entidades dos Servidores Públicos do Estado de São Paulo e com o Secretário da Administração não publicados naquela ocasião, foram incorporados a este trabalho, com acréscimos realizados no ano de 1995/96. Neste contexto, o escopo da pesquisa empírica foi ampliado tendo em vista abranger representantes de sindicatos de trabalhadores públicos federais. Para esse caso realizamos pesquisa por meio de aplicação de questionários em um congresso nacional dos sindicatos dos servidores federais com delegados de todos os Estados do Brasil. Outras experiências importantes nos municípios, em outros Estados e no âmbito federal foram contempladas com a finalidade de ampliar o escopo do trabalho, bem como de demonstrar pontos importantes do mesmo.

O enfoque da tese centrada no movimento sindical dos funcionários da administração direta do Estado fez com que discutíssemos dados de outras pesquisas sobre o emprego público para revelar aspectos objetivos e desmistificadores desta categoria muito falada e pouco conhecida. Como se trata de um período recente, alguns dados foram coletados por meio da imprensa e do contato direto com os funcionários públicos.

Demos especial atenção à pesquisa das greves nos serviços públicos. Os trabalhadores públicos, por meio de suas entidades sindicais e associativas, foram responsáveis desde 1983 pelo maior número de grevistas e de jornadas não trabalhadas, em decorrência de greves de longa duração e de grande amplitude. As greves centradas na reivindicação salarial em setores sociais estratégicos têm revelado um conjunto de problemas na gestão do Estado e nas suas relações com as demandas dos segmentos da sociedade que vivem do trabalho e que dependem dos serviços públicos. De outro lado as greves revelam as potencialidades e os limites do movimento sindical dos funcionários. Neste sentido esta pesquisa desenvolve discussão específica sobre as greves no setor público no período pós-constitucional analisando alguns casos paradigmáticos notadamente nas áreas de educação, saúde e segurança entre outros.

Por último realizamos pesquisa sobre os sindicatos do setor público na CUT, por meio de entrevistas com lideranças importantes da central e aplicação de questionários

com membros da executiva nacional. A análise sobre as estratégias da CUT no que se refere a questão pública e do Estado no Brasil é fundamental para captar as perspectivas do sindicalismo dos funcionários na ótica de uma parte da representação mais abrangente da classe trabalhadora.

INTRODUÇÃO: AS METAMORFOSES DO SINDICALISMO NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

Esta introdução tem por finalidade discutir problemas históricos e teóricos do sindicalismo¹ e suas transformações no capitalismo contemporâneo.

Partimos do pressuposto de que há uma teoria da organização sindical duplamente determinada, de um lado, por aspectos externos aos sindicatos, a saber: as mudanças nos processos industriais, tecnológicos e de gestão; as mudanças políticas, as mudanças econômicas e as mudanças sociais e culturais. Por outro lado, há uma dinâmica própria dos sindicatos enquanto organização socialmente delimitada com capacidade de desenvolver relações, estratégias e orientações próprias e de mudar a sociedade.

Assim sendo, destacaremos, em primeiro lugar, os pontos consagrados da trajetória do sindicalismo nas sociedades capitalistas desde seu aparecimento até sua consolidação, cujo movimento sintetizamos pela noção de sindicalismo da economia à política. A seguir, abordaremos as mudanças sociais ocorridas no século XX, com ênfase na discussão das classes médias e da emergência e expansão do sindicalismo nos serviços. Subseqüentemente discutiremos as transformações do mundo do trabalho, a crise e os desafios futuros do sindicalismo.

1. Os Sindicatos da Economia à Política

O sindicato é uma forma clássica de organização dos trabalhadores, nascida originariamente na Inglaterra nos primórdios do capitalismo. Na transição do artesanato e da manufatura à indústria moderna os sindicatos emergiram como organização de defesa dos ofícios e dos trabalhadores qualificados contra o próprio desenvolvimento da

¹ O sindicalismo em seu sentido clássico significava a ação sindical quase-revolucionária que surgiu na França no final do século XIX, tendo George Sorel como seu principal teórico. Essa ação sindical influenciou parte do movimento operário europeu pelo menos até 1920 (Cf Hobsbawm, 1987, p. 379). A noção que se emprega aqui tem o sindicato como centro de reflexão e não se reduz a esse movimento do passado.

produção industrial capitalista. O sindicato restringia-se a organizar os produtores qualificados, para os quais o avanço do industrialismo representava uma ameaça. As primeiras *trade unions* datam do início do século XVIII, e o ano de 1824 registra o reconhecimento da livre associação dos trabalhadores na Inglaterra.

A primeira grande transformação do sindicalismo foi a passagem do velho sindicato corporativo e profissional para o novo sindicato de indústria que passava a incorporar os trabalhadores não qualificados.²

Essa passagem foi diferente em cada país de acordo com o padrão de industrialização: fraco e retardatário (a exemplo da França e Itália), originário da primeira revolução industrial (casos da Inglaterra e Bélgica), padrão de industrialização rápida e maciça como Alemanha e países escandinavos (deve-se incluir também os Estados Unidos da América nesse padrão), e países de industrialização fraca e mais recente como os países baixos, além dos países da América Latina, segundo nosso entendimento (Cf. Hobsbawm, *op. cit.*)

O sindicato, enquanto organização, é expressão da união e solidariedade dos trabalhadores. Unifica as lutas reivindicatórias e os movimentos parciais dos trabalhadores nas fábricas e das categorias para melhor defender seus interesses econômicos e salariais. Seu objetivo imediato concretiza-se nos meios de resistência ao capital, na questão do salário e da jornada de trabalho.³ A expansão do capitalismo industrial, a urbanização e a universalização do mercado implicaram na multiplicação das organizações dos trabalhadores e no desenvolvimento dos sindicatos nos diversos setores econômicos.

Além do *tradeunionismo* ou do sindicalismo econômico surge o sindicalismo de oposição anticapitalista e revolucionário de influência anarquista. Essa concepção

² O termo novo sindicato ou novo sindicalismo refere-se ao processo diverso e heterogêneo de formação dos sindicatos mais abrangentes de indústria e categorias ocorrido nos países europeus durante as duas últimas décadas do século XIX (Cf. Hobsbawm, cap 9, *op. cit.*).

³ Cf. passagem de Marx no Congresso da I Internacional, celebrado em Genebra, em 1866. (Losovski, 1975, p.16)

descartava a ação política e negocial e defendia a emancipação social, por meio da soma das ações reivindicatórias no cotidiano do trabalho e da greve geral na constituição de uma nova sociedade sem exploração. A ausência da mediação política é a característica central dessa forma de sindicalismo, desenvolvido principalmente na Europa Latina (França, Espanha e Itália). Apesar de sua superação histórica, o sindicalismo “quase-revolucionário” legou ao mundo do trabalho a tradição dos sindicatos de oposição, classistas, autônomos e independentes das classes dominantes, dos partidos e do Estado.

Por outro lado, o sindicalismo, segundo a especificidade de cada país, acabou por se articular com as ideologias políticas socialistas e comunistas em oposição às ideologias reformistas e conservadoras que também buscavam influenciar os sindicatos. No entanto, de uma maneira geral essa relação nem sempre foi orgânica e dependente. Em alguns casos, como Itália e França, a atuação dos partidos operários nem sempre correspondia à do movimento sindical apesar de sua vinculação e divisão segundo ideologias políticas; na Inglaterra, o Partido Trabalhista foi, na prática, criado pelo movimento sindical; na Alemanha e em países escandinavos o movimento sindical, desde meados do século, é unitário, não-partidarizado e independente, enquanto nos Estados Unidos o sindicalismo foi amplamente conhecido como de negócios e apolítico, apesar do seu apoio incontestado às campanhas de candidatos favoráveis aos trabalhadores. (Cf. Rodrigues, 1974, p.19-42). Em síntese, os sindicatos influenciam e são influenciados pelas organizações políticas e ideológicas que, por sua vez, encontram nos trabalhadores uma base importante para a sua legitimação na sociedade. Contudo, ao longo do tempo, os sindicatos desenvolveram uma dinâmica própria e independente dos partidos.

A história do sindicalismo está atada ao desenvolvimento do capitalismo. Os sindicatos não necessariamente reivindicam mudanças radicais na estrutura da sociedade. Nesse aspecto, o sindicalismo revolucionário sempre foi um movimento minoritário em comparação com o sindicalismo econômico e reivindicatório. Porém, nada impede que o sindicalismo possa assumir características mais radicais que os partidos, como demonstram vários casos na história mundial, como na França, Estados Unidos, Itália e Brasil. Ademais, considerando o conceito de movimento operário e dos trabalhadores em

geral como mais abrangente que o movimento sindical, muitas lutas trabalhistas podem ser mais ou menos avançadas que as empreendidas e dirigidas pelos sindicatos.⁴

Os sindicatos representam também uma forma de mediação para a consciência de classe do mundo do trabalho. Ainda que diferente dos partidos políticos que classicamente atuam na formação da consciência política, os sindicatos enquanto forma de mediação transitam o tempo todo da economia à política permitindo o desenvolvimento da consciência dos trabalhadores.

O reconhecimento dos sindicatos em muitos países no final do século XIX para o século XX efetivou-se diretamente relacionado com a luta pelas liberdades democráticas desenvolvida pelos trabalhadores no capitalismo. É inseparável a luta econômica por melhorias nas condições de trabalho e salário dos trabalhadores, da luta política, tanto específica, em torno dos direitos e da legislação do trabalho, como geral, em torno das liberdades políticas e de organização. Ao final da Primeira Guerra Mundial, o sindicalismo e o direito de sindicalização estavam firmemente estabelecidos nos países industriais avançados e começavam a se difundir nos países atrasados. Um dos critérios essenciais para o reconhecimento da conflitualidade moderna nos regimes capitalistas democráticos reside na presença da liberdade de ação coletiva, política e sindical do mundo do trabalho.

Nesse aspecto, a ampliação da democracia burguesa, no sentido dos direitos sociais, resulta da pressão sindical e da atuação dos partidos de massa, mostrando a relação necessária entre luta social e econômica e a luta política para garantir e avançar as conquistas trabalhistas e sociais. Ademais, as mudanças nas relações diretas entre trabalho e capital e a organização dos trabalhadores no interior das empresas e demais organizações da sociedade estão relacionadas com a efetividade da luta política e institucional.

⁴ Sobre a questão da influência dos partidos e militantes socialistas nos sindicatos ver discussão em Hobsbawm (*op. cit.* p.242-246). Quanto ao conceito de movimento operário mais abrangente que o de sindicalismo, que engloba os movimentos de base nas fábricas e os conselhos operários, ver Sturmthal (1971). Para um aprofundamento maior sobre o assunto ver Consejos Obreros y Democracia Socialista (Num e vários autores, 1977) e Nogueira e Antunes (1981).

A segunda metamorfose mais importante no campo sindical no século XX foi a passagem do “sindicalismo de oposição” para o “sindicalismo de controle.”⁵ Esse processo coincide tanto com a consolidação dos sindicatos de indústria e de massa como com a lógica da sociedade de consumo de massas que entrelaçou grande parte do movimento sindical e operário. O “sindicalismo de controle” refere-se ao processo de aumento do poder sindical nas sociedades, caracterizado pelo aumento do controle das condições de emprego no mercado de trabalho e pela adoção da pressão política em torno dos seus interesses. A finalidade maior era o aperfeiçoamento dos mecanismos de negociação em função das condições econômicas e das relações de forças sociais e políticas no poder. Os sindicatos fortaleceram-se como organização, ampliaram o número de filiados, expandiram-se para os setores de serviços e desenvolveram maior profissionalização e burocratização.

A burocratização dos sindicatos significou a crise do sindicalismo ideológico e revolucionário nas sociedades ocidentais, momento em que o movimento operário e a questão sindical firmaram-se como tema e objeto de interesse acadêmico, como demonstram tentativas de generalização e classificação de parâmetros gerais para o seu estudo.⁶

O interesse acadêmico em racionalizar e explicar a questão operária e sindical é mais um sinal da institucionalização, enquanto na relação direta de trabalho são feitos esforços por novas formas de gestão e de controle do movimento. É a chamada fase da democracia industrial, na qual o tema da participação invadiu o discurso e as práticas políticas, sindicais, administrativas e organizacionais tornando-se o meio mais difundido

⁵ Termo cunhado por Touraine e Mottez (1973).

⁶ Cf. Crozier (1973, p. 202-228). Segundo o autor, do ponto de vista genético, os historiadores, os marxistas, e as pesquisas empíricas americanas formam a base dos estudos; do ponto de vista estrutural o movimento era pouco estudado e envolve problemas da burocracia, da concentração de poder e das relações entre massas e dirigentes; do ponto de vista funcional, concentrando o maior número de estudos sobre as questões das negociações com os empregadores, a administração dos contratos e convenções coletivas e os temas dos trabalhadores diante dos poderes públicos e da sociedade. O ponto de vista ideológico, segundo o autor, foi superestimado nos estudos operários e sindicais na crença de que as convicções políticas e ideológicas eram o motor do movimento; os temas da reforma x revolução aparecem nessa perspectiva; o ponto de vista da mudança depende da discussão da capacidade dos sindicatos nos diversos países em promover mudanças globais

de administração do conflito na esfera das relações entre trabalho e capital e na sociedade em geral. A democracia industrial e a participação transformaram-se em ideologia dominante dos países de capitalismo avançado. No âmbito do local de trabalho, as experiências da cogestão na Alemanha, os comitês de empresa na França, os grupos semi-autônomos na Suécia, a abordagem sócio-técnica inglesa, o sistema participativo de administração do conflito na abordagem americana, o toyotismo no Japão, entre outras experiências, constituem exemplos significativos de sua generalização, embora bastante diferentes nas especificidades de cada caso.

Considerando o contexto do pós-guerra e a derrocada dos regimes nazi-fascistas, ganham centralidade tanto a questão democrática como a da participação dos sindicatos e dos trabalhadores na gestão social, econômica e das empresas. As mudanças nas relações diretas entre capital e trabalho acima indicadas representam uma evolução desses processos e desempenham um papel relevante na crise posterior dos sindicatos.⁷

Ocorre, do outro lado, um esvaziamento das propostas revolucionárias dos conselhos operários e de controle operário da produção ou mesmo da auto-gestão, concebidas nas três primeiras décadas do século XX, em vários países da Europa como Alemanha, Itália, França e mais tarde Iugoslávia. Maio de 1968 foi um marco da retomada do ideário da democracia direta e de uma nova valorização do tema das organizações de base e dos conselhos e comitês de fábrica.⁸

O fato é que os sindicatos juntamente com os partidos políticos passaram a constituir organizações centralizadoras da representação dos interesses da classe trabalhadora com práticas de colaboração de classes fazendo um arranjo corporativo com o Estado e o capital. É evidente que, de um lado, buscavam negociar e garantir os direitos trabalhistas e sociais, e de outro, desempenhavam papel na manutenção e legitimação da

⁷ Ver ensaio de Motta (1980) sobre a difusão da participação e co-gestão em quase todos os países da Europa. Storch (1985) mostra como a partir da década de 60 desenvolveu-se um considerável corpo de teoria, pesquisa e prática sobre a participação dos trabalhadores na empresa. Sobre a crítica ao participacionismo, ver Tragtenberg (1980). Sobre a dinâmica das formas de gestão no trato do conflito ver Nogueira (1986).

⁸ Um estudo abrangendo o assunto pode ser visto em Sturmthal (*op. cit.*, p.30). Ver a respeito da retomada dos movimentos de base Jácome Rodrigues (1990, p. 37-38). O caso italiano no período 1969-1973 é um dos mais significativos exemplos dos movimentos radicais de base independentes dos sindicatos e dos partidos (Cf. Portelli, 1981, p. 56).

ordem capitalista democrática. Nas palavras de Panitch, “baseadas em premissas comunitaristas e práticas de colaboração, que articulam os interesses do capital com o Estado, as estruturas corporativistas requerem a contribuição operativa dos sindicatos, no sentido de que utilizem os seus vínculos com as bases para legitimar as políticas estatais e elaborar o seu controle sobre os participantes - e não, como se poderia supor, no sentido de romper os seus vínculos com a base. Estes requisitos diminuem a sua função de mobilização da classe trabalhadora contra o capital e o Estado, ainda que sobre premissas economicistas.”⁹

Com isso, os processos alternativos de organização sem a participação dos sindicatos se avolumaram. As greves e as negociações amplas diminuíram devido aos mecanismos mais ágeis de solução dos conflitos. Os sindicatos atingiram um estágio de organização formal controlada por um grupo social de dirigentes e separada das bases. Emerge em alternativa, um sindicalismo sem sindicalistas, parafraseando Hobsbawm, sem estratégias e sem esperanças.

Em geral, reside nesses aspectos os limites do sindicalismo da economia à política, ainda que potencialmente os sindicatos possam participar de outros processos de mudança social e política. Mas, na realidade os sindicatos em sua maioria não assumiram um projeto efetivo de transformação social.¹⁰ Nesse sentido, após a consolidação dos sindicatos é mais seguro falar em modalidades de integração sindical nos diversos países, ainda que essa integração seja bastante instável, porque a instabilidade é própria do movimento do capital.

A politização e a institucionalização dos sindicatos estruturaram um dos pilares de sustentação da ordem democrático-burguesa das sociedades industrializadas ou do chamado pacto *fordista, keynesiano ou social democrático*. Essa orientação política e

⁹ Ver análise de Panitch (1981, p.81-104) sobre os sindicatos e o Estado no capitalismo avançado. O autor faz interessante discussão sobre as contradições do corporativismo e o papel dos sindicatos.

¹⁰ Segundo Hobsbawm (*op.cit.*, p. 379-389) o sindicalismo quase-revolucionário está morto e enterrado, e no caso da Inglaterra o movimento militante perdeu a estratégia e a maior parte da esperança, mas resguardou parte das atitudes hostis ao padrão capitalista e à burocracia pública, privada e sindical e sua dimensão técnica do uso dos métodos capitalistas contra os próprios capitalistas. Não se interessa mais em reestruturar a sociedade e não se apresenta como alternativa política. Enfim praticamente não se ouve mais falar do ideal sindicalista de transformação social.

ideológica dos sindicatos deu-se, predominantemente, por meio de suas cúpulas e lideranças, centrais e confederações sindicais, enquanto as classes trabalhadoras e a sociedade começavam a experimentar os primeiros sinais dos processos de reestruturação, de diversificação e fragmentação determinado pelas mudanças econômicas, sociais, culturais, tecnológicas e organizacionais. Em suma começava a era da flexibilidade. (Cf. Tofler, 1985; Sabel e Piore, 1984 e Harvey, 1989)

É preciso considerar que houve ganho para os trabalhadores em termos econômicos, políticos e sociais. Isso é de extrema relevância histórica, conhecendo-se as condições do mundo do trabalho de outras eras do capitalismo não muito distantes. Mas houve perda, como demonstram os movimentos de trabalhadores de base, e pela crítica prática que estes dirigem ao sindicalismo institucionalizado e pelo o desinteresse crescente pelos sindicatos e pelos partidos. A precarização do trabalho, a queda da renda dos trabalhadores e o desemprego serão seus desdobramentos futuros.

Em conclusão, os sindicatos transitam da economia à política devido ao duplo caráter dos mesmos na sociedade. Os sindicatos são ao mesmo tempo elementos constitutivos das relações diretamente econômicas e também da sociedade civil, entendida como multiplicidade de sociedades particulares onde a hegemonia se estabelece de acordo com o conceito de Estado ampliado de Gramsci (sociedade civil + sociedade política). Os sindicatos movimentam-se nesse complexo das relações dicotômicas entre estrutura e superestrutura, necessidade e liberdade.¹¹

Em suma, o sindicalismo, contraditoriamente, encontrou entre a economia e a política sua afirmação nas sociedades, contribuindo para a consolidação da democracia social e capitalista, bem como para sua negação e crise, em particular enquanto elemento de mediação da consciência e ação social transformadora e emancipatória do mundo do trabalho.

¹¹ Segundo Gramsci, a concepção sindical que nega superar a fase econômico-corporativa nega também ser dominante, ou seja, alcançar a fase de hegemonia ético-política na sociedade civil e no Estado dominante (1978, p. 32). Sociedade civil refere-se à multiplicidade de sociedades particulares, de caráter duplo, natural e contratual ou voluntário, na qual uma ou mais prevalecem relativa ou absolutamente, constituindo o aparato hegemônico de um grupo social sobre o resto da população, base do Estado entendido como aparato governante-coercitivo. Ver também Bobbio (1982, p. 35-36; p. 41-43) nas páginas sobre Gramsci, e Dias (1991, p.20).

Melhor dizendo, as organizações operárias e sindicais vincularam-se a uma lógica instrumental da economia à política, que se, de um lado, foi fundamental para a inclusão social dos assalariados na sociedade de mercado, de outro, não desenvolveu a perspectiva de transformação do regime de trabalho assalariado e nem da emancipação econômica e social dos trabalhadores. Faltou-lhes a crítica da economia política.¹²

2. Classes Médias e Sindicalismo nos Serviços

As metamorfoses do sindicalismo estão diretamente relacionadas com as mudanças na estrutura de classes das sociedades avançadas no século XX. As interpretações dessas mudanças pelas teorias sociais, a começar pelo debate entre a teoria crítica da sociedade capitalista e a teoria da sociedade industrial (Giddens, 1982) fornecem um quadro explicativo mais amplo para o entendimento dos processos vividos pelo sindicalismo no interior daquelas sociedades, e principalmente sua emergência nos setores médios.

Como se sabe, a teoria da sociedade industrial entende as sociedades industrializadas, principalmente do ocidente, como aquelas que institucionalizaram e dissolveram a luta de classes, por meio da instituição do Estado liberal democrático, dos mecanismos de barganha industrial ou de competição pacífica e do alto investimento na educação pública. A teoria da sociedade capitalista entende esses processos como resultados da luta de classes. Verifica-se que o crescimento das classes médias e do setor de serviços são aspectos-chaves desse debate.

2.1 As Classes Médias

As classes médias, segundo Mills (1951, p. 83), são compostas de assalariados ou de empregados que recebem salário mês e que não têm mais a possibilidade de acesso à propriedade independente. Suas oportunidades de receber uma renda, de exercer o poder, de gozar de prestígio, de adquirir e utilizar habilidades são determinadas pelo mercado de

¹² Para a crítica da economia política ver Marx no Prefácio de 1859 (Col Pensadores, 1978). Nesse debate é crucial retomar a formulação principal de Marx sobre os sindicatos: o seu fim imediato centrado na luta econômica, nos salários e na jornada de trabalho despertou a sua participação no movimento político de classe. No entanto o fim último da abolição do regime de trabalho assalariado e da emancipação total é que deveria ser o eixo de sua tarefa histórica (Cf. Marx citado por Losovski, 1975).

trabalho e não pelo controle de uma propriedade. A educação é determinante no acesso e na ocupação dos empregados no mercado de trabalho e nas organizações. E, ainda com Mills, esta é uma sociedade de empregados, burocrática e administrativa controlada do “alto” pela burocracia política, empresarial e sindical. Esse autor foi um dos pioneiros na tentativa de conciliação entre a inquietação de Weber com os rumos da sociedade burocrática e moderna e a crítica ao capitalismo de Marx. As classes médias, as estruturas burocráticas e o modo americano de vida foram seus alvos preferenciais. A luta pela liberdade e por uma democracia mais avançada, orientadas pela razão, eram sua utopia.

Em outro campo autores da sociologia, como Aron, Friedman, Dahrendorf, Bell entre muitos outros, cunharam as noções de sociedade industrial, de sociedade de consumo, sociedade burocrática e gerencial, sociedade de conflitos e sociedade pós-industrial, tendo em comum a refutação do esquema de Marx fundado no modo de produção capitalista e nas lutas de classes, para uma reinterpretação das sociedades modernas.

Dahrendorf, por exemplo, desenvolveu estudo que refutava a doutrina marxista à luz das mudanças históricas e das percepções sociológicas, afirmando existir uma teoria sociológica do conflito na sociedade industrial. Seus argumentos principais para questionar a noção de luta de classes bem como de capitalismo concebidos por Marx no século XIX são de que o capitalismo é um subtipo da sociedade industrial, e a forma moderna de sociedade tem características de um pós-capitalismo. As seguintes mudanças são apontadas na defesa do argumento: 1) a decomposição do capital provocada pela separação progressiva entre duas formas de propriedade: a autoridade dos gerentes e a propriedade das sociedades anônimas; 2) a decomposição do trabalho, que torna a classe operária diversificada e heterogênea; 3) o crescimento da nova classe média amplia a diversificação da estrutura da sociedade pós-capitalista; 4) o aumento nas taxas de mobilidade social reduz as fronteiras entre as classes; 5) a obtenção de “direitos de cidadania” por meio de sufrágio universal e da legislação de bem-estar para a massa da população; e 6) a institucionalização do conflito de classes sob a forma de negociação e arbitramento industriais. Isso resulta no confinamento dos conflitos à esfera de empresa e não à sociedade como ação de classes.

Os pontos acima, com destaque para a questão da heterogeneidade da classe operária, da ampliação dos setores médios e da institucionalização dos conflitos, quer dizer, da substituição da noção de luta de classes pela noção de conflitos na sociedade industrial, influenciam diretamente na análise da questão sindical e das relações de trabalho. Nessa perspectiva, o sindicalismo aproxima-se da noção de grupo de interesse particular, que desenvolve sua ação em um ambiente de conflito com os demais grupos de interesses em uma esfera limitada do ponto de vista social, tendendo a buscar convergências e uma situação de equilíbrio de modo a administrar ou institucionalizar o próprio conflito.(Dahrendorf, 1982)

Friedman, ao final da importante obra clássica sobre sociologia do trabalho, apresenta conclusões mais ou menos semelhantes: 1) descartada a idéia de que a condição operária dicotômica dos executantes não apresenta possibilidades de superação, a nova civilização desenvolverá valores e ética do consumo, bem-estar, realização e desabrochamento fora do trabalho; 2) o centro de gravidade da vida dos homens, que em sua maioria estava situado no trabalho, desloca-se para o não-trabalho, para o consumo; 3) a civilização do trabalho transformou-se em civilização do consumo, anunciando também o “fim das ideologias”; 4) a nova “luta de classes” (visão pouco realista segundo Friedman) é dada entre o grupo tecno-burocrático, detentor do poder, e o novo proletariado constituído pelos empregados, pequenos funcionários, chefes subalternos, aos quais se juntariam os operadores dos conjuntos automáticos, derradeiros vestígios da presença operária nas fábricas, enfim, seria o conflito crônico entre o meio do poder e o meio da obediência. A saída para o problema estava na democratização das organizações e na expansão da educação e do ensino de modo a assegurar a participação real do maior número de pessoas na vida econômica e de humanizar a vida no e fora do trabalho.(Friedman 1973, p. 428-460)

Bell (1973) completa o ciclo com a sua tentativa de previsão social: o advento da sociedade pós-industrial. O conceito de sociedade pós-industrial observa cinco dimensões: 1) no setor econômico, a mudança de uma economia de produção de bens para uma de serviços; 2) na distribuição ocupacional a preeminência da classe

profissional e técnica; 3) o princípio axial da centralidade do conhecimento teórico como fonte de inovação e de formulação de política para a sociedade; 4) orientação futura baseada no controle da tecnologia e na distribuição tecnológica e 5) tomada de decisões baseada na criação de uma nova “tecnologia intelectual”. Aspecto curioso da obra de Bell é o diálogo com aquilo que ele classifica dos dois esquemas de Marx: no primeiro, centrado na produção (indústria e agricultura) e sua contínua expansão, capaz de absorver o conjunto da sociedade, ocasionando a formação de duas classes polares, proprietários dos meios de produção e proletariado, que entrariam em choque a partir da tendência da queda da taxa de lucros; no segundo esquema captado por Marx, porém relegado a segundo plano, estariam as alterações essenciais, segundo Bell, do desenvolvimento dos serviços bancários e da poupança do conjunto da sociedade, do aparecimento da categoria gerencial - uma nova classe - a partir da separação da propriedade da administração, e da expansão do funcionalismo e do trabalho em escritório. Ainda de acordo com Bell, enquanto o primeiro esquema, decisivo para Marx, foi refutado na prática, ou pelo intervencionismo estatal ou pelo desenvolvimento da tecnologia, o segundo esquema ganhou a dimensão de centralidade sobre a qual a sociologia contemporânea tem estabelecido o diálogo principal sobre o futuro das sociedades capitalistas.

Giddens discute criticamente essas tendências da sociologia contemporânea, em parte apoiado nas posições de Miliband em debate com Poulantzas (1969; 1975). Questiona a chamada institucionalização dos conflitos de classes, noção chave da teoria da sociedade industrial, que no essencial é a mesma problemática de Marshall sobre a evolução dos direitos de cidadania civil, política e social, sendo os direitos sociais o eixo sobre o qual se formaram os estados de bem-estar social. Segundo o autor, as duas posições de Marshall e Dahrendorf equivocaram-se de forma semelhante, não apenas pela generalização inadequada de alguns casos para os demais, como também por não entenderem que os direitos sociais são resultado das **lutas sociais e de classes** na história em vez do determinismo estrutural da industrialização e da formação do Estado liberal democrático. Questiona ainda as posições administrativistas de Dahrendorf e também de Bell, mostrando que a separação entre a propriedade e o controle das organizações não nega o caráter capitalista e a concentração do poder econômico e financeiro em uma

camada muito pequena de administradores. Em suma, Giddens sustenta que as desigualdades econômicas e sociais são enormes e que a mobilidade social não é tão ampla como se imagina. Concordamos e fazemos nossa as posições críticas de Giddens (1982, p. 60-61). As sociedades ocidentais continuam sendo capitalistas e de classes, segundo os critérios da propriedade privada e da permanência no essencial da lógica do mercado e do lucro e da distribuição muito desigual da propriedade e das riquezas em geral. As lutas de classes ainda informam as grandes questões da economia e da política. Neste caso, ainda que os sindicatos desenvolvam uma ação burocratizada e institucionalizada, caracterizadas pela barganha industrial e pelas tentativas de contratação coletiva do trabalho, estas são informadas pela luta de classes e pela permanência da desigualdade social.

Nossa tendência é concordar com Giddens nesse embate com as teorias da sociedade industrial, cabendo, no entanto a seguinte consideração: são irrefutáveis as alterações estruturais que, do ponto de vista social, tornaram as classes sociais muito mais heterogêneas e complexas, dado o alto grau de divisão social do trabalho e a criação de um mundo do trabalho diverso e estratificado de acordo com as ocupações e os mercados de trabalho. A institucionalização dos conflitos não elimina, na essência, as lutas de classes, mas torna difícil a composição unitária da classe trabalhadora em torno de um projeto de mudança social e política. E esse, para o pensamento crítico, é o problema de fundo acerca da expansão social e da ideologia das classes médias. Ou seja, como resgatar o sentido de classe considerando a heterogeneidade do trabalho assalariado.

Em situações históricas e concretas do capitalismo contemporâneo ocorrem com as classes sociais, um processo de organização, desorganização e reorganização, que dependem da ação dos Partidos Políticos, Sindicatos e outras formas de mobilização e organização política e social que, por sua vez, desempenham um papel ativo no processo de formação de classes. (Cf. Pzerworski, 1989)

Os casos do capitalismo democrático na Europa representam exemplos do patamar atingido pelas lutas de classes. A montagem dos estados do bem-estar social e dos seus instrumentos, que garantem as condições de vida dos trabalhadores com relativa

independência do mercado de trabalho, resultou das lutas sociais e da sua intervenção no campo diretamente político. Alguns autores atentam para a desprivatização da ordem capitalista, cuja reprodução dependeu da pressão das classes trabalhadoras no sentido de garantir certa estabilidade na vida societária (Cf. Andersen, 1990). Exemplos disso são as políticas sociais do Estado, tais como seguro-desemprego, previdência, educação e saúde, somadas à criação de fundos públicos e outras formas de solidariedade social (cooperativas, ações comunitárias, instituições sociais etc...). Segundo Oliveira (1988a), ocorre um real processo de produção de antivalor e de não-mercadoria cuja magnitude é determinada pelas lutas de classe. Nesse contexto de ampliação dos serviços públicos e sociais, a classe média tem uma presença importante e tende a desenvolver uma identidade própria de classe.

Entender os estados do bem-estar social pela via das lutas de classes representa desde Miliband (1969) e Poulantzas (1977) um contraponto às teses da teoria da sociedade industrial. Além disso é preciso considerar a contribuição da “escola francesa de regulação” que se propõe atualizar a economia política marxista para compreender as transformações contemporâneas do capitalismo, dadas pela articulação entre um modelo de organização do trabalho, um regime de acumulação e um modo de regulação.¹³

A discussão, da produção do antivalor, representa uma inovação na abordagem da teoria crítica da sociedade capitalista e um aprofundamento das formulações sobre a regulação política da economia, tema central para as lutas sociais e sindicais do presente e do futuro.

Também é interessante a perspectiva de Przeworski ao se perguntar como é constituída a ação de classe no capitalismo contemporâneo. Quem são os “proletários”? Qual o significado e abrangência da proletarianização na estrutura de classes da sociedade e como enquadrar a “Classe Média”?

Suas conclusões podem ser resumidas nas seguintes questões: “1) as classes são formadas como por efeito de lutas; 2) o processo de formação de classes é perpétuo: as

¹³ A tese do antivalor oferece uma alternativa a escola francesa de regulação que tem em Aglietta (1976) e Lipietz (1989) algumas das principais expressões. (Cf. Oliveira, 1991)

classes são continuamente organizadas, desorganizadas e reorganizadas; 3) a formação de classes é um efeito da totalidade das lutas nas quais diversos agentes históricos procuram organizar as mesmas pessoas como membros de uma classe, como membros de coletividades definidas em outros termos, às vezes simplesmente como membros da sociedade.”

Os aspectos relacionados acima permitem entender a oscilação dos movimentos sociais que envolvem diversos segmentos sob a perspectiva de um processo de formação de classes no contexto das sociedades capitalistas contemporâneas. Por essa ótica o sindicalismo das classes médias pode ser compreendido como um processo de formação de classes, a exemplo do ocorrido com os operários, bem como as classes médias podem ou não buscar identidades com os demais trabalhadores em diversos movimentos políticos e sociais.

Por outro lado, durante os anos 80, outras abordagens de explicação das sociedades contemporâneas emergiram apontando novos problemas para a constituição das ações coletivas e das lutas de classe.

Przeworski, em sua análise do capitalismo e da social-democracia, apesar de importante contribuição sobre o problema da formação das classes nesses contextos em alternativa às análises deterministas e estruturalistas de teorias anteriores (Kautsky/Poulantzas), acaba por aderir ao individualismo metodológico ou à perspectiva do marxismo analítico, que segundo entendemos tem limites para compreender o estágio contemporâneo das lutas de classe e da dominação do capital.¹⁴

Na discussão da dimensão política, Przeworsky entende que os partidos políticos socialistas, no interior do capitalismo democrático, têm diante de si o dilema da escolha entre agir como organização de classe ou buscar o sucesso eleitoral. A escolha prioritária da opção eleitoral vai aos poucos abandonando o discurso e a prática classistas no plano da representação política em troca da estratégia voltada às massas e aos indivíduos em geral.

¹⁴ Ver discussão sobre o assunto em Ridenti (1994, p. 59-63).

Esse ponto reflete a abordagem da escolha racional ou do individualismo metodológico: “as relações sociais, econômicas, políticas e ideológicas, não são algo que as pessoas expressam em seu comportamento sob forma que refletem os lugares que ocupam; são, antes, uma estrutura de escolhas dadas em um determinado momento da história. As relações sociais são dadas para um sujeito histórico, individual ou coletivo, como esferas de possibilidades, estrutura de escolhas.” Em sequência: “penso agora que toda a dificuldade origina-se de considerar as posições de classe como um dado a partir do qual se inicia a análise. Os indivíduos defrontam-se com escolhas, e uma delas pode ser tornar-se operário, outra cooperar com outros operários. Pois pode acontecer de existirem condições sob as quais sua escolha seja tornarem-se operários e cooperar com capitalistas contra outros operários, e o caráter de otimização de tal estratégia pode ser incompreensível se truncarmos o conjunto de escolhas considerando os indivíduos como operários natos”. Por fim: “uno minha voz aos apelos em favor do individualismo metodológico.”(Pzerworski, p. 113-119).

O marxismo analítico e o individualismo metodológico entendem as ações coletivas por meio das decisões racionais dos indivíduos, operando uma **redução** mais “radical” do social para o individual, em relação à perspectiva anterior da teoria da sociedade industrial que opera a redução das classes sociais para grupos de interesse e de conflito. Do ponto de vista prático, a crítica a essas reduções metodológicas é dada pelo próprio movimento coletivo e sindical enquanto possibilidade de se transformar em ação de classe.

A grande dificuldade do individualismo metodológico, ao tomar os interesses individuais e o ator racional como ponto de partida, é exatamente a explicação da ação coletiva e dos movimentos sociais. O atual refluxo dos movimentos sociais, sindicais e políticos e a crise do marxismo e o fim do socialismo desempenham papel relevante nesse debate. (Cf. Buroway, 1991)

O debate só pode avançar a partir da análise de situações históricas, sociais e concretas, onde as formas de ação e organização coletivas são colocadas em prática. É o

que faremos a seguir: uma breve análise da emergência do sindicalismo nas classes médias e nos serviços.

2.2 O Sindicalismo nos Serviços

Quais os fatores principais que motivaram a formação do sindicalismo nas classes médias? Os assalariados médios tenderiam a se comportar coletivamente como os operários ou a desenvolver identidade própria de classe em torno dos seus interesses? Qual o significado do sindicalismo para essas camadas? Qual a sua relação com o movimento sindical dos operários?

O sindicalismo vem, ao longo do século XX, adaptando-se às transformações no mundo do trabalho. A sua emergência nos serviços públicos e privados ou o que se intitulou sindicalismo *white collar* constitui um fato que revela a universalização da lógica do mercado nos diversos setores. O movimento sindical, antes sustentado pelos operários, passa a partir de meados do século, a ter participação crescente dos assalariados de classe média do setor de serviços. Esse fenômeno é um fator de continuidade do sindicalismo em geral. Ou seja, quanto mais as economias capitalistas terciarizaram-se mais os sindicatos se expandiram nesses setores em torno da luta pela melhoria das condições de salário e de trabalho, para a qual os sindicatos operários foram eficazes.

Segundo Braverman, os trabalhadores de escritório tenderiam à proletarização determinada pelas relações sociais de produção capitalista, que na fase monopolista e do mercado universal tende a generalizar-se em todos os segmentos da sociedade. O efeito seria levar o conjunto da classe trabalhadora a um processo de degradação social e humana no século XX. A tese de Braverman da homogeneidade estrutural da classe trabalhadora procurava oferecer uma alternativa a noção de nova classe média desenvolvida por Mills, mas não discute as dimensões da subjetividade.

Mills, preocupado com a dimensão subjetiva da vida social, discute o advento do sindicalismo dos “colarinhos brancos” se perguntando se esse segmento poderia instituir um movimento com certa autonomia, estabelecendo elos com o sindicalismo operário e

com capacidade para alterar os rumos da sociedade, aprofundando a democracia. Contudo, esse não foi, na realidade, o que se observou no caso americano. Segundo Mills, o sindicalismo de classe média integrou o movimento trabalhista americano como um grupo de interesse, na retaguarda do sindicalismo operário, inserindo-se de uma forma “acomodada” na estrutura da sociedade e do Estado administrativo.

Ainda de acordo com Mills, o sindicalismo de empregados “colarinhos brancos” até os anos 50 nos Estados Unidos não atingia mais do que 16% de filiação. Os setores historicamente mais bem organizados dos empregados eram os de transporte, comunicações, eventos artísticos e governo federal, particularmente os correios. Nos demais setores, inclusive manufatureiros e no comércio varejista, a proporção de sindicalizados era baixa e raramente superava 4% ou 5%. Mesmo assim, nos primeiros 48 anos do século XX o número de assalariados médios sindicalizados cresceu 406% (2,5% em 1900 e 16,2% em 1948). Para Mills, parece haver no “espírito” dos colarinhos brancos um conflito entre sua realidade econômica e o seu sentimento anti-sindical. A ação sindical, para estas camadas, ao mesmo tempo que pode ser visto como instrumento de defesa econômica revela a perda de prestígio e *status*. A mobilização sindical dos empregados, segundo esse autor, depende do encaminhamento desta dupla questão, e não tanto de questões ideológicas, políticas e de solidariedade.

Deste prisma, o sindicalismo *white collar* foi compreendido imediatamente, pelo menos no caso americano, como *grupo de pressão* em busca de vantagens econômicas e sociais na retaguarda do movimento operário e sindical. Não acrescentava nada mais a outras questões mais abrangentes, como a da democracia e independência dos trabalhadores em relação a ordem capitalista. (Mills, 1956, cap.14)

Bell (1973), cerca de vinte anos depois, indicava que o desenvolvimento dos sindicatos nos setores de serviços foi mais eficaz na administração oficial e, neste caso, dependeu de uma atitude favorável por parte do governo, a exemplo do ocorrido no período Kennedy em 1962, com medidas estimuladoras do sindicalismo nos serviços públicos federais. Entre os anos 60 e 70 houve um ascenso do sindicalismo, principalmente dos professores da rede privada universitária, e também a realização de

contratos coletivos no setor público em 19 estados. O crescimento do sindicalismo nas esferas governamentais é verificado por Bell a partir das estatísticas de sindicalização: em 1956 do total de sindicalizados, 5,1% ocupavam empregos do governo; em 1962 este número subiria para 7% do total e em 1968 para 10,7% do total.

Em 1968, a taxa de sindicalização (49%) dos funcionários do governo federal era bem maior que a proporção de sindicalizados nos níveis locais e estaduais, chegando apenas em 8,8%. Segundo ainda Bell, os empregados de escritórios do setor privado, de importância crucial para o futuro do trabalho organizado, continuava, em grande parte, não sindicalizada. Os assalariados médios do setor privado teriam maior relutância se comparados com os trabalhadores manuais, em se filiar a sindicatos e de se juntar a esses trabalhadores em movimentos conjuntos ou centrais sindicais. Para o caso americano, nos anos 60, a taxa de sindicalização em geral era relativamente baixa (o total de sindicalizados em 1968 era de 22,6% da força de trabalho, segundo Bell). O aumento de sindicalização ocorreu apenas no setor público entre 1956 e 1970. (Bell, p.161-165).

Em estudo clássico sobre os trabalhadores de classe média na Inglaterra, constatou-se que de 2 milhões de empregados de escritório em 1951, aproximadamente 25% eram sindicalizados, com destaque para os funcionários públicos vinculados a National and Local Government Officers Association (NALGO), o maior sindicato (associação) e um dos mais influentes no setor público. O fator mais importante, segundo Looockwood (1962), que explica a sindicalização desses segmentos é o fenômeno da burocratização, que desempenha papel na formação da solidariedade semelhante ao da padronização da fábrica e seu impacto na organização operária.

Na França, antes mesmo do reconhecimento do direito à sindicalização do funcionalismo público em 1946, as associações (Les Amicales) exerciam importante papel na organização do setor, sendo que uma parcela pequena dos funcionários, principalmente professores, constituíram sindicatos combativos de ideologia revolucionária ligados desde 1909 à CGT. Os professores constituem sindicatos com maior desenvoltura que outras categorias, sendo que a expansão da educação pública significou expansão do seu sindicalismo. O sindicalismo na área da educação pública

francesa parece muito bem estruturado, como demonstra documento da FEN (Federação Nacional da Educação), entidade independente das centrais sindicais, que congrega 49 sindicatos nacionais e 100 seções departamentais com uma base de 500 mil membros na década de 80. Além do caráter sindical, essa organização tem participado na definição das políticas públicas de educação. (La FEN, 1983)

Ainda no caso da França, segundo Giddens (1975, cap. X, p. 230), alguns segmentos de trabalhadores não manuais - trabalhadores do comércio e de escritório - eram de orientação radical e sua federação sindical participou na fundação da CGT em 1895. Entre 1919 e 1936, alguns sindicatos *white collar* desempenharam papel importante durante as greves gerais, junto com os demais trabalhadores manuais. Tal como os sindicatos operários, o sindicalismo de classe média dividia-se de acordo com as correntes políticas e ideológicas, comunistas, socialistas e cristãs, conforme sua filiação nas centrais sindicais. Em outras sociedades capitalistas, como a inglesa, o sindicalismo *white collar* desenvolveu-se do mesmo modo, seguindo o modelo dos sindicatos manuais, e geralmente se filiavam ao TUC (Trade Union Congress), mas procuravam sempre manter sua identidade separada e proteger seus interesses específicos.

A sindicalização dos setores médios dependia das diferenciações existentes no seu interior. As camadas mais privilegiadas do ponto de vista do mercado e das hierarquias de poder das organizações, com carreiras mais bem definidas, tendiam a se afastar tanto do sindicalismo como de qualquer ação coletiva. A forma, por excelência, de agregação dessas categorias é a associação e não o sindicato.

Em geral, os fatores que impulsionaram os setores médios a organizar sindicatos resumem-se no seguinte: 1) declínio relativo na renda e de outras vantagens econômicas e sociais (queda do prestígio e poder) dos trabalhadores não manuais; 2) transformação da natureza das tarefas, tornando-as repetitivas e rotineiras, aliada aos processos de mecanização dos escritórios diminuiu a distância em termos de divisão (e condições) do trabalho em relação aos trabalhadores manuais (estes, por sua vez com a democratização e massificação da educação, aproximam-se, em termos de formação, dos segmentos médios); 3) o “bloqueio” das oportunidades de ascensão e promoção em carreiras

profissionais; 4) a centralização administrativa associada à racionalização técnica; e 5) o contato com o sindicalismo operário (Giddens, 1975, p 230).

Ainda segundo Giddens, a sindicalização dos trabalhadores médios no setor privado da economia tende a ser maior nos escritórios de indústrias, bem como nos escritórios de setores de mineração, engenharia e transportes onde os operários se organizavam mais efetivamente em sindicatos. No setor público e estatal as taxas de sindicalização eram altas, principalmente nos graus mais baixos das hierarquias organizacionais. A título de exemplo nos anos 70, na França, a sindicalização dos servidores civis chegou a 40% do total, comparado com apenas 15% em média dos empregados no setor privado; no Japão, a sindicalização de servidores atingiu 90% do total.

Rodrigues (1992), em artigo recente sobre a sindicalização da classe média, apoiado em bibliografia internacional, registra a explosão do sindicalismo de empregados, principalmente a partir da década dos 70. Países da Europa e os Estados Unidos assistiram a uma crescente sindicalização dos setores médios, embora, segundo as indicações estatísticas, o fenômeno é mais forte no setor público do que no setor privado.

Segundo ainda Rodrigues, a expansão do movimento sindical no setor público e semipúblico se deu por meio do avanço do estatismo, da democracia social e da massificação. A expansão da máquina governamental e do aumento do número de trabalhadores empregados pelo Estado e a expansão dos serviços públicos na área social e urbana geraram um processo crescente de deterioração das condições de salário no emprego público, devido às pressões por menos impostos por parte dos contribuintes. Decorrente dos anteriores, a massificação proveniente de programas políticos e partidários voltados para a igualdade e democracia não trouxe uma elevação do patamar econômico e social dos trabalhadores públicos, o que explica expansão dos movimentos reivindicatórios e grevistas nas áreas da saúde, educação, transportes e outros serviços essenciais para as sociedades.¹⁵

¹⁵ Ver Rodrigues (1992) que se apoia nos seguintes autores para sua análise: Visser (1988), Visser, apud Chang (1989), Sorrentino (1991), Nisbet (1978) e Lipset (s.d.).

Desmond King, em estudo sobre as estruturas do estado do bem-estar social nas sociedades industriais avançadas, constata o fortalecimento de forças sindicais no setor público, que agem como grupos de pressão em torno de interesses burocráticos e também em defesa do estado de bem-estar e dos gastos públicos. Segundo o autor, os sindicatos do setor público juntamente com os demais sindicatos operários e trabalhistas podem constituir mais uma força na defesa do estado de bem-estar social. Ainda que essa articulação não seja observada em todos os países da Europa, particularmente nos países escandinavos ocorrem alianças e laços de solidariedade entre os sindicatos públicos e os demais trabalhadores.

Para esse autor, a expansão do emprego público foi crucial para o aumento da sindicalização, que tende a ter taxas maiores que o setor privado. Com base no estudo “Public Employment in Western Nations”. King seleciona alguns dados significativos para mostrar esse crescimento: na Inglaterra, a sindicalização no setor público passou de 71% em 1951 para 75% em 1971; na Itália, de 32,6% em 1951 para 62,2% em 1976; nos Estados Unidos, de 10,3% em 1952 para 22,1% em 1978. Quanto à porcentagem do emprego público em relação ao total da força de trabalho, a França passou de 17,5% em 1950 para 29,1% em 1980; Itália, de 11,4% em 1951 para 24,4% em 1981, e Inglaterra, de 26,6% em 1951 para 31,4% em 1981. Nos Estados Unidos a sindicalização entre empregados públicos é consideravelmente maior que no setor privado. Em outro estudo, King observa que na Inglaterra o *National Health Service* entre 1961 e 1979 aumentou a sindicalização de 37% para 74% e entre os trabalhadores dos governos municipais e do setor de educação a sindicalização cresceu de 66% para 81%.

Em suma, o que o autor sugere nesse estudo é o seguinte: enquanto nos anos 30 para a formação dos “estados de bem-estar social” foram fundamentais as pressões dos sindicatos que representavam trabalhadores de fora do Estado, no contexto recente o movimento sindical do setor público procura conservar os “estados do bem-estar social” a partir de dentro. Isso devido a um duplo interesse: pela manutenção dos seus empregos e salários e por uma certa solidariedade salarial e de classe com os demais trabalhadores. Uma das conclusões do autor é de que “a idéia geral de que os funcionários públicos podem firmar, seja pela participação em sindicatos seja na formulação de políticas específicas, compromissos com as políticas e instituições de estado do bem-estar social é

uma idéia irrefutável; é possível se esperar que tais compromissos sejam fontes de resistência para os estados do bem-estar nas democracias industriais avançadas.” (King, 1988, p. 53-76)

Como se pode apreender, a expansão do sindicalismo de classe média, em particular dos funcionários públicos, é resultado de um conjunto de fatores objetivos e subjetivos. Nos países onde os estados de bem-estar são mais desenvolvidos, o sindicalismo dos funcionários públicos tende a exercer maior pressão em sua defesa, bem como estabelecer maiores laços de solidariedade com os trabalhadores de fora do Estado. Essa característica torna muito mais difícil a subtração das conquistas sociais e a diminuição dos gastos públicos na fase de reestruturação capitalista.

A expansão do sindicalismo de classe média e nos serviços se deu mais claramente até meados da década de 70. Nos anos 80, a crise do sindicalismo no Ocidente atinge também os setores de serviços em particular os de serviços públicos.

Com efeito, segundo Mattoso (1995, p.107), quando se observa as diferenças entre as taxas de sindicalização do setor público e do setor privado constata-se que estas são tradicionalmente maiores nos países de baixa taxa global de sindicalização (casos dos EUA, Japão, França, Holanda e Suíça) e menores ou semelhantes nos países de mais elevada sindicalização (casos da Suécia e Dinamarca). No entanto, no final dos anos 80, a queda das taxas de sindicalização atinge todos os setores, com exceção do setor público americano do setor privado e público da Suécia, cujas taxas permanecem estáveis.

Em síntese, a continuidade do sindicalismo não depende mais exclusivamente dos operários industriais, mas sim, e principalmente, do que fizeram dele os trabalhadores dos serviços públicos e semipúblicos, e em alguns casos dos serviços privados.

Nos serviços privados, devido às características do emprego cada vez mais flexível, parcial, terceirizado e subcontratado, dificilmente ocorrerão alterações nas baixas taxas de sindicalização.

O fenômeno conhecido como desindustrialização, de acordo com dados recentes, reforça o argumento acima. Isto pode ser constatado pelo declínio do emprego industrial

entre 1970 e 1993, em comparação com o crescimento do emprego em serviços nos países da OCDE conforme dados aproximados abaixo.¹⁶

TABELA: DISTRIBUIÇÃO PORCENTUAL DO EMPREGO NO PERÍODO 1970-1993

Ocupação	Ocupação na Indústria			Ocupação nos Serviços		
Países	1970	1980	1993	1970	1980	1993
Alemanha	34	31	30	42	51	57
Japão	31	26	25	53	59	62
França	31	28	22	50	58	68
Inglaterra	37	29	20	51	60	73
EUA	27	23	16	66	72	78

Fonte: The Economist 19-03-1994. Dados OCDE

Alemanha, Japão e França tiveram um declínio mais lento da taxa de ocupação na indústria. Na Inglaterra e nos EUA a desindustrialização foi bem maior, fato que ajuda a explicar a crise mais aguda do sindicalismo industrial.

Segundo ainda a mesma fonte, o declínio do emprego industrial será ainda maior; no caso dos EUA, por exemplo, no ano 2005 do total da ocupação os trabalhadores industriais serão apenas 12%. Em 2020 segundo projeção de estudo recente, menos de 10%, em média, estarão ocupados na indústria dos países da OCDE.

Ainda é preciso considerar que os serviços públicos e privados nas economias avançadas vêm também sofrendo processos de reestruturação. No primeiro caso, concorrem as pressões para diminuição do Estado e dos gastos públicos e sociais e as políticas de privatização. No segundo caso, concorrem a flexibilização do trabalho nos serviços, a introdução de políticas racionalizadoras da força de trabalho e o processo

¹⁶ Conforme série publicada pela revista *The Economist* entre fevereiro e abril de 1994, sobre a situação do mercado de trabalho nos países da OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico).

crescente de automação dos escritórios. Em suma, as transformações econômicas e sociais do capitalismo contemporâneo, que produzem a crise no mundo do trabalho produtivo, ao atingirem as esferas públicas e estatais trazem desafios semelhantes ou até maiores para os trabalhadores e para os sindicatos dos serviços. As consequências destes processos são bastante complexas e tanto podem enfraquecer mais ainda o poder sindical como produzir uma retomada do movimento sindical.

3. Mundo do Trabalho, Crise e Desafios do Sindicalismo

A crise no mundo do trabalho já havia sido anunciada, não por acaso, na França por Friedman (1962). Gorz, quase vinte anos depois, retoma o problema da seguinte forma: “Uma época chega a seu término: a época em que o trabalho humano era fonte de toda riqueza. Há vinte e cinco anos em gestação, começou a terceira revolução industrial. Ela promete ou ameaça, segundo o ponto de vista que se adote estender-se a domínios (principalmente o ensino, a medicina) que a industrialização ainda não havia tocado até agora. Rompe o laço entre crescimento da produção e crescimento do emprego. Põe em maus lençóis um dos dogmas da economia política keynesiana, a saber: que a retomada do investimento reduzirá o desemprego.”

Ainda nas palavras de Gorz “a questão que se coloca agora é: a terceira revolução industrial irá levar à sociedade do desemprego ou à sociedade do tempo liberado? Vai liberar os homens dos trabalhos mutilantes ou mutilá-los ainda mais, reduzindo-os à inatividade forçada? Levará ela a uma nova idade do ouro em que trabalharemos cada vez menos, dispondo de uma massa crescente de riquezas, ou condenará uns ao desemprego e outros à hiperprodutividade?” O desafio maior, segundo Gorz, é “distribuir melhor os frutos do progresso técnico, criar um novo equilíbrio entre tempo de trabalho obrigado e tempo disponível, permitir a todos uma vida mais tranquila e atividades mais ricas, tais são os novos objetivos das lutas sociais e políticas.” (Gorz, 1982)

O caminho aberto por Gorz atraiu outros analistas sociais importantes, que assumiram a noção de crise da sociedade do trabalho. Particularmente para Offe (1989), a categoria trabalho deixa de ser elemento fundante da sociedade contemporânea pós-

industrial. Seus principais argumentos são: a expansão do trabalho em serviços e a multiplicidade empírica das formas de trabalho implicam a perda dos referenciais da produção do valor e do mercado, dissolvendo a unidade funcional que rege todo o trabalho, base da produção de ações unitárias de classe; o trabalho remunerado e a sua racionalidade já não têm mais validade e centralidade para aqueles que trabalham. Suas indagações: quais são os novos atores, os novos cenários e as novas racionalidades em consequência da perda da capacidade, da implosão do poder das esferas do trabalho e da produção de estruturar e organizar a sociedade?

Os seguintes efeitos apontados por Offe a partir da crise da categoria trabalho merecem destaque: a redução da capacidade de absorção do mercado de trabalho acarreta a exclusão social e a incapacidade do estado de bem-estar de absorvê-la como nos moldes anteriores; a fragmentação da força de trabalho exige uma mudança de enfoque da teoria das classes sociais para a sociologia das organizações e se reflete também como problema para as entidades representativas dos trabalhadores, com destaque para os sindicatos; e as mudanças na política de jornada de trabalho tendem a enfraquecer os laços de solidariedade social.

Este posicionamento de Offe emerge de sua análise dos serviços que desempenham papel dominante nas sociedades contemporâneas. O trabalho público e privado em serviços é um corpo estranho não emancipado do regime da racionalidade econômica, mas delimitado externamente, ao contrário do trabalho produtivo delimitado internamente pelo processo de trabalho e produção, ocasionando o principal fundamento de que hoje não mais se pode falar de uma unidade fundamental e de um tipo de racionalidade organizando e regendo todo o trabalho. Isto porque o trabalho em serviços é diverso, heterogêneo e reflexivo no sentido de que ele mesmo elabora, organiza e mantém o próprio trabalho. Atividades de serviços (como ensino, saúde, planejamento, organização, controle, negociação, consultoria etc...), são genericamente atividades de prevenção, absorção e assimilação de riscos e desvios da normalidade. O trabalho em serviços é descontínuo, atemporal e difícil de normatizar como função técnica; não dispõe de claro critério de economicidade (Offe, 1989, p. 23-24).

Estas características do trabalho em serviços explicam, em parte, porque o sindicalismo é de difícil penetração nos serviços privados e de mais fácil assimilação nos setores públicos. Os assalariados do serviço público, apesar das características reflexivas e simbólicas, da diversidade e heterogeneidade, têm uma situação mais estável em termos de condições de trabalho, salários e emprego.

O ponto que mais nos interessa nessa discussão é o desdobramento para a questão dos sindicatos e do Estado. Paradoxalmente, Offe, ao examinar a política sindical ante as rupturas na classe trabalhadora, acredita ser possível restaurar a unidade de interesses de todos os trabalhadores ou reagir a tal dissolução desde que os sindicatos não se limitem a reivindicar pautas trabalhistas específicas, mas se concentrem nas condições de vida, antes competência da política estatal, não determinadas diretamente pela relação de assalariamento.(Offe, p. 114)

Nota-se, claramente, a chamada para a discussão de um novo papel dos sindicatos, que têm como desafio enfrentar as diferenças e contradições entre os interesses das diversas categorias de trabalhadores, entre suas situações no mercado e suas consciências. Os planos tradicionais de atuação sindical - contratos coletivos gerais; acordos coletivos por empresas e pressão política - não são suficientes para garantir uma política unificadora, ativa e solidária.

Offe defende uma política sindical de novo tipo, unificadora, que supere a racionalidade econômica expressa na defesa dos assalariados das diversas categorias e aponte para o conjunto diverso do trabalho em torno das condições de vida mais gerais.

Do nosso ponto de vista, é fato que os sindicatos se limitaram à representação de interesses particulares e ao arranjo pragmático no plano político, e estão diante do desafio da retomada da atuação social e política, voltadas para o conjunto do mundo do trabalho. Contudo, a proposta de ação sócio-política do sindicalismo parece não constituir uma efetiva alternativa à atuação econômica-política do período anterior que em parte gerou a atual crise. No mínimo, a situação é de difícil equacionamento. Contudo, Offe indica diferentemente de Gorz do Adeus ao Proletariado, algum caminho para o sindicalismo.

Lojkine, retoma a idéia de que os assalariados (quadros técnicos e operários) têm em comum a vivência no meio urbano, e por essa via poderiam desenvolver identidades de classe semelhantes à ocorrida na época da Comuna de Paris. Os sindicatos, para este autor, apesar de atados à crise da democracia republicana, poderiam desempenhar novos papéis aglutinadores mediante a proposição de movimentos autogestionários no plano da produção e das empresas (Lojkine, 1990, p.178 e p. 228). A negação da atuação política em direção ao Estado e o deslocamento do problema para o campo da gestão seriam formas novas de enfrentar as mutações da classe trabalhadora e recuperar a identidade de classe. Conforme os termos do autor: "O desafio, para o movimento auto-gestionário, é de outra natureza: Não se trata mais de "lançar-se ao assalto" de uma fortaleza estatal, ou de construir uma nova torre de Babel, mas de conquistar, posição por posição, esta rede de poderes horizontais, "mista", que envolve de alto a baixo a cidadela estatal. Entre o "Estado unitário" e a sociedade civil não existe um vazio, mas uma multiplicidade de associações e de instituições "mistas", estatais e patronais, que sugam toda a seiva de fundos públicos."

Ao apontar para a conquista de posições na rede de poderes horizontais, onde há uma multiplicidade de instituições e associações "mistas" estatais e patronais retoma, em certo sentido, a questão de Gramsci da luta pela hegemonia em torno do Estado ampliado. Certamente essa proposição traz desafios novos aos sindicatos, que devem se voltar para o campo da luta na sociedade civil, em particular no interior das empresas. De outro lado, comete um equívoco de descartar a luta propriamente política em torno do Estado político, que ainda, apesar da crise, possui poder suficiente de reordenação social e econômica, principalmente em França, país de forte tradição estatista.

Rosanvalon, ao contrário dos autores acima comentados, entende que o pluralismo societal e a desagregação do social como espaço e forma de estruturação das relações de trabalho trazem muitas dificuldades para o sindicalismo se manter. A emergência de uma sociedade plural leva a relativizar o fato sindical. Este último não é mais que uma forma, entre muitas outras, da representação dos interesses ou da expressão das realidades vividas. Além disso, o assalariado tende a ouvir vários outros meios de informação e a

estabelecer com as associações vínculos mais imediatos e instrumentais. Tende à indiferença para as formas tradicionais de organização social e política e a se mobilizar em torno de questões pontuais. Ademais, há declínio do social sobre o individual, crise da representação social e banalização da forma sindical, no sentido de que a idéia de sindicato passou a valer para inúmeros agrupamentos e perdeu sua originalidade circunscrita ao terreno das relações de trabalho. Ocorre uma explosão de organizações parassindicais. A crise do sindicalismo, para esse autor, ocorre nas organizações confederadas, cuja reabilitação é impossível. Em troca, emergem organizações sindicais autônomas e grupos de pressão. Em suma, o sentido de movimento de classe se perdeu definitivamente. (Rosanvalon, 1988, p. 45-76)

Mandel, nessa discussão, enfatizou a questão da redução da jornada de trabalho como a estratégia principal das organizações dos trabalhadores para garantir a unidade de classe, definida em sentido amplo (trabalhadores manuais, não manuais e temporários, subempregados etc.). Essa é a forma de se contrapor à estratégia do capital que produziu uma sociedade dual entre os incluídos e os excluídos do mercado de trabalho. (Mandel, 1986)

A questão da redução da jornada de trabalho, principalmente na Europa, é crucial na atualidade. Significa uma das únicas saídas práticas à questão do desemprego, imposta pelas novas realidades do mercado das empresas produtivas e de serviços. Os governos dos países avançados estão discutindo como evitar mais demissões em massa e a onda de greves sem precedentes que ameaça eclodir. Há divergências: sindicatos querem a redução sem diminuição dos salários; empresas exigem a redução e, em consequência, diminuição dos custos; e o Estado procura evitar o aumento do desemprego e o aumento de pressões sociais e políticas no sentido de assistência e seguro aos desempregados.

Dados de 1993 sobre a taxa de desemprego demonstram que para alguns países o problema tem se agravado. Senão vejamos, por ordem crescente: Japão (3%), Suíça (5%), Estados Unidos (6%), Holanda (7%), Suécia (8%), Áustria (8%), Alemanha (9%), Inglaterra (10%), Bélgica (10%), Austrália (10.5%), Canadá (11%), Itália (12%), França

(12%), Dinamarca (12,5%) e Espanha (23%) (Fonte: OCDE citada em *The Economist*, *op.cit.*).

Nesse contexto, os desafios dos sindicatos do setor privado e do setor público são enormes. Explico-me: a lógica do mercado e do capital impõem a redução dos gastos do Estado, os funcionários públicos lutam pela defesa dos seus interesses e pela manutenção dos gastos públicos. o desemprego aumenta a pressão dos trabalhadores sobre a direção dos gastos do Estado. a redução da jornada de trabalho sem a redução dos salários não é aceita pelo capital, a intensificação tecnológica reduz a força de trabalho e a renda dos trabalhadores. Assim sendo, como articular esse conjunto de interesses sem colocar o problema da superação da lógica dos sindicalismos e da contradição entre trabalho e capital?

Na raiz destes problemas está a terceira revolução industrial, cujas inovações principais foram sintetizadas no seguinte: 1) o peso crescente do complexo eletrônico; 2) um novo paradigma de produção industrial, a automação integrada e flexível; 3) a revolução nos processos de trabalho; 4) transformação das estruturas e estratégias empresariais; 5) as novas bases da competitividade; 6) a globalização como aprofundamento da internacionalização; 7) as alianças tecnológicas como uma nova forma de competição. (Coutinho, 1992)

Essas inovações representam formas de reestruturação da economia sob a hegemonia do grande capital com pouca capacidade de intervenção do trabalho. Vários autores, em uma perspectiva propositiva e pragmática têm enfatizado a positividade e a inevitabilidade destes novos processos.¹⁷

Por outro lado, os estudos da perspectiva do mundo do trabalho enfatizam a perplexidade, a insegurança, a desordem, a destruição e a crise em decorrência destes processos. Ou seja, têm fomentado uma visão crítica e negativa, apoiadas principalmente nas evidências da exclusão social, da dependência ao mercado, do desemprego e da precarização do trabalho. A crise do sindicalismo também é enfatizada ante os desafios de representar a complexidade, a fragmentação e a heterogeneidade do mundo do trabalho

¹⁷ Toffler 1985; Piore e Sabel 1984; Wood 1989; Pastore 1994; Hammer e Champy 1994; Fleury, 1995, entre muitos outros.

no triplo caráter que hoje pode ser encontrado: o empregado; o desempregado; o subempregado, parcial ou temporário.¹⁸

Nessa perspectiva crítica destacamos a importante pesquisa de Harvey sobre as origens da mudança cultural e a condição pós-moderna. As transformações político-econômicas contemporâneas mostram a transição do fordismo para a acumulação flexível. A acumulação flexível é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo e se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. É muito importante enfatizar que a acumulação flexível atinge tanto os setores industriais como o setor de serviços. Em particular, o mercado de trabalho passou por uma radical reestruturação, sintetizada pela redução do emprego regular em favor do crescente uso do trabalho em tempo parcial, temporário ou subcontratado. (Harvey, 1989, p. 140-145)

A acumulação flexível torna o controle sobre a força de trabalho mais sutil, e ambigüamente libera o trabalhador e o torna dependente ao mesmo tempo. Particularmente para os sindicatos, a acumulação flexível tende a anular o seu poder, pois os processos de terceirização e outras formas descentralizadas de gestão diminuem a concentração dos trabalhadores nas organizações, dispersa e fragmenta o mundo do trabalho, tornando-o muito mais heterogêneo.

A crise do sindicalismo, como a maioria dos estudos tem enfatizado, decorre dessas transformações. Seus indicadores são, principalmente: a queda do número de greves, a queda da taxa de sindicalização ou da densidade sindical e a queda da cobertura dos contratos coletivos firmados pelos sindicatos. (Cf. Mattoso, 1995 e Pastore, 1994)

O diagnóstico das razões da crise do sindicalismo são mais ou menos consensuais. Em torno dos fatores econômicos, enfatiza-se a globalização, o aumento da

¹⁸ Podem ser incluídos neste campo autores como Gorz, Offe, Schaff, Mandel, Kurz, Clark, Gounet, Harvey e no Brasil, Antunes (1995), Mattoso (1995), com trabalhos recentemente publicados. Ver resenha de Rodrigues (1995).

competitividade, a rapidez das decisões, a flexibilização da organização e do mercado de trabalho, a redução drástica da força de trabalho industrial e a explosão do trabalho em serviços, o aumento do desemprego. Em torno dos fatores organizacionais e de gestão, as novas políticas de recursos humanos, as novas formas de organização da produção e de participação dos trabalhadores nos processos e resultados organizacionais, a descentralização de grandes unidades produtivas. Em torno dos fatores tecnológicos, a automação, robotização, a microeletrônica. Em torno dos fatores políticos e ideológicos, enfatiza-se o avanço das concepções neoliberais *vis-à-vis* a crise das concepções socialistas e sociais-democratas.

Para finalizar, resumimos o que Antunes (1995) indicou como os principais desafios futuros do sindicalismo: 1) os sindicatos serão capazes de romper com a enorme barreira social que separa os trabalhadores estáveis em relação àqueles trabalhadores em tempo parcial, precários, subempregados e terceirizados? 2) Serão capazes de reverter a tendência do sindicalismo de empresa e de envolvimento? 3) Serão capazes de romper com o novo corporativismo que defende apenas categorias organizadas? 4) Serão capazes de estruturar um sindicalismo horizontal e de romper com a institucionalização e burocratização? 5) Serão capazes de superar a ação defensiva e contribuir com a busca de um projeto mais ambicioso e emancipador dos trabalhadores?

As greves recentes na França e nos Estados Unidos, a primeira envolvendo trabalhadores do setor público e a segunda operários da General Motors, revelam questões importantes para discussão dos rumos dos sindicatos. A primeira paralisou praticamente as atividades sociais e econômicas das maiores cidades francesas afetando o conjunto da sociedade; a segunda paralisou uma grande empresa oligopolista e globalizada, a GM, nos Estados Unidos. A primeira, motivada pela resistência contra a subtração de direitos sociais, relacionados com a aposentadoria e previdência públicas dos trabalhadores do Estado; a segunda, motivada pela oposição dos trabalhadores ao processo de reestruturação e terceirização da GM que visava enxugar e reduzir custos eliminando força de trabalho e flexibilizando a produção. A greve na França não contou com a adesão dos trabalhadores do setor privado; a greve da GM foi uma greve de

empresa isolada dos demais trabalhadores. De qualquer modo, esses movimentos mostram que os sindicatos ensaiam uma recuperação e têm um papel fundamental ainda a desempenhar.

Enfim, sindicalismos do setor público e privado vivem uma encruzilhada histórica. Vivem os efeitos das formas particulares que constituem um todo em crise, de um lado, ordenado pela lógica destrutiva e criadora do capital flexível nas suas relações contraditórias com o trabalho, de outro, pela crise do Estado. Para sua recuperação é necessária uma nova perspectiva para além da corporativa e da economia-política do passado.

Em suma, os sindicatos podem ainda ser elementos de mediação para o resgate do sentido de classe para aqueles que vivem do trabalho. Não sem dificuldades, considerando a heterogeneidade, a fragmentação e a complexidade do mundo do trabalho (Cf. Antunes, *op cit*). Essas características ganharam a força de estrutura, com impacto enorme para a subjetividade do trabalho ou para as respostas unificadoras em torno dos sindicatos ou qualquer outra forma de organização. É mais plausível pensar em movimentos heterogêneos, fragmentários e diversos cuja articulação é complexa na globalidade. Impõe-se o velho problema da unidade na diversidade.

CAPÍTULO I

GÊNESE E FORMAÇÃO DO SINDICALISMO

NO ESTADO BRASILEIRO

1. Periodização Histórica do Sindicalismo no Brasil

O sindicalismo no Brasil tem especificidades nas diversas fases históricas do século XX que o diferencia, de forma particular, das demais modalidades do movimento sindical nos países ocidentais. Há convergências, mas também divergências, sobre a trajetória e a questão sindical, sempre polêmica entre os estudiosos do tema no Brasil. Em seguida, registramos as nossas interpretações a respeito da periodização e das metamorfoses do sindicalismo no Brasil, ao mesmo tempo que buscaremos historiar as origens e a gênese do sindicalismo no Estado.

É uma história marcada mais por oscilações e continuidades que por rupturas. A primeira e última metamorfose deu-se por uma via de modernização conservadora, que marcou o fim do sindicato livre e autônomo do pré-30. Desde 1931, com exceção do curto período entre 1934 e 1935, o sindicalismo perde o estatuto de organização livre e autônoma dos trabalhadores, e passa a ser controlado pelo Estado, chegando a ser uma organização de natureza pública entre 1935 e 1946. De 1946 em diante, a vida sindical oscila entre menor ou maior controle e repressão do Estado, menor e maior autonomia do movimento sindical, dependendo das conjunturas econômicas e políticas. Analisando pelo lado da situação do mercado de trabalho, entre 1935 e 1946 e desde 1964 esse é submetido ao controle pleno do Estado, sendo que nas décadas 80/90 há, em diversos setores, experiências de confronto e via negociações diretas que indicam tendências de mudanças nesse padrão.¹

A intervenção do Estado no mercado de trabalho e nos sindicatos é parte da criação das condições gerais para o desenvolvimento do capitalismo industrial e da

¹ Ver a análise de Viana (1976 p. 36-39) sobre a periodização do movimento operário e sindical e os diversos estatutos do sindicato e da situação de mercado de trabalho na história do Brasil republicano. Ver também Pastore e Zylberstajn (1988, p. 41-54).

manutenção do processo de acumulação capitalista no Brasil. Essa é uma das dimensões essenciais do caráter capitalista do Estado na promoção da modernização conservadora do capitalismo no Brasil. Por outro lado, a legislação trabalhista e sindical, consagrada na CLT de 1943, significou modernização, devido ao disciplinamento da exploração do trabalho pelo capital e ao reconhecimento do Sindicato, ainda que por meio de uma modalidade corporativista de controle da estrutura sindical e dos conflitos entre trabalho e capital pelo Estado. Desde os anos 1978 e 1979, o movimento operário e sindical vem experimentando rupturas parciais com o sindicalismo de Estado do passado, ainda que ao longo do período em particular após 1988, as mudanças ocorridas não superaram uma perspectiva de reforma gradual do sistema sindical e de relações do trabalho no Brasil. Nos anos 90, o tema volta à cena social e política, pressionado pelo avanço da internacionalização (globalização) e das transformações do mundo do trabalho em geral. Isto pode acelerar o lado da mudança em oposição ao lado conservador, impulsionado duplamente pela democratização das relações de trabalho e pelas necessidades da acumulação de capital.

Em resumo, a periodização histórica do sindicalismo no Brasil pode ser visualizada nas seguintes fases: 1) antes de 1930, fase do sindicato livre e autônomo; 2) entre 1931 e 1945, a fase da construção do sindicalismo controlado pelo Estado, onde o sindicato torna-se agência pública e estatal; 3) entre 1946 e 1964, a fase em que o sindicalismo controlado pelo Estado vive uma intensa dinamização e politização; 4) entre 1964 e 1977, a fase da burocratização e do controle repressivo do sindicato pelo Estado militar; 5) entre 1978 e 1988, a fase do nascimento do “novo” sindicalismo e do declínio do sindicalismo corporativista; 6) após 1988, a liberação restrita do sindicalismo de Estado e a legalização do **sindicalismo no Estado**.

a) Primeira Fase (Antes de 1930)

A fase em que os sindicatos eram organizados diretamente pelos trabalhadores de forma autônoma mostra algo bastante interessante e digno de registro: formavam-se tanto sindicatos mais radicais de influência anarco-sindicalista e socialista, como também, sindicatos mais moderados e reformistas. Isto constitui um dado importante acerca da

diversidade ideológica e política existente no interior da classe trabalhadora, tanto em nível de base como em nível das lideranças e concepções sindicais.

É preciso considerar o fato de uma economia escassamente industrial e predominantemente agrária, e uma classe operária em processo de formação, que já nasce sob o capitalismo industrial sem a passagem clássica do artesanato à manufatura e à indústria moderna, conforme via inglesa originária do capitalismo. O movimento operário e sindical era, nesse período, extremamente reivindicatório e duramente reprimido, além de não reconhecido pelo Estado. É por isto que havia autonomia, mas não liberdade sindical. Este foi o contexto das primeiras iniciativas da legislação trabalhista e da regulação das condições de trabalho. Dois fatos dessa época que mostram a dinâmica do movimento sindical para além da luta econômica são dignos de registro: a primeira central sindical criada em 1908, sob a denominação de Confederação Operária Brasileira (COB), que deixou de existir em 1920 e a formação do Partido Comunista do Brasil em 1922.²

Nota-se, nesta fase, a ausência quase absoluta de formas de associação participação e organização de caráter sindical dos segmentos de classe média e dos serviços urbanos, bem como dos trabalhadores rurais, exceção feita à União dos empregados de comércio e às associações dos bancários. A Associação dos Funcionários de Bancos de São Paulo nasceu em 1923 como uma “sociedade de caráter recreativo, instrutivo e benéfico”, e no Rio de Janeiro, a associação criada em 1929 tinha como objetivos congregar todos os funcionários de bancos, estimular o “gosto” pela carreira bancária e tornar seus associados capacitados para assumir os altos postos da administração bancária e lutar pela aprovação de leis que atendessem às aspirações da categoria. Nas origens desse movimento predominam o assistencialismo, a busca por aperfeiçoamento profissional e a defesa dos interesses corporativos da categoria. (Cf. Valença e Oliveira, 1990) As primeiras associações dos bancários em muito se

² Cf. Antunes (1982, p. 39-57), onde o autor faz importante discussão sobre a particularidade do capitalismo e da classe operária no Brasil. Sobre esse período ver Fausto (1976), Pinheiro (1975), Telles (1962) e Dulles (1977).

assemelham à perspectiva das associações de funcionários públicos criadas posteriormente, e que formam o tradicional movimento associativo do funcionalismo.

b) Segunda Fase (1931-1945)

A lei de sindicalização de 1931 inaugura a fase da construção da estrutura sindical oficial e dependente do Estado. O governo Vargas traz para si, para dentro do Estado, a tarefa de cooptar e organizar o trabalho e o capital, em nome da questão social no Brasil. Até 1935 observa-se a crescente organização dos sindicatos oficiais reconhecidos pelo Ministério do Trabalho, controlados pelo Governo e o declínio do sindicalismo livre e autônomo. A curta experiência da autonomia e pluralidade sindicais no País, oriundas da Constituição de 1934, passou sem deixar registros dignos de nota, devido ao golpe do Estado Novo e à promulgação da CLT em 1943.

A principal polêmica sobre esta fase resume-se na seguinte questão: a estrutura sindical varguista cumpria uma função organizadora dos trabalhadores brasileiros ou uma função desorganizadora e apenas de controle do movimento operário e sindical pelo Estado? A nosso ver, cumpriu as duas funções: favorece a organização sindical para os setores menos organizados e controla os setores mais bem organizados destruindo os sindicatos autônomos do pré-30. (ver Almeida, 1978 e Boito, 1991a)

Especificamente em relação às baixas classes médias, segundo entendimento de Saes (1981, Cap.IX, p.472), que inclui bancários, comerciários e pequenos funcionários, o reconhecimento do Sindicato pelo Estado representou, objetivamente, para esses setores considerados menos avançados das classes trabalhadoras, uma proteção à atividade sindical contra as ameaças do patronato. Segundo Saes, o sindicalismo de Estado é visto por estes setores, menos como um instrumento de controle do movimento popular e mais como um anteparo do Estado contra uma burguesia pouco disposta a reconhecer a legitimidade da própria atividade sindical. Por outro lado, o sindicalismo de Estado, para as camadas mais experientes das classes trabalhadoras, significa sua derrota e o controle político do movimento sindical. Para as camadas menos avançadas significa duplo incentivo: à participação dos trabalhadores no sindicato e à ação sindical reivindicativa.³

³ Saes desenvolve pioneira discussão sobre o sindicalismo de classe média. Concordamos com o argumento de Saes e cabe registrar a recorrência desse debate no contexto atual da discussão sobre o fim da estrutura

No caso específico dos funcionários públicos, as primeiras associações começam a ser criadas, como sociedades civis e assistenciais, considerando que organizações profissionais e sindicais eram proibidas no Estado. Em São Paulo, destacam-se a criação do CPP-Centro do Professorado Paulista em 1930, da AFPESP-Associação dos Funcionários Públicos de São Paulo em 1931 e da APESNOESP-Associação dos Professores do Ensino Secundário, criada em 1945, depois denominada APEOESP. (Cf. Estatutos das entidades e entrevistas com os dirigentes)

c) Terceira fase (1946-1964)

A democratização iniciada em 1945, favoreceu o ressurgimento do movimento operário e sindical. Os trabalhadores retomavam a luta econômica, a mobilização nas fábricas, produzindo novas lideranças sindicais. Foram retomadas tanto a organização de base com as comissões de trabalhadores nas fábricas como a organização de cúpula, como demonstra o Movimento Unificado dos Trabalhadores (MUT), que influenciou a criação da CGTB, logo considerada ilegal pelo governo Dutra.⁴ Após o período repressivo de 1947 à 1949, o movimento operário e sindical tem claro ascenso na década dos 50 e início dos 60. A mobilização organizatória desse período guarda algumas semelhanças com o movimento sindical ocorrido no contexto da luta pela democratização dos 70-80 até a Constituição de 1988. Os sindicatos, mesmo sob controle do Estado, experimentaram uma dinamização, muitas vezes impulsionados pelas bases operárias, organizando greves econômicas e políticas como nunca visto antes. Greves importantes foram realizadas com a formação de intersindicais que precedem o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) criado em 1962.

sindical no Brasil. Para os sindicatos grandes e mais mobilizados, filiados principalmente à CUT e à Força Sindical, a estrutura sindical oficial significa um atraso. Para outros sindicatos menores e menos organizados, entre os mais de dez mil existentes no Brasil, a mesma estrutura é sua razão de ser. Ou seja, não é um assunto ainda resolvido. Nos anos 80, a ascensão do sindicalismo no setor público buscou apoiar-se nesta mesma estrutura sindical para conseguir o seu reconhecimento pelo Estado, o que gerou uma polêmica.

⁴ Nogueira e Antunes (1981) discutem a questão das organizações no local de trabalho no caso brasileiro desde o período da redemocratização em 1945. Ver também Maranhão (1979) que discute a relação sindicatos e democratização e Jácome Rodrigues em estudo mais recente sobre o tema (1990).

O CGT dirigiu diversas lutas econômicas e políticas importantes no pré 64, momento em que o sindicalismo com maior liberdade e autonomia organizatórias politizou-se, aproximando-se dos dirigentes e do poder constituído do Estado. Surgiram propostas de reformas estruturais entre as quais a reforma agrária, tendo emergido também o movimento dos trabalhadores rurais, por meio das Ligas Camponesas. Esse ascenso do movimento reformista e de forte cunho nacionalista foi incapaz de resistir a outra articulação que desencadeou mais uma contra-revolução (sem qualquer ameaça de revolução) no Brasil.

Observa-se, nesse contexto, a ambigüidade da estrutura sindical oficial criada pelo Estado getulista: favorecia os trabalhadores na sua organização, ao mesmo tempo que possibilitava o controle social, político e ideológico dos trabalhadores pelo Estado. Os sindicatos e suas lideranças se fortaleceram dentro da estrutura sindical oficial, mas também foram rapidamente desmantelados pelo golpe militar.

A polêmica sobre o caráter do sindicalismo desse período divide em dois campos os estudos sobre o movimento sindical, particularmente àquele dirigido pela esquerda tradicional(PCB) em aliança com o nacional-reformismo do PTB: os que aceitam e os que rejeitam a tese do sindicalismo populista.⁵

A aproximação dos sindicatos ao Estado foi um fenômeno bastante geral no capitalismo contemporâneo, principalmente na passagem do sindicalismo de oposição para o sindicalismo de controle e participação. Em países da Europa como Inglaterra, França, Itália e Alemanha o processo é o inverso ao do Brasil: os sindicatos no processo

⁵ A tese do sindicalismo populista, sustentada por Weffort (1973;1978) como resultado da convergência de diversos fatores, com destaque à atuação da esquerda comunista que levou o movimento operário à dependência do Estado, teve muitos seguidores à direita e à esquerda. A nosso ver é o principal eixo da polêmica. A crítica aos argumentos de Weffort estão em Almeida e Martins (1974); Barbosa (1980) e Frederico (1987). Este último (p. 19) argumenta “a ofensiva dos detratores do movimento sindical foi tão intensa que acabaria por influenciar até mesmo muitos intelectuais de esquerda que passariam a interpretar o período pré-64 como um grande mal entendido. A análise da luta de classes foi substituída pelo discurso moralizante que condenava a ação das cúpulas do “sindicalismo populista” que fazendo o jogo da “burguesia nacional”, manipulava e corrompia a consciência de classe do operariado através da “ideologia nacional-desenvolvimentista”. Ainda no mesmo texto Frederico cita Affonso Delellis, presidente cassado do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo (1963-1964), que diz “por que deram o golpe? ... se tudo era populismo.” (p. 20)

de democratização buscaram influenciar o Estado a partir de uma posição independente e livre. Ao longo da segunda metade do século XX, os sindicatos desenvolvem ampla política de participação e de negociação econômica, social e política, que chamamos da economia política do sindicalismo, cujos resultados contribuíram para a estabilidade das democracias capitalistas.

No Brasil, a participação dos sindicatos em temas mais abrangentes, ocorrida no pré-64, foi um dos motivos que desencadeou o golpe militar, fato que mostrava a fragilidade da democracia burguesa representativa, quando a participação popular e sindical era maior.

Neste período, principalmente após os anos 50, o sindicalismo desenvolve-se no interior das classes médias e se amplia-se no interior das atividades estatais. Dois casos são exemplares na história do sindicalismo de classe média no Brasil: o sindicato dos bancários e o sindicato dos comerciários, ambos de São Paulo. Estes exemplos mostram bem duas modalidades de sindicatos oficiais: o primeiro, dinamizador e mobilizador da estrutura sindical oficial, que buscava representar, de fato, os interesses dos bancários, participando das principais lutas sindicais econômicas e políticas do período, e o segundo, conservador e desorganizador dos trabalhadores e cumpridor basicamente das funções burocráticas determinadas pela CLT.⁶

É nesta fase, quando a economia brasileira está transitando da industrialização restringida para a industrialização pesada, que o sindicalismo começa a se fazer mais presente nos setores estatais. Neste momento o Estado exerce um papel fundamental na modernização capitalista, produzindo a ideologia nacional-desenvolvimentista, servindo como articulador e promotor dessa transição. Nas greves dos anos 60, a representação sindical dos setores estatais já era bastante significativa. Conforme revela Andrade, a parte mais mobilizada do movimento sindical e grevista deste período era oriunda das atividades do Estado, principalmente aquelas consideradas mercantis, ou ligadas aos

⁶ Cf. Saes (1981, *op. cit.*, p 475-487), onde o autor classifica o caso do sindicato dos comerciários como governista e estatista e o caso do sindicato dos bancários como reformista e exemplo de vanguarda sindical.

serviços públicos de infra-estrutura urbana e de transporte (como ferroviários, portuários, estivadores, trabalhadores dos transportes urbanos, entre outros). Enquanto as grandes greves de 1953 e 1957 se concentraram basicamente no setor privado, a partir de 1959 o centro dinâmico do movimento sindical transfere-se para o setor público. O PUA (Pacto de Unidade e Ação) apoiava-se inteiramente nos setores públicos ou administrados pelo governo (ferroviários, marítimos e portuários). O CGT (Comando Geral dos Trabalhadores) criado em 1962, após movimento grevista, apoiava-se significativamente nas entidades de categorias empregadas pelo Estado. (Andrade, 1978, p 13-14) Outros estudos sobre o CGT mostram também que na sua fundação, apesar dos metalúrgicos representarem a maior delegação com 17,1%, as delegações das categorias estatais da Estiva somadas as dos Transportes atingiam 16,1% (Cf. Costa, 1981 p.44 e Neves, 1981 p. 55-56).

A participação dos segmentos trabalhistas nas greves revela a expansão do sindicalismo no setor público. Enquanto em 1958 das 31 greves ocorridas 80% foram no setor privado, em 1963, das 172 greves ocorridas (58%), a maioria ocorreu no setor público, em órgãos do governo, autarquias, empresas públicas ou em setores com preços administrados pelo Estado (Cf. Rodrigues, 1981, Cap. X, p. 541-550). Notamos que apesar dos ferroviários, de alto poder de mobilização, constituírem categoria propriamente de trabalhadores do Estado, o seu sindicalismo funcionava como os demais sindicatos de Estado e era impulsionado também pela ideologia nacionalista e reformista de influência do PCB e do PTB, que igualmente serviam para sustentar o governo Goulart, como demonstram as greves políticas de 1962.

Segundo Erickson (1979, p. 193), certos setores e áreas geográficas eram mais propensos às greves políticas que outros. Essas greves eram na maioria das vezes, também greves econômicas. O setor de transportes, em particular, demonstra elevada predisposição às greves e sua posição estratégica na vida econômica e política contribuía para elevar a probabilidade de serem atendidas suas reivindicações. A maior parte dos trabalhadores desse setor eram pagos pelo governo. A região do Rio de Janeiro, na qual estavam lotados mais de 30% dos funcionários públicos federais, apresentava os mais elevados índices de adesão aos movimentos grevistas; o mesmo valendo para o caso de

Santos, cidade portuária ligada ao resto do Estado por uma ferrovia federal. Em São Paulo, capital da indústria privada, a adesão aos movimentos grevistas dependia em maior grau dos problemas diretamente econômicos e salariais.

A greve dos 700 mil, conhecida como “último vendaval”, teve como epicentro a cidade de São Paulo e os segmentos de trabalhadores do setor privado. Naquele contexto de crise política e econômica a sua motivação era basicamente econômica, e reivindicava reajuste salarial, por via de negociação conjunta entre diversos sindicatos dos trabalhadores industriais e a FIESP. Esta entidade patronal negava tal processo que, por si, questionava a fragmentação sindical por categoria prevista na CLT. (Neves, *op.cit.* p. 131 e Leite e Solis, 1978)

Quanto aos funcionários da administração pública direta, o único movimento de que se tem notícia foi uma greve dos funcionários públicos em Minas Gerais (Neves,*op.cit.* p.140). Essa greve dos funcionários públicos estaduais reivindicava reclassificação de cargos e salários. durou 4 dias e foi dirigida pela UNSP-União Nacional dos Servidores Públicos, em dezembro de 1960. Registra-se nesse período em 1961 a primeira Convenção Nacional dos servidores públicos com 809 representantes para discutir questões específicas da classe - como funções dos servidores públicos, condições de trabalho e remuneração - e questões nacionais. (Neves, *op.cit.* p.55)

Os funcionários públicos esboçavam participar coletivamente das lutas dos trabalhadores. Nesse momento muitas associações de funcionários públicos haviam sido formadas com a finalidade de congregação, recreação, assistencialismo e defesa profissional, sem uma perspectiva sindical. Em São Paulo, das 33 associações analisadas 15 foram formadas entre 1930 e 1967. Apenas 2 sindicatos que atuam no setor público foram criados nesse período, o sindicato dos médicos e dos engenheiros, com a ressalva de que foram formados para representar os profissionais do setor privado. (Cf. Nogueira (coord.), 1993, p. 20).

A participação sindical na política, em grande parte dos países avançados, significou a própria ampliação dos direitos sociais e da democracia; entre nós significou ameaça aos privilégios das classes dominantes que ao negarem seu papel histórico de

direção e hegemonia do tardio capitalismo abriram mão da própria democracia representativa, a forma política mais eficaz para o desenvolvimento do capital, escondendo-se atrás do projeto de modernização capitalista dos grupos de caserna e dos interesses internacionais.

d) Quarta Fase (1964-1978)

Interessa-nos apenas registrar sobre o golpe militar de 64 que significou repressão aos sindicatos e exclusão social e política dos trabalhadores. Seguramente, o golpe de Estado atrasou por mais de uma década a emergência do sindicalismo dos funcionários públicos, que ensaiavam alguma atividade sindical, ao mesmo tempo que intensificou a despolitização, a burocratização e o assistencialismo dos sindicatos oficiais.⁷

Entendemos a fase inaugurada em 1964 como a de exclusão da participação sindical e do fim do “sindicalismo político”. Há convergência nos estudos sindicais sobre o que esse período representou para o conjunto do sindicalismo brasileiro: a reafirmação dos elementos constitutivos da estrutura sindical de controle, que levou os sindicatos a fortalecerem as atividades assistenciais e burocráticas em detrimento das atividades políticas. Em consequência, reatualizou-se o “peleguismo” sindical. O governo militar reorganizou a vida sindical para adaptá-la à nova ordem. Os sindicatos passaram a ser uma questão de “polícia” e de segurança nacional, e deveriam colaborar com o projeto político e econômico de modernização capitalista do País, subordinado à ordem internacional. O princípio corporativista da CLT, segundo o qual os sindicatos devem ser organismos de colaboração com o poder público, quer dizer, de colaboração de classes, foi reforçado por meio da repressão e dos atestados ideológicos das lideranças que visavam disputar eleições sindicais. O Estado retomou o controle pleno sobre o mercado de trabalho por meio das políticas salariais, proibiu as greves e introduziu o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Em suma, ao mesmo tempo que dificultava a organização e defesa dos trabalhadores, criava medidas que facilitavam o processo de

⁷ Ver sobre esse tema estudo de Souza Martins (1979). Sobre as intervenções sindicais até 1965: 63 dirigentes cassados, intervenção em 4 Confederações, 45 Federações e 383 sindicatos ver Frederico (*op.cit.* p. 17).

acumulação de capital. O Estado politizou a esfera econômica e das relações de trabalho, transformando a luta econômica dos trabalhadores e dos sindicatos em luta política de oposição ao próprio Estado.

Se o regime militar representou, para a história sindical, uma das fases mais difíceis, devido à exclusão política, social e econômica dos trabalhadores, de outro lado, contribuiu contraditoriamente para separar o Estado dos trabalhadores e, para que esses iniciassem a prática e o projeto de um novo sindicalismo.

e) Quinta Fase (1978-1988)

O novo sindicalismo está associado, na sua origem, à forma de ser do movimento operário e sindical na indústria metalúrgica do ABC, por meio das organizações de base nas fábricas e dos movimentos grevistas, e na indústria metalúrgica de São Paulo, por meio das lutas da oposição sindical. O novo sindicalismo está baseado em três componentes básicas: oposição à legislação sindical e às políticas salariais, sindicalismo anti-patronal e de oposição ao regime militar e sindicalismo que buscava efetivar a organização de base dos trabalhadores nas fábricas. O novo sindicalismo operário atuou como vanguarda, inaugurando uma fase de ascenso do movimento sindical e atingindo diversas categorias e regiões do país. A expressão maior desse movimento foi o processo de formação da central sindical dos trabalhadores, iniciado na CONCLAT de 1981 e definido no Congresso de 1983 com a criação da CUT. Como disse Antunes (1991), a CUT conseguiu fincar-se em quatro segmentos decisivos da classe trabalhadora: no operariado industrial, nos trabalhadores rurais, no funcionalismo público e assalariados médios e nos trabalhadores do setor de serviços.

Processa-se, a partir disso, a grande divisão do sindicalismo brasileiro entre o novo sindicalismo representado na CUT e o velho sindicalismo representado nas CGTs e, mais tarde, na Força Sindical, articulando os sindicatos mais moderados e atrelados à estrutura sindical corporativista.

No entanto, as interpretações sobre o significado do novo sindicalismo foram bastante divergentes.

No início as interpretações no sentido de que se tratava de um o sindicalismo de negócios e apolítico foi cedendo à relidade dos fatos, e valorizando as interpretações do sindicalismo de confrontação social e econômica e, por isso, político (Almeida, 1975 e Rodrigues, 1979 de um lado e Humphrey, 1982 e Antunes, 1988 de outro). Emergem

também divergências quanto às orientações ideológicas do novo sindicalismo (social-democrático ou socialista) e outra polêmica se estabelece: o socialismo e o radicalismo nos novos sindicatos devem-se mais aos setores de classe média que aos setores operários. (Rodrigues, 1990 e Antunes, 1990).⁸

Ainda que pesem os elementos da controvérsia acima resumidos e, diga-se de passagem, controvérsia ainda não resolvida, constata-se a inserção crescente dos assalariados de classe média no movimento associativo e sindical, com destaque para os professores, profissionais da saúde, funcionários públicos, entre outras categorias. Podemos considerar os anos 80 como de ascenso mobilizatório e organizatório dos trabalhadores no Brasil. A transição do associativismo para o sindicalismo dos funcionários e assalariados do Estado se desenvolve predominantemente neste período. A proibição da formação de sindicatos na esfera da administração pública direta e estatutária antes de 1988 não intimidou o movimento que combina a reivindicação do direito de sindicalização com o ascenso das greves no setor público, assunto este que vamos analisar no terceiro item desse capítulo.

f) Sexta Fase (após 1988)

Entendemos essa fase como de liberalização restrita dos sindicatos do setor privado e a legalização do sindicalismo no Estado. As teses principais sobre os sindicatos nesse período apontam para as ambigüidades do sistema de relações de trabalho dadas tanto pela Constituição de 1988 como pelas práticas do sindicalismo.

As temáticas sobre “reforma e persistência da estrutura sindical”, “sistema híbrido do sindicalismo corporativista”, “institucionalização” “sindicalismo de interesses” e “neocorporativismo” do novo sindicalismo expressam os contornos do debate (Rodrigues, 1991; Jácome Rodrigues 1993; Almeida, 1992; Boito, 1994, Araújo e Tápia, 1994, entre

⁸ Não vamos aqui discutir todos os elementos da controvérsia sobre o nascimento do novo sindicalismo, mas apenas indicar algumas referências do debate. Os trabalhos de Almeida (1975) e Rodrigues (1979) desenvolveram argumentos parecidos sobre as características apolíticas e de sindicalismo de negócios ou de um sindicalismo apenas associativo, ou a menção a um novo corporativismo para o movimento operário e sindical dos polos dinâmicos da economia. Enquanto Humphey (1982) e principalmente Antunes (1980; 1988) negavam tais características em suas pesquisas. Recentemente o debate foi reativado entre Jácome (1993) e Boito (1994).

outros). É preciso considerar ainda que o desdobramento do sindicalismo de “resultados” com a criação da Força Sindical, alimenta a discussão do pragmatismo e do neo-liberalismo dos sindicatos. (Cardoso, 1990, Antunes, 1995 e Nogueira, 1996).

Paradoxalmente, a trajetória de parte significativa do movimento das associações de caráter sindical do funcionalismo, conforme nomeamos em sua forma mais acabada como sindicalismo no Estado, corresponde mais claramente com as referências principais do novo sindicalismo, que outros casos do sindicalismo operário e demais assalariados. O aprofundamento dessa discussão passa pelo exame da questão histórica da liberdade sindical no Brasil. É o que faremos a seguir na próxima seção.

Para finalizar esse ponto é possível estabelecer a periodização específica do sindicalismo no Estado brasileiro em três momentos distintos: o primeiro, entre 1930 e 1978, definido pela formação das associações corporativas e assistencialistas dos servidores públicos; o segundo, entre 1978 e 1988, dado pelo desenvolvimento do caráter sindical das associações, a formação das novas associações no contexto do nascimento e expansão do novo sindicalismo; e o terceiro após 1988, dado pela legalização da livre associação sindical no Estado. Esse momento compreende a expansão dos sindicatos no Estado e pode ser interpretado como fase de consolidação ou institucionalização difícil, seguida de crise.

2. A Questão (histórica) da Liberdade Sindical

Um dos pontos centrais desse estudo é a discussão da liberdade sindical no Estado. Trata-se de uma questão-chave para o conjunto do movimento operário e sindical no Brasil. Entendemos por liberdade sindical o processo livre e autônomo de organização sindical dos trabalhadores, e assim reconhecido pelo Estado, em contraposição a qualquer forma de controle do Estado sobre a organização dos trabalhadores.

A maioria das pesquisas e estudos sobre trabalho e sindicalismo no Brasil aponta a ausência de liberdade e autonomia sindicais como um dos problemas principais da organização da classe trabalhadora no que tange às suas relações com o Estado e com o capital. A expectativa era de que a ação do novo sindicalismo e o processo de

democratização dos anos 80 resultassem na liberação definitiva da organização sindical do controle do Estado, mas isso não se efetivou plenamente, a não ser a controversa questão da livre associação sindical dos servidores públicos civis.

O que significam precisamente liberdade e autonomia sindicais e até que ponto estas são de interesse para o movimento operário e sindical no Brasil?

Em primeiro lugar, a questão é política. A liberdade sindical é uma das dimensões das liberdades democráticas em geral. A conquista das liberdades políticas e de organização social dos trabalhadores em contexto capitalista representa, em parte, a passagem das formas autocráticas de poder para a democracia burguesa, que não apenas reconhece, mas sobretudo visa institucionalizar os sindicatos. De outro lado, a liberdade sindical bem as liberdades democráticas interessam diretamente aos trabalhadores, pois criam condições mais favoráveis para o desenvolvimento de sua organização, sua independência e autonomia perante o Estado e o capital. As liberdades políticas e de organização sindical foram fundamentais para as conquistas sociais e econômicas dos trabalhadores durante o século XX.

Por extensão, entendemos que a liberdade sindical e as liberdades democráticas são temas essenciais em qualquer programa político voltado aos interesses dos trabalhadores, em particular nos projetos socialistas, à medida que o socialismo sem essas liberdades não cabe mais ser pensado.⁹

No campo propriamente sindical, as referências sobre a liberdade sindical encontram ponto de síntese nas orientações da Organização Internacional do Trabalho, após a Segunda Guerra Mundial. As Convenções 87 e 98, que tratam, respectivamente, da Liberdade Sindical e Proteção do Direito Sindical e do Direito de Sindicalização e Negociação Coletiva, consagradas pela OIT em 1948 e 1949, revestem-se da condição jurídica de um tratado internacional e obriga o Estado signatário a cumprir e fazer

⁹ Para essa discussão, ver o debate italiano dos anos 70 em “Marxismo e Estado” (*op.cit.*). No Brasil ver referências ao debate sobre democracia e socialismo na nota 5 da Apresentação. Ver também reflexão de Almeida sobre sindicatos e política democrática (1988, p. 328 e p. 339).

cumprir, no âmbito nacional, as suas disposições.¹⁰ Cumpre destacar os termos da Convenção 151 da OIT, que dispõe sobre os direitos sindicais no setor público. *“Com aplicação a todas as pessoas empregadas pela Administração Pública (art. 1) e tendo como diretriz a expressão “organização de empregados públicos” para designar toda organização, qualquer que seja sua composição, que tenha por objeto fomentar e defender os interesses dos empregados públicos, a Convenção 151 possui critérios materiais desenvolvidos em face da proteção contra atos de discriminação anti-sindical, a independência das organizações e proteção contra qualquer interferência do Estado, as facilidades para os representantes em face do exercício de atividade sindical, a participação na determinação das condições de emprego, a solução de conflitos e os direitos civis e políticos dos empregados públicos.”*¹¹

Segundo Evaristo Moraes Filho, todos esses problemas podem ser resumidos em três questões essenciais: *“liberdade do sindicato de autodeterminar-se, de autogovernar-se, de elaborar seus próprios estatutos, de administrar-se e dirigir-se independentemente, questão esta que costuma receber entre nós a denominação específica de autonomia sindical, no que diz respeito aos outros organismos profissionais e principalmente ao Estado; liberdade da constituição do sindicato com plena capacidade de representação, podendo existir para a mesma profissão mais de um organismo sindical. Reside aí o permanente debate em torno da unidade ou da pluralidade sindical; e liberdade do*

¹⁰ Cf. Convenção 87 da OIT de 1948. Citamos os artigos principais: “artigo 2 - Trabalhadores e empregadores, sem distinção de qualquer espécie, terão o direito de constituir, sem prévia autorização, organizações de sua própria escolha e, sob a única condição de observar seus estatutos, a elas se filiarem; artigo 3 - as organizações de trabalhadores e de empregadores terão o direito de elaborar seus estatutos e regimentos, eleger livremente seus representantes, organizar sua administração... as autoridades públicas abster-se-ão de qualquer intervenção...; artigo 5 - as organizações de trabalhadores e de empregadores terão direito de constituir federações e confederações, e de a elas se filiarem; artigo 10 - nesta convenção o termo organização significa toda organização de trabalhadores ou de empregadores que tenha como finalidade a promoção e a defesa dos interesses dos trabalhadores ou dos empregadores; artigo 11 - todo o País membro da OIT, no qual vigore a presente Convenção, compromete-se a tomar as medidas necessárias e apropriadas para assegurar aos trabalhadores e aos empregadores o livre exercício do direito sindical”. Ver “Coletânea de Convenções, Normas, Princípios e Procedimentos Internacionais do Trabalho, SERT, SP, abril 1994.

¹¹ Cf. cita Fiorillo (1995, p. 22). Nesse trabalho o autor discute brevemente a questão dos sindicatos de servidores públicos, mostrando que a Inglaterra foi o primeiro país a assumir o direito sindical dos funcionários públicos no início desse século, seguida pelo caso da França que em 19-10-1946 aprovou o Estatuto dos Funcionários que de forma inequívoca reconhecia o direito de sindicalização dos funcionários públicos (p. 30-31).

indivíduo para ingressar em qualquer sindicato que lhe diga respeito, ou dele exonerar-se quando bem lhe aprouver. Com este último ponto, estamos em presença da questão da obrigatoriedade sindical." (Moraes Filho, p.147-148).

A liberdade sindical pressupõe o pluralismo sindical determinado pelos trabalhadores e a democracia sindical que garanta a livre atuação de todas as correntes ideológicas e de pensamento no interior dos sindicatos. A democracia sindical é pouco explorada no debate, sobre a liberdade sindical. Pensamos aqui na democracia interna em termos da forma como os sindicatos se organizam e renovam suas lideranças, com relação às bases e às diversas tendências sindicais, bem como às formas de deliberação e decisão internas aos sindicatos.

Em resumo, a liberdade sindical encontra-se, à primeira vista, muito bem delimitada e circunscrita em contexto democrático e capitalista. Contudo, nada impede que um movimento reivindique a liberdade sindical e demais liberdades democráticas, colocando-se também proposições de transformação do sistema capitalista no sentido socialista. O aprofundamento das liberdades democráticas enquanto processo progressivo abre possibilidades de rupturas com a democracia representativa e formal que podem recuperar a questão da emancipação econômica, social e política do trabalho.

As Ambigüidades da Liberdade Sindical no Brasil

No Brasil, a liberdade e autonomia sindicais foram amplamente debatidas na Constituinte de 1946. Na época, a liberdade sindical sem restrições foi derrotada e a redação final da Constituição demonstra a ambiguidade entre uma linguagem liberal *"é livre a associação profissional ou sindical"* e a proposta corporativista *"sendo reguladas por lei a forma de sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo poder público."*¹²

¹² Ver essa discussão em Viana (1976). Ver também Almino (1980), que reconstitui nos debates da Constituinte de 1946 a defesa da liberdade e autonomia sindicais pelos parlamentares comunistas: "O que se compreende por liberdade sindical é o direito assegurado ao trabalhador de constituir, ele mesmo, sua própria organização, independente de qualquer regulamento do governo, dentro de suas possibilidades e conhecimentos. É o próprio proletário que deve escolher formas e métodos a usar na organização sindical, a maneira de dirigi-las, respeitadas apenas as exigências legais para o seu reconhecimento como sociedade civil". A tese da liberdade e autonomia sindicais vai sendo abandonada pela esquerda tradicional ao longo dos 50 e 60, devido a dinamização da estrutura sindical oficial, conforme apontamos no item anterior. No contexto do renascimento do movimento sindical a partir de 78, a esquerda

Quarenta e dois anos depois, em 1988, apesar dos avanços na legislação sindical, aquela ambigüidade foi mantida por meio do artigo 8 da Constituição Federal: os sindicatos, por um lado, libertos da intervenção do Estado e, por outro, regulados no que tange à unicidade sindical, ao imposto sindical, ao sistema confederativo e à Justiça do Trabalho. O fato de ser vedada a intervenção do Estado e do poder público na organização sindical é condição necessária, porém não suficiente, para o exercício da liberdade sindical. Paradoxalmente, a livre associação sindical dos servidores públicos civis foi garantida sem a observação do artigo 8 da Constituição Federal.¹³

Na verdade, o Brasil ainda não ratificou, na prática, as Convenções 87 e 151 da OIT e nem poderia, devido, de um lado, à manutenção de estatutos básicos da estrutura sindical celetista e, de outro, à ausência de proteção à liberdade sindical dos servidores públicos.

Quais forças encaminharam, na prática, a luta recente pela liberdade sindical no Brasil e por que não atingiram plenamente seus objetivos?

Desde 1978, as oposições sindicais e o nascente novo sindicalismo tinham em comum a luta pela liberdade e autonomia sindicais. Parte das associações de funcionários públicos, com destaque para as associações de professores da rede pública e universitários, integram esse movimento desde então. Em 1983 a CUT é criada de forma independente da legislação sindical, com base nos sindicatos oficiais e outras entidades associativas que tinham convergência nas lutas pelas liberdades democráticas, em especial a luta pela liberdade e autonomia sindicais, e por isto divergiam dos demais sindicatos atrelados à estrutura sindical.¹⁴

tradicional comunista e trabalhista posicionava-se favorável a manutenção da estrutura sindical, defendendo a unicidade e o imposto sindicais, como conquistas históricas dos trabalhadores.

¹³ Aqui há uma observação importante: na Constituição Paulista, o constituinte ao disciplinar o direito à livre associação sindical observou o disposto no artigo 8 da Constituição Federal (Cf. Fiorillo, 1990). O autor afirma "Não há dúvida, portanto, que no âmbito do Estado de São Paulo devem ser observados, de forma imperativa, os oito incisos do art. 8 da Constituição." Nesse caso, segundo o autor no Estado de São Paulo, não há plena liberdade sindical como prevê a Convenção 151 da OIT e o anteprojeto do PT sobre o assunto.

¹⁴ Ver Giannotti (1991, p. 28-41) que recupera os principais passos da luta pela liberdade sindical com destaque ao Encontro Nacional das Oposições Sindicais (ENOS), ao Encontro Nacional de Trabalhadores em Oposição à Estrutura Sindical (ENTOES), à Articulação Nacional do Movimento Popular e Sindical (ANAMPOS), a primeira CONCLAT e o Congresso de fundação da CUT em 1983 e a divisão do movimento sindical. Por trás da divisão sindical estavam a divergência sobre a liberdade e

Como disse um autor da Oposição Sindical Metalúrgica de São Paulo “a liberdade sindical prevista na Convenção 87 é ampla e irrestrita. Permite que os trabalhadores se organizem sem tutela ou intervenção do poder público, estabelecendo as próprias normas de funcionamento dos sindicatos, elaborando os planos de ação sindical que seus associados julgarem mais convenientes para defesa dos seus próprios interesses. Estes estão em geral em total contradição com toda a legislação sindical herdada de Vargas. A convenção 87 estabelece os princípios universais que norteiam uma organização sindical livre e autônoma.”¹⁵

O novo sindicalismo adotou no discurso os princípios gerais da liberdade sindical nos termos da OIT. No entanto, não podemos afirmar o mesmo para o conjunto do sindicalismo brasileiro: Conclat e CUT dividiam-se em torno dessa questão: a liberdade sindical como programa foi abandonada pelas correntes da esquerda sindical tradicional (PCB, PCdoB, MR8), que juntamente com outras correntes do PMDB e PDT formavam a Unidade Sindical em torno do velho sindicalismo: a maioria dos Sindicatos, Federações e Confederações previstos na estrutura sindical pressionaram contra a plena liberdade sindical no processo constituinte.

A divisão política entre os sindicatos de trabalhadores e também, não podendo ser esquecida, a pressão dos sindicatos patronais constituíram um fator decisivo na limitação da liberdade sindical. Por outro lado, o sistema corporativista de relações de trabalho tem uma forte capacidade de adaptação às mudanças de conjunturas. Esse argumento foi mais desenvolvido por Rodrigues (1990). Segundo o autor, o padrão de relações de trabalho que gerou o sindicalismo corporativista foi resultante de diversos fatores, a saber: o plano político-institucional oriundo da revolução de 30, a particularidade da estrutura de classes marcada pela debilidade e fraqueza tanto das classes dominadas como das classes dominantes ante o aparato estatal e a extensão desse aparato na área trabalhista por meio das instituições governamentais e sindicais, que além da finalidade de controle sobre o

autonomia sindical, a aprovação ou não da Convenção 87 da OIT. Na Constituição de 1988 o bloco reformista saiu vitorioso e a CUT saiu perdedora.

¹⁵ Cf. Giannotti (1987), que participa da Oposição Sindical Metalúrgica de São Paulo, desde que ela existe. A OSM sempre sustentou posições de esquerda no interior do movimento sindical, em particular na CUT. A CUT assume os termos das Convenções da OIT como base de sua proposta de liberdade sindical dentro do Sistema Democrático de Relações de Trabalho.

trabalho serviu como forma de agregação e ocupação de interesses sociais no Estado. Essa forma de corporativismo estatal, tipicamente brasileira, não representou, propriamente, um sindicalismo de Estado, mas sob o controle desse permitia uma certa autonomia organizatória limitada e relativa, conferindo ao trabalho e ao capital o exercício da representatividade por categorias profissionais e econômicas, respectivamente. Foi um corporativismo que tanto favoreceu as classes dominadas como as classes dominantes.¹⁶

No entanto, caberia perguntar se a legislação corporativista favoreceu as classes dominadas em uma perspectiva de inclusão controlada, como podemos julgar se na sua ausência os trabalhadores não poderiam ter conquistado um patamar melhor de condições de vida e trabalho? Não foi a liberdade de organização dos sindicatos na Europa e sua relação com os partidos de massa e a política que resultaram em maiores conquistas sociais dos trabalhadores no capitalismo? Outro problema é a sustentação da debilidade e da fraqueza das classes sociais, dominadas e dominantes. Nesse caso, o Estado brasileiro aparece como campo neutro e ordenador, em última instância, das relações entre as classes, favorecendo os dois lados, e perdendo o seu caráter de Estado capitalista. Ainda que não adotemos a noção de Estado como “comitê exclusivo da burguesia brasileira”, é mister afirmar que o controle do Estado sobre os sindicatos e o mercado de trabalho visa garantir a acumulação capitalista, favorecendo claramente as classes dominantes e a concentração do poder econômico no Brasil.

Outra linha de discussão vê o corporativismo como uma via conservadora e autoritária de constituição das relações de trabalho no caso do Brasil, e está informado pelo caráter autoritário e conservador do sistema político brasileiro. Segundo Erickson, a estrutura corporativista é a base da sustentação do padrão conservador e tradicional da política e da sociedade brasileiras. Enquanto a democracia liberal enfatiza a liberdade do

¹⁶ Para Rodrigues (1990, p. 56-57) a noção de corporativismo adotada a partir de Schmitter (1974) é a seguinte: “como um sistema de representação de interesses no qual as unidades constituintes são organizadas em número limitado de categorias singulares, compulsórias, não-competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou permitidas (senão criadas) pelo Estado, às quais se outorga o monopólio de uma representação”. A essa definição Schmitter contrapõe o conceito de pluralismo.

indivíduo, o Estado corporativista visa atingir a cooperação e a colaboração de classes para substituir ou eliminar o conflito social entre as partes. Para a classe trabalhadora brasileira, o corporativismo se estabelece por meio dos Sindicatos, da Justiça do Trabalho e da Previdência Social. Entre 1946 e 1964 o sistema político brasileiro foi apenas semicorporativista, pois combinou suas estruturas com instituições representativas de um Estado democrático e liberal. Foi quando o sindicalismo teve um ascenso e seus líderes acumularam bastante poder, principalmente entre 61 e 64. No pós-64 ocorre a reedição do sistema corporativo, como a destruição do sistema populista, como se fosse um processo de modernização do Estado Novo (Cf. Erickson, *op.cit.*).

O argumento desse autor tem elementos importantes, pois, avança a tese do conservadorismo na política e na sociedade brasileiras e sua rejeição pela via do golpe militar à ampliação do poder sindical da classe trabalhadora.

O corporativismo sindical inaugurado nos anos 30 passa por variações entre controle “brando” (1950/1964 e 1985/1988) e controle “rígido” (1947-1949 e 1964-1984), de acordo com as características liberalizantes e autocráticas dos regimes políticos, mas também informado pelo movimento das classes trabalhadoras em contradição com a forma de controle estatal e capitalista. A longevidade e a flexibilidade do sistema corporativista tem a ver com as formas de dominação e controle do capital e as formas de luta do trabalho no Brasil. (ver Almeida, 1983; 1988 *op cit*). Não é objetivo dessa tese, mas o conceito de corporativismo enfatiza, do nosso ponto de vista, a dimensão política e organizatória na definição dos problemas da heteronomia e da dependência do movimento trabalhista. Pouco discute sobre a dimensão econômica.

Convém registrar, no entanto, que outras interpretações sobre a legislação sindical e trabalhista no Brasil enfatizam a sua função no processo de modernização capitalista e no avanço da acumulação de capital dirigida pelo Estado. Ou seja, o Estado, dotado de uma relativa autonomia favorece o lado do capital, ainda que a referida legislação trabalhista e sindical fosse resultado das lutas de classes no terreno político-institucional. É evidente que aqui se enfatiza a ausência da liberdade nas relações de trabalho e a

predominância de uma via conservadora de constituição das relações sociais capitalistas no Brasil.¹⁷

Entendemos que uma outra leitura do corporativismo sindical e do seu contraponto - a liberdade e o pluralismo sindicais - seja mais rica quando economia e política não estão separadas, descobrindo as suas funções igualmente no processo de acumulação de capital.

Outro estudo sobre a estrutura sindical defende a tese de o sindicalismo brasileiro ainda ser dependente do Estado e de, mesmo nos pólos mais avançados, não ter conseguido criar um movimento livre e independente. Segundo Boito (1991), a permanência da estrutura sindical pode a qualquer momento, implicar o controle dos sindicatos, tanto estrutural quanto ideologicamente, exercendo função de desorganização da classe trabalhadora ante o capital. A ênfase aqui é a da dependência ideológica da classe trabalhadora em relação ao capital, por meio da estrutura sindical de Estado.

Enfim, quaisquer que sejam os contornos do debate há convergência no que se refere à ausência de liberdade plena do sindicalismo, mesmo após a Constituição de 1988. Os sindicatos adquiriram autonomia, mas os trabalhadores e o patronato não adquiriram liberdade de organização sindical, pois mesmo tendo algumas de suas reivindicações atendidas, como o fim da intervenção do Ministério do Trabalho nos sindicatos e a ampliação do direito de greve, viram mantido o básico do edifício corporativo: o sindicato único, o monopólio de representação sindical, a permanência da Justiça do Trabalho e a legalização de outras contribuições sindicais, como a contribuição assistencial e confederativa, além do imposto sindical.

A Constituição de 1988 resultou em persistência do sindicalismo de Estado. Segundo Boito, a eliminação do controle ditatorial sobre os sindicatos, resultado da pressão do novo sindicalismo, criou apenas a impressão de que a estrutura sindical deixou de impor limites à luta sindical. No saldo final, o novo sindicalismo, alojado primordialmente na CUT, obteve uma vitória parcial ao eliminar o controle ditatorial sobre os sindicatos e conseguir crescer; o sindicalismo de direita, parte dele presente na Força Sindical, na CGT (confederação) e na USI, preservou grande parte das suas forças

¹⁷ Ver as interpretações de Oliveira em "Crítica da Razão Dualista", incorporadas por Viana (1976; 1978) e também por Antunes (1982; 1988).

baseadas nos sindicatos atrelados e foram derrotadas as correntes da esquerda sindical socialista, por não conseguirem criar a auto-organização dos trabalhadores diante da estabilidade relativa da estrutura sindical oficial, agora reformada e em declínio. Outros seriam os resultados se houvesse plena liberdade sindical no País. (Cf Boito, 1991, p. 91)

De acordo com Leôncio M. Rodrigues, os fatores que vêm corroendo as bases de sustentação do corporativismo sindical são os seguintes: *“o aumento da capacidade de pressão política e sindical das camadas assalariadas, inclusive de vários setores anteriormente desorganizados como as categorias das classes médias (funcionalismo público, professores, médicos entre outros); a rejeição da tutela do poder estatal por sindicatos moderados e radicais e a valorização da autonomia reivindicatória; o processo de democratização e o retorno ao Estado de direito no País; a expansão econômica e as transformações das tecnologias e das formas de gestão nos pólos mais avançados da economia que exigem novas formas de relacionamento entre trabalho e capital, como a negociação direta, a flexibilização da jornada e do mercado de trabalho e a crise do Estado clientelista por meio da pressão da sociedade civil e dos sindicatos.”* (Cf Rodrigues, 1991) O argumento central de Rodrigues baseia-se na incompatibilidade do sistema corporativo com o desenvolvimento de uma sociedade democrática e urbanizada. Na realidade, foi produzido um **sistema híbrido** devido à convivência entre a conservação de estruturas e instituições anteriores e o grau de autonomia e relativa liberdade sindical verificadas. De todo modo, a tendência apontada pelo autor é de uma crise terminal.

No nosso entendimento, a processualidade brasileira, avessa às rupturas, torna lenta e gradual as mudanças nas estruturas das instituições políticas e sociais. No campo estrito dos sindicatos, indicamos o que, em outro trabalho sobre o sindicalismo metalúrgico de São Paulo - hoje a principal base de sustentação da Força Sindical - defendemos como processo de modernização conservadora do sindicalismo brasileiro. Este processo foi determinado por relações complexas entre fatores estruturais e superestruturais, quer dizer determinado pela heterogeneidade da economia e pela diversidade das ideologias políticas no movimento dos trabalhadores. Cremos que a tese ainda tem validade para a compreensão da lentidão das mudanças na estrutura sindical e nas relações de trabalho no Brasil. (Nogueira, 1990)

Quanto aos problemas futuros da organização sindical no que se refere à liberdade e autonomia plena dos sindicatos perante o poder público e das relações de trabalho, certamente haverá divergências no meio sindical e no interior das estruturas sustentadoras do corporativismo, particularmente da Justiça do Trabalho.

No contexto atual, a questão da liberdade sindical sem restrições não encontra unanimidade do conjunto do sindicalismo e nem das expressões políticas e partidárias da sociedade. Há, sim, uma diversidade de posições. Particularmente os interesses presentes no interior da estrutura trabalhista e sindical oficiais ou dos sindicatos pequenos e fracos pressionarão o plano político para a manutenção do sistema. Além disso, o argumento em favor da desmontagem lenta e gradual da estrutura sindical tem ampla aceitação, mesmo nos segmentos combativos do movimento sindical.¹⁸

É fato que se vive uma conjuntura de relativa liberdade sindical, principalmente devido à redução da intervenção do Estado na vida dos sindicatos e à existência do direito relativo de greve, ainda limitado pelo poder normativo da Justiça do Trabalho. Porém, é válida a hipótese da permanência dessa relativa liberdade sindical, se não forem eliminados os mecanismos básicos da estrutura anterior.

No contexto de transição prolongada dos anos 80, o sindicalismo brasileiro, diverso de outras partes do mundo, teve uma expansão organizatória e mobilizatória. A explosão das greves, o aumento do número das entidades dos trabalhadores, o aumento das taxas de sindicalização em alguns setores, a atuação das centrais sindicais e o ascenso do Partido dos Trabalhadores significaram uma contratendência ao que se observa em países industrializados onde o movimento vive uma crise.

A trajetória do movimento associativo e sindical dos servidores públicos civis desempenhou um papel fundamental nesse contexto, como veremos na análise a seguir.

¹⁸ Ver Informacut n. 250, janeiro de 1995. Há pelo menos três linhas de propostas de mudança no sistema de relações de trabalho: um primeiro bloco que defende uma reforma global do sistema (CUT, Força Sindical, PNBE e SINFAVEA); um segundo bloco que defende reformas pontuais do sistema (Contag, CGTs, CNTI, CNTM, CNTC) e um terceiro bloco que defende a desregulamentação e flexibilização do sistema (Fiesp, Ciesp, CNI, CNA, ABRH, Febraban, CNC). Dentro de cada bloco há divergências nas propostas e dificilmente vai haver consenso sobre qual sistema adotar, dentro do qual se coloca o problema da liberdade sindical. A principal divergência vai se dar entre a proposta desregulamentadora e a de reforma global do sistema, sendo que as propostas de conservação do sistema não podem ser desprezadas.

Por ora, interessa discutir que essa experiência fundou-se nas associações ou organizações livres dos servidores, o que mostra que a ausência da estrutura sindical oficial não inibiu o movimento. A livre associação sindical dos servidores na Constituição de 1988, nesse aspecto, foi uma conquista, ainda que parcial. É uma questão a ser examinada com cuidado, pois no âmbito do próprio Estado, transita-se de uma situação de absoluta proibição dos sindicatos para a livre associação sindical. Enquanto a liberdade sindical é uma questão ainda não resolvida para os sindicatos do setor privado, no setor público a tradição do movimento das associações livres dos servidores foi garantida, e a partir delas criaram seus sindicatos independentes do Estado. Contudo, a livre associação sindical no Estado não acarretou a democratização das relações coletivas entre funcionários e Estado.

Em síntese, do ponto de vista político e sindical qual o significado da liberdade sindical plena no Brasil? E qual a polêmica principal em torno dessa questão?

No caso da adoção da liberdade sindical plena, fica praticamente obsoleto o artigo 8 da atual Constituição Federal. Os sindicatos pequenos e pouco organizados serão afetados diretamente; o problema maior será o da Justiça do Trabalho, que ainda hoje intervém no confronto direto entre trabalho e capital. O significado político da plena liberdade sindical é dar mais um passo na efetivação da democracia burguesa representativa no Brasil que pressupõe a liberdade plena de organização dos trabalhadores. O passo seguinte, fundamental para a determinação de um novo código coletivo de trabalho ou sistema de relações de trabalho, vai depender das relações de força, das lutas de classes diretamente entre trabalho e capital e sua expressão no mundo jurídico e da política.

A principal polêmica em torno da questão da plena liberdade sindical é o problema do pluralismo dos Sindicatos. O fim da unicidade sindical e das taxas compulsórias de manutenção da estrutura sindical são os pontos-chaves e os que permitiriam a existência de mais de um sindicato por categoria profissional na mesma base territorial. A representatividade dependeria da capacidade de mobilização e da legitimidade dos sindicatos junto as bases. Essa experiência em parte já vem sendo praticada pelos funcionários públicos.

Entendemos que a postura mais coerente e a mais democrática em torno da liberdade sindical é aquela que determina que o pluralismo ou a unidade sindical seja resultado de decisão exclusiva dos trabalhadores. Nasce, assim, o sindicalismo legitimado exclusivamente pelas bases, e dissolve, de uma vez por todas o sistema híbrido predominante no momento.

Não pode ser esquecido neste debate tanto a posição dos empresários que exercem pressão para a manutenção do sistema corporativo, quanto daqueles que são favoráveis à plena liberdade sindical e dos que defendem a desregulamentação e o sindicalismo por empresa, modalidade ideal para um controle direto do capital sobre o trabalho.

O governo também representa outra força importante neste processo e na atual conjuntura o MTb do governo FHC tem realizado uma empreitada favorável à desregulamentação e flexibilização das relações trabalhistas.

A partir das relações entre as três forças relacionadas acima - do trabalho, do capital e do governo -, e considerando que no interior delas há divergências sobre esta questão, é que teremos uma resultante a ser avaliada oportunamente.

O nosso posicionamento é claro neste aspecto: é preciso exercer a liberdade sindical, bem como a independência e autonomia do trabalho em relação ao capital e ao Estado. Na prática, esse processo exigiria desde já, uma ampla campanha de sindicalização para aumentar o número de associados dos sindicatos, e fortalecer sua independência e autonomia organizatória e financeira. A fusão entre sindicatos menores e mais fracos e sindicatos maiores e mais fortes também pode ser um caminho desde que decidido democraticamente. Mais importante ainda é a organização sindical no local de trabalho, pois, na vigência da liberdade sindical e de acordo com as tendências da desregulamentação e descentralização das relações de trabalho, ela será mais do que necessária; será um condicionante para a sobrevivência dos sindicatos.¹⁹

¹⁹ Nesses termos convergimos inteiramente com o debate aberto no interior da CUT sobre as possibilidades e os obstáculos à implantação do Sistema Democrático de Relações de Trabalho no Brasil. Ver excelente documento que visa publicizar a discussão do tema junto aos sindicatos e instâncias da CUT: "Desatar os Nós das Relações de Trabalho" in Informa CUT de janeiro de 1995.

Vimos anteriormente que o sindicalismo corporativista ou o sindicalismo de Estado vive um momento de declínio, colocando na ordem do dia a questão da liberdade sindical e a necessidade de outro sistema de relações de trabalho no Brasil. O Estado assumiu a função ordenadora das relações capitalistas de trabalho porque, na verdade, conduzia um projeto mais abrangente de garantia e expansão da ordem capitalista-burguesa entre nós. Cerceou a liberdade de organização dos trabalhadores, absorveu o conflito trabalhista, estatizou as relações de trabalho e criou estruturas próprias para isto. Na conjuntura atual tem apostado na via da desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho para o ajuste globalizante do sistema capitalista brasileiro.

Qual o fundo da questão ?

O controle sindical e o sistema de relações de trabalho no setor privado que tinham clara função no processo de acumulação hoje parecem ser um entrave. O direito relativo de greve e a obrigatoriedade da negociação, por meio das convenções coletivas de trabalho para uma categoria profissional ou dos acordos coletivos de trabalho por empresa trazem alguma garantia para a atividade sindical enquanto a CLT no seu conjunto garante direitos individuais. Neste aspecto, a restrição da liberdade de organização sindical combinava-se com a proteção individual do trabalhador. Esse também é o alvo da desregulamentação que curiosamente encontra apoio e iniciativa no interior do próprio movimento sindical.

O desafio que se coloca para o mundo do trabalho hoje é o seguinte: como libertar-se da estrutura corporativista de apaziguamento e controle do confronto entre trabalho e capital criada pelo Estado, que tanto contribuiu ao processo de acumulação de capital e riquezas no Brasil, mas, como protegeu precariamente as condições de trabalho e de vida da população trabalhadora. A liberdade sindical no interior de um sistema democrático de relações de trabalho tem que ser vista dentro de um novo contexto, onde a reestruturação capitalista impõe maior precarização do trabalho e pressiona no sentido da revisão e diminuição do Estado.

Os servidores públicos já vivem a experiência e os desafios da liberdade sindical no Brasil. Em seguida analisaremos mais detidamente a emergência do

sindicalismo no Estado, suas especificidades e seus desdobramentos no contexto da democratização política e de mudanças do padrão brasileiro de relações de trabalho.

3. A Emergência do Sindicalismo no Estado (1978-1988)

Quais circunstâncias e quais condicionantes determinaram a livre associação sindical no Estado? Por que os funcionários públicos buscaram novas formas de associação de caráter sindical em alternativa às velhas associações? Como entender as mudanças na consciência dos funcionários e a conseqüente busca pela liberdade de organização e expressão? Qual o significado político da emergência do sindicalismo no Estado? Há, de fato, liberdade sindical no setor público?

O ano de 1978 foi um marco no processo de organização dos servidores públicos porque começam a emergir os primeiros sinais da transição das associações tradicionais para as novas formas de associação de caráter sindical e de oposição política ao Estado militar. Desde os anos 30 até a década de 70 os servidores públicos construíram suas associações de caráter sobretudo corporativo e assistencial.²⁰ A partir de 1978 o evento pioneiro da greve dos professores da rede estadual de ensino em São Paulo inaugurava uma nova fase do movimento no setor público, devido às seguintes características: paralisação organizada por um comando de greve independente da APEOESP (a associação dos professores era contrária à greve), que resultou em movimento de massa envolvendo cerca de 80% da categoria de 180 mil professores, durante diversas semanas, com poucos resultados econômicos, mas com um saldo político decisivo no que se refere à mobilização e organização do movimento, como demonstra a conquista da direção da Apeoesp no ano seguinte. No mesmo contexto, eclodiram greves de professores no Paraná e Brasília. Em 1979, o centro do movimento grevista dos professores transfere-se

²⁰ As associações tradicionais dos servidores combinavam a representação dos interesses corporativos das categorias, a promoção de lazer e a prestação de serviços assistenciais aos associados. Não tinham qualquer perspectiva de mobilização coletiva e estabeleciam com o Estado uma relação de subserviência e colaboração. Alguns exemplos são ilustrativos: o CPP - Centro do Professorado Paulista - fundado em 1930; a AFPESP - Associação dos Funcionários do Estado de São Paulo fundada em 1931; a Apeoesp - fundada em 1945; a UNSP e a CSPB, entidades de caráter nacional, fundadas nos anos 50 no contexto do movimento sindical de cúpula dominado pela esquerda tradicional e pelo trabalhismo. Consultamos os estatutos dessas entidades além de contatos pessoais em entrevistas e outros eventos.

para o Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais.²¹ Os professores atuaram como uma espécie de vanguarda do movimento dos servidores públicos e das classes médias em geral, lembrando muito a ação dos operários do ABC e da Oposição Metalúrgica de São Paulo com relação ao conjunto do movimento operário e sindical.

As greves entre 1978 e 1983 mostravam a expansão do movimento de assalariados da classe média. Médicos assalariados, antes profissionais autônomos, e funcionários do sistema de saúde pública promovem paralisações do trabalho; professores universitários, principalmente das universidades públicas, também paralisam o trabalho e avançam no seu processo de organização, como demonstra a trajetória de formação da ANDES (Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior). Outras categorias organizadas em sindicatos e associações promoveram greves como a dos atores de teatro e cinema, fotógrafos, jornalistas e funcionários públicos entre outros. Em particular, os funcionários públicos civis destacam-se devido à inserção no interior do aparelho central do Estado e da burocracia pública nos seus diversos níveis (municipal, estadual e federal). Além da participação no movimento grevista, registra-se a multiplicação de associações de profissionais e de técnicos no País.²²

Depois disso o movimento grevista dos servidores não parou de crescer. No período 1978-1986, os servidores públicos, juntamente com os assalariados de classe média, foram responsáveis por 24,6% das paralisações do trabalho, sendo que em termos de jornadas não trabalhadas e número de grevistas suplanta o setor privado desde o ano de 1981. (Cf. NEPP, 1987)

A “contabilidade” dessas greves do setor público, considerando dez anos (1978-1987), mostra as seguintes categorias por ordem decrescente em termos de número de greves realizadas: primeiro, os servidores públicos de ministérios e secretarias (10,5%); segundo, os professores de escolas e universidades (6,0 %); terceiro, os médicos (2,4%); quarto, os funcionários de estabelecimentos de saúde (1,7%); quinto, os servidores em

²¹ Dados extraídos de Boschi (1987), Sonia Kruppa (1992) e “Movimento Sindical e Políticas Públicas: Os Professores da Rede Oficial de Ensino”(mimeo s.d.).

²² Cf. Boschi (1992, p. 105-140), cujo estudo é referência obrigatória para a historiografia das associações profissionais e do sindicalismo de classe média entre 1978 e 1983.

geral (1,4%); e sexto, os funcionários de escolas e universidades (0,9%). Em jornadas não trabalhadas os professores de escolas e universidades aparecem em primeiro lugar com 33,1% do total, seguidos dos servidores públicos em geral com 16,7%; terceiro, os servidores públicos de ministérios e secretarias (8,2%); em quarto, funcionários de estabelecimentos de saúde (4,4%), em quinto, funcionários de escolas e universidades (3,7%) seguidos dos médicos (2,3%).(Noronha, 1991)

Nos anos 1987, 1988 e 1989 há um ascenso das greves dos servidores públicos. Esses trabalhadores (federais, estaduais e municipais) deflagram 838 greves (o maior número de greves em um ano e o maior percentual 38,2% do total desde 1978) e mantêm um patamar elevado nos anos seguintes de 1116 e 1298 greves, respectivamente. Em termos de jornadas não trabalhadas, estes anos apresentam uma média aproximada de 70% para o setor público e 30% para o setor privado. (Cf. NEPP, 1989 e Noronha, 1994) Com esses índices de greves no setor público o Brasil atingiu um dos primeiros lugares em jornadas não trabalhadas, sendo o setor público o seu principal protagonista. O pico do movimento grevista do setor público coincide com os anos 1988 e 1989.

A partir desses dados iniciais, podemos inferir que a noção de servidor público, ora como funcionário patrimonialista, ora como burocrata no sentido weberiano, vinha sendo questionada na prática e transitava para a noção de trabalhador do setor público, diante das tentativas de sua afirmação como força de trabalho em conflito com o Estado, por meio da atividade sindical e grevista. As greves, sobretudo salariais, mas também políticas, revelam a busca, pelos empregados do setor público das formas históricas de luta operária e dos demais assalariados. Nesse sentido o direito de sindicalização do servidor público civil, consagrado na Constituição de 1988 (Artigo 37/VI), significou um marco formal de um movimento real mais amplo e de importância inédita no campo do trabalho e do sindicalismo no Brasil. (Nogueira-coord., 1993)

Em geral, o trabalho no setor público não tem os mesmos parâmetros econômicos válidos para os demais assalariados no sistema de produção de mercadorias e de valor, cuja variação dos salários, da jornada ou do ritmo de trabalho, da intensidade tecnológica em relação a da quantidade de força de trabalho, estabelecem relação direta com a

produtividade e os lucros. Essa ausência e as características do processo de trabalho em serviços mais individualizado e simbólico, condicionam os problemas de organização coletiva ou sindical.

No entanto, a situação de crise econômica e de transição política da ditadura à democracia no contexto brasileiro foram determinantes para despertar nos trabalhadores dos serviços públicos a busca pelas formas clássicas de associação e organização sindical e também de novas identidades de classe com os demais trabalhadores. Em torno dessa questão concorrem diversos outros fatores,²³ mas o essencial no caso do Brasil foi a combinação da crise econômica, crise do Estado e transição política, que provocou o arrocho salarial e a deterioração das condições de trabalho dos funcionários públicos. Nas distintas fases da transição - da abertura controlada do regime militar (1979-1984) - da nova república (1985-1988) e da democracia constitucional após 1988 - o movimento grevista e sindical dos servidores públicos teve nítido ascenso. As greves dos servidores são econômicas e políticas, assim como todas as greves desse período, sendo que no primeiro caso são “mais” políticas que as outras porque ocorrem diretamente no aparelho de Estado, e interferem na mediação entre Estado e sociedade de classes.

As transições - servidor-trabalhador e associação tradicional-associação sindical - encontram explicação em um complexo de questões: a dimensão objetiva da crise econômica e crescimento do Estado, que implicou deterioração dos salários e das condições de trabalho dos trabalhadores públicos e a dimensão subjetiva, por meio da

²³ Cf. Rodrigues (1992). Segundo o autor, “Na análise dos fenômenos que estão na raiz da expansão do sindicalismo no setor público, existe alguma variação na ênfase dada a esse ou aquele fator. Kassalov (1969) é um dos que apontam a expansão dos serviços governamentais e o aumento do número de empregados como um dos principais fatores que favorecem a sindicalização. De outro ângulo, o sociólogo britânico Lockwood (1962) chama a atenção para a importância do fenômeno da burocratização, com a padronização das tarefas e racionalização da carreira. Nisbet (1978) entende que a racionalização e a burocratização enfraquecem o clientelismo e protecionismo que, em todos os países, haviam caracterizado o serviço público e abrem espaço para a atuação sindical. Esta procuraria dar aos funcionários a segurança e a proteção que o antigo sistema de patronato não mais podia conceder nos quadros de uma administração pública massificada e racionalizada. Os sindicatos seriam, desse modo, os sucessos das velhas máquinas políticas e dos esquemas clientelísticos. Dilts e Deitsch (1983), por sua vez, relacionam a expansão do sindicalismo no setor público: aos problemas sociais que aumentam a intervenção e a amplitude da ação governamental; à maior demanda da população por serviços gratuitos; e à propensão da sociedade, nos pós-guerra, de conceder ao Estado maior papel na economia.

formação e/ou reorganização das suas entidades de classe, da reorganização do movimento trabalhista e sindical e da luta pelas liberdades democráticas em geral.

Essa dupla dimensão econômica e política da emergência do sindicalismo no setor público é captada pela análise de Antunes (1995) em balanço do novo (e do velho) sindicalismo. Ao discutir as principais tendências do movimento grevista e os desdobramentos do nascimento das Centrais Sindicais contempla, necessariamente, o tema dos trabalhadores e do sindicalismo no setor público. Segundo o autor, a incorporação crescente dos assalariados médios e dos trabalhadores de serviços no movimento grevista, que no caso dos funcionários públicos tem características de longa duração e de elevado índice de jornadas não trabalhadas, vem do fato de os assalariados médios vivenciarem um processo de empobrecimento e de aproximação gradativa à situação salarial dos operários industriais. Este quadro, segundo o mesmo estudo, trouxe à luz a problemática da organização dos setores médios, quer em associações, sindicatos ou comissões de empresas; colocou também um desafio aos mesmos, no sentido da priorização da dimensão sindical de suas entidades para atender às demandas das bases e da incorporação no movimento sindical mais geral, o que exige o posicionamento sobre a ordem política, econômica e social.

A demonstração da causalidade econômica emerge da própria análise do movimento grevista no setor público brasileiro. A explosão das greves na década de 80 principalmente na esfera pública levaram o Brasil, após 1985, a se situar entre os países de maiores taxas de greves. Até início dos 80, as greves predominavam na área privada; no decorrer da década, e a partir de 1987, mais de 60% dos grevistas e 80% das jornadas perdidas corresponderam ao setor público. Características tais como a constante deterioração salarial no setor público, o tamanho das categorias sem referência do enquadramento sindical de base municipal, o Estado como patrão único e a abrangência das entidades dos servidores em nível estadual e nacional, facilitaram a ocorrência de greves abrangentes e de longa duração. Além disso, o movimento grevista dos servidores encontra, do lado do Estado, grande rigidez às negociações. De acordo com Noronha (1990) os movimentos na esfera pública são caracterizados pela não negociação, morosidade no desfecho dos acordos e violência nos conflitos. Antes de 1988, quando

greves e sindicatos eram proibidos para o setor público, até se compreende essa situação. Mas o problema não se altera substantivamente mesmo com a conquista da liberdade sindical e do direito relativo de greve na Constituição.

A situação econômico-salarial na administração pública comprova o argumento acima e aponta outro indicador para essa discussão. Segundo, Almeida (1993), apesar de toda a mobilização grevista o setor público alcançou resultados negativos e inferiores aos do setor privado considerando a taxa de conquista de reivindicações (taxa de demandas atendidas exclusivamente graças às greves) entre 1978 e 1987. Em 1988 e 1989 o setor público tende a apresentar resultados positivos na parte salarial, mas, considerada a taxa de inflação não houve sustentação dos índices conquistados.

**TABELA 1 - INDICADORES CONJUNTURAIS DA ECONOMIA BRASILEIRA
(1979-1989)**

ANO	Salário Real (a)		Emprego	
	Adm. Pública	Ind. Transf.	Adm. Pública (b)	Ind. Transf.
1979	100,00	100,00	100,00	100,00
1980	106,30	116,08	105,60	102,60
1981	103,01	120,24	112,09	95,53
1982	109,70	135,03	119,15	92,01
1983	91,88	112,77	122,48	85,72
1984	83,23	109,86	132,13	90,63
1985	105,81	120,74	140,28	98,75
1986	123,80	124,74	150,86	109,62
1987	103,11	106,78	160,18	106,26
1988	105,46	112,52	167,02	107,57
1989	89,00	95,00	167,75 (c)	113,94 (c)

(a) Deflacionado pelo INPC/FIBGE (1979=100)

(b) Pessoal Ocupado na Administração Pública e Autarquia

(c) Até mês de outubro

Fonte: IBGE e Rais - adaptado de Almeida (1993, p. 96).

Conforme tabela acima, é possível acompanhar o comportamento do salário real na administração pública: queda nítida nos anos 1983 e 1984, atingimento do pico em 1986 de 123,80%, mas caindo para 89% em 1989 segundo estimativa. Comparando os dados da Administração Pública com os da Indústria de Transformação verifica-se que nesta última os salários sempre estiveram acima. Em compensação, no setor público o nível de emprego foi sempre crescente, enquanto na Indústria de Transformação houve queda em cinco anos consecutivos, recuperando um pouco a partir de 1986.

A situação de queda salarial devido às perdas inflacionárias e o aumento dos níveis de emprego criam condições favoráveis à emergência e expansão da atividade sindical e grevista no setor público.

A emergência do sindicalismo no setor público tem nas dimensões subjetiva e política outra fonte de explicação. Um indicador desse processo está na participação de entidades associativa-sindicais dos trabalhadores públicos na criação da CUT em 1983. Ou seja, convergiam identidades sindicais e de oposição política ao regime militar. Ao longo dos anos 80 é crescente a inserção das organizações dos servidores na CUT, que desde o seu nascimento não era uma central exclusiva de sindicatos oficiais e permitia a inserção de associações dos servidores públicos, bem como de movimentos de oposição sindical. A CUT é extremamente importante porque caracteriza uma das modalidades dos sindicatos públicos a partir de uma concepção mais combativa, independente e classista, própria das origens do novo sindicalismo. Diríamos que CUT e movimento sindical dos funcionários públicos estabeleceram relações recíprocas.

Nos capítulos seguintes analisaremos, de posse de mais dados, as concepções e as formas de organização dos funcionários e as relações com a CUT, cabendo nesse momento deixar registrada a importância que essa central teve no apoio à estruturação dos sindicatos no setor público.

Por outro lado, é fato inconteste que, do mundo associativo dos servidores públicos, uma parcela significativa das entidades e associações não alterou substantivamente sua forma tradicional de ser e ainda hoje mantém distância em relação ao mundo sindical. Isto pode ser comprovado a partir de pesquisa realizada sobre as

entidades associativas e sindicais do setor público paulista, que mostra tanto a formação dos sindicatos no setor público após a Constituição de 1988 como a manutenção de muitas associações tradicionais que não desejavam a sua transformação em sindicatos. O baixo grau de filiação às centrais sindicais da maioria das entidades dos funcionários públicos paulistas é outro dado que reforça esta afirmação no caso específico do Estado de São Paulo (Nogueira *et ali*, 1993).

Ademais, conforme dados levantados pela pesquisa em 1992, das 90 entidades cadastradas na Secretaria de Administração e Modernização do Serviço Público (SAM) 54 eram associações, 33 sindicatos e 3 federações. Das entidades efetivamente pesquisadas (no total de 62) 37 eram associações e 25 eram sindicatos registrados entre 1988 e 1992. Naquela ocasião, 62% dos dirigentes de entidades questionados acerca da existência de diferenças entre Associação e Sindicato, responderam afirmativamente, 30% negativamente e 8% não responderam. Segundo os dirigentes, os sindicatos permitem adotar linhas de ação marcadamente reivindicatórias, de luta e defesa das categorias, enquanto que as associações, apesar da postura reivindicatória de parte delas, possuem na prática, um caráter sobretudo assistencial. Quanto à filiação às centrais sindicais, apenas 6 entidades eram filiadas à CUT e apenas 1 à Força Sindical. Do restante das entidades, 35 (60%) não eram filiadas a nenhuma central e 16 filiadas às entidades gerais de servidores (Nogueira *et ali*, 1993, p. 18-20, p. 33-34).

As entidades maiores e mais combativas do setor público paulista, com destaque para as das áreas de educação e saúde (Sindicato dos Professores - APEOESP, SINDIFUSE, SINDSAÚDE e Sindicato dos Médicos), estão filiadas à CUT, havendo também casos de entidades menores como o Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente e o Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário.

O caso de São Paulo é apenas uma referência acerca da manutenção das associações de servidores e da resistência da maioria das entidades, inclusive sindicatos, em se aproximar dos demais trabalhadores organizados em centrais sindicais. No nível federal e no nível municipal essa situação de entidades dos servidores atuarem mais em

torno dos interesses corporativos das categorias também é verificada conforme veremos na discussão sobre a organização sindical no capítulo subsequente.

Contornos de uma Polêmica Sobre o Movimento dos Funcionários Públicos e a Questão da Liberdade Sindical

Se, por um lado, há consenso sobre a emergência dos assalariados de classe média, em particular dos funcionários públicos, no movimento associativo e sindical e na luta política pela democratização, por outro lado, o caráter e o sentido desse movimento especificamente sindical, ao longo dos 80, são objeto de polêmica. A demanda pelo direito de sindicalização dos funcionários públicos e o fato das entidades, conservadoras e combativas, velhas e novas, buscarem a institucionalização como estrutura sindical oficial representam o fundo da questão.

Segundo Boito Jr., a luta pelo direito à sindicalização dos servidores públicos buscava, na realidade, estender os princípios da estrutura sindical celetista do setor privado para o setor público. Referindo-se ao movimento dos funcionários afirma: *“o que interessa é mostrar que os funcionários lutaram pelo sindicato oficial e não pela liberdade sindical.”* A referência básica do autor são os seguintes eventos: o XV Congresso Nacional dos Servidores Públicos do Brasil ocorrido em 1985 e organizado pelas correntes que fundariam depois a CGT, o Congresso de fundação da CUT em 1983 e um Seminário Nacional sobre a Sindicalização dos Servidores Públicos ocorrido em 1988, também no âmbito da CUT. Segundo o autor, tanto a ala esquerda como a ala direita do movimento sindical demandavam a conversão das associações sindicais dos funcionários em sindicatos oficiais. O discurso, principalmente da ala esquerda, pela liberdade sindical não passava de uma ideologia teórica, pois na ideologia prática desejavam o sindicato oficial. Ainda de acordo com o autor, o peso da estrutura sindical e a incorporação da ideologia do sindicalismo de Estado mostravam o medo da liberdade sindical. A aprovação do direito à sindicalização na Constituição de 1988, segundo Boito, é a fase decisiva deste processo.²⁴

²⁴ Cf. Boito Jr (*op. cit.*, cap. 2, p. 99-111). Na seção “variantes da legalidade sindical” (p. 137-156), o autor diz que no caso da CUT há maior complexidade na discussão do problema. Ver também Carneiro e Taipa (1994, p. 74).

Nesse caso, a polêmica lançada sobre o tema da sindicalização no Estado colocase no campo da esquerda sindical que defende a luta contra a estrutura sindical e pelo sindicalismo livre. Há outras polêmicas em torno do tema dentro e fora do movimento dos servidores públicos, mas a de Boito torna a discussão mais instigante porque envolve questões mais complexas do conjunto do movimento sindical.

Em primeiro lugar, é inquestionável, segundo o levantamento empírico do autor supracitado, que parte expressiva do movimento dos servidores tinha em pauta a defesa da estrutura sindical de Estado. No entanto, afirmar que estes desejavam o sindicato oficial atrelado simplesmente, sem compreender o fundo do problema, não avança o conhecimento acerca da experiência e da dinâmica organizatória desse segmento. É sempre bom lembrar que se trata de segmento das classes médias por origem e situação de trabalho, sem tradição de luta, oscilante entre as classes fundamentais da sociedade, entre a conservação e a mudança, e que sofreu rapidamente a queda de suas condições econômicas e salariais.

Em segundo lugar, a Constituição Federal de 1988 manteve a tradição associativa e a organização sindical neste setor continuava livre de regulamentação, ao contrário do argumento do atrelamento dos sindicatos públicos. Segundo Pazzianotto (1992), *“O servidor público civil pode se organizar em sindicatos do modo que lhe convier, e neste aspecto tem mais liberdade de organização do que os trabalhadores celetistas rurais e urbanos, e do que os trabalhadores ou empregados das sociedades de economia mista, empresas estatais e outras instituições governamentais que explorem atividade econômica. Para os servidores públicos não estão definidas as estruturas básicas do sistema corporativista: unicidade sindical, imposto sindical, categoria trabalhista e correspondente categoria econômica, sistema confederativo, base territorial no mínimo municipal, data-base, convenções coletivas e nem o poder normativo da Justiça do Trabalho.”*

Como pode ser verificado, a política de reforma sindical durante a Nova República resultou em alterações importantes no sentido da liberalização dos sindicatos perante o Estado, mas manteve aspectos essenciais da estrutura sindical, cujo sistema híbrido ou reforma e persistência (Boito, 1991), acabou por prevalecer na Constituição de

1988. Essas medidas de liberalização dos sindicatos do setor privado no contexto da democratização criam um clima favorável à intensificação das lutas dos servidores pelo direito à sindicalização. A fase da Nova República marcou a expansão das greves e do sindicalismo no setor público. Algumas entidades começam seus processos de criação de sindicatos antes mesmo de 1988, como demonstra o caso dos funcionários da prefeitura de São Paulo, que em 1986 criam movimento pró-sindicato único, do qual emergiu o SINDSEP, ao lado de tantas outras entidades associativas que, na prática, eram sindicatos.

O fato dos trabalhadores do setor público terem reivindicado e conquistado o direito de organizar sindicatos não significava necessariamente, o desejo de atrelamento desses à estrutura sindical oficial, prevista na CLT, e a aceitação de uma ideologia de Estado. O problema é outro: na ausência do direito de organização sindical e pela prática dos movimentos grevistas dos servidores a questão se coloca no sentido de garantia e reconhecimento dos sindicatos, obrigando o Estado a estabelecer regras de relações de trabalho com os funcionários, desde o direito a negociação até as convenções e acordos coletivos. Convém observar ainda que o contexto dos anos 80 está marcado pela transição prolongada da autocracia à democracia burguesa e não por um processo de ruptura. Isso significava para o lado dos funcionários públicos, uma possibilidade de modernização das relações de trabalho com o Estado.

Outra questão que também estava em pauta era a da democratização das relações internas ao Estado. Tratava-se, evidentemente, de uma luta de perspectiva limitada ao contexto da democratização, mas, considerando os dados da realidade, inúmeras organizações dos servidores acabaram na prática exercendo a liberdade de organização sindical como parte das lutas democráticas em geral. Os casos da APEOESP, do SINDSAÚDE, SINDFUSE em São Paulo, da ANDES e ADs em nível nacional e local, dos SINDSEPs dos servidores federais, da UTE de Minas Gerais entre muitas outras entidades mostram a preservação de sua tradição de organizações livres e independentes do Estado.

Na verdade, o que não se discute é porque o Estado não atrelou o movimento dos servidores, incluindo-o na forma híbrida de controle-liberalização da Constituição de 88. Essa também é uma questão de fundo.

Boshi, em suas conclusões sobre o movimento associativo antes de 1988, captou bem esse problema: *"Em suma os setores organizados fora da esfera estatal em bases autônomas não dispõem de uma arena institucional específica onde possam atuar com eficácia e de modo mais permanente. Ao invés disso, como é o caso das associações paralelas, transformam-se em estruturas que desempenham um papel híbrido: de um lado surgem como uma organização sindical que escapa ao controle do Estado, mas não está legalmente aparelhada para atuar como sindicato; de outro, constituem-se em um grupo de interesses que, longe de fazer reivindicações específicas, defende perspectivas políticas de maior alcance. Nesse sentido são organizações frágeis que tendem a ser eliminadas politicamente, tão logo deixem de existir determinadas condições conjunturais estratégicas."* (Boshi. *op. cit.*, p. 140).

Nesse caso, a afirmação de que nada mudou então, ou seja, que as associações e sindicatos teriam a mesma natureza e o mesmo caráter, reduz um problema mais complexo a uma questão de terminologia. Tal argumento não capta a questão da necessidade sentida no âmbito do trabalho do setor público: sua afirmação como classe trabalhadora. Daí a incorporação do sindicalismo como prática e como conceito poder ser considerada tanto uma ação na defesa particular de interesses corporativos em busca de proteção como uma ação em busca de liberdade, autonomia e solidariedade, aspectos subjacentes à luta popular e trabalhista pelas liberdades democráticas.

Isso não quer dizer que não existam vertentes que defendam claramente a extensão da estrutura sindical celetista ao setor público. No caso da Constituição do Estado de São Paulo, a livre associação sindical dos servidores públicos foi acrescida da observação ao artigo 8 da C.F., o que gerou uma polêmica jurídica sobre a inconstitucionalidade dessa decisão.²⁵ Este assunto foi objeto de projeto de lei n. 4.911 de 1990, do deputado federal Augusto Carvalho do PPS-DF, cujo objetivo era regulamentar o direito de sindicalização aos servidores públicos federais, estaduais e municipais na forma do artigo 8 da Constituição Federal (Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais: Capítulo II - Dos Direitos Sociais). Em resumo, o projeto defende a

²⁵ Ver sobre isso Pazzianotto e Dallari (1992). Ver também documento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no qual é indeferido o pedido do Sindicato dos Servidores Públicos do Estado de São Paulo de desconto de todos os servidores da contribuição confederativa. A negação do pedido sustentou-se no seguinte "Sendo facultativa a filiação ... realmente não pode o sindicato exigir do empregador o desconto da contribuição, simplesmente pelo fato do empregado pertencer à categoria profissional sindicalizada." Em suma, qualquer desconto do servidor público deve ser por ele autorizado.

unicidade sindical, a territorialidade não inferior ao município, a contribuição confederativa, além do imposto sindical e a obrigatoriedade da do sindicato nas negociações coletivas de trabalho, assegurado o reconhecimento das convenções e dos acordos coletivos aos servidores públicos.²⁶

Essa proposta visa reproduzir para o setor público, os elementos principais do corporativismo sindical que discutimos anteriormente. Vale mencionar que apesar das críticas que fazemos a essa perspectiva negadora da plena liberdade e autonomia sindicais há que se manter em discussão a proteção da liberdade sindical por meio de alguma forma de regulamentação das negociações, convenções ou acordos coletivos para o setor público. Isto, para não tornar a liberdade sindical “letra morta” e fruto do formalismo da administração pública.²⁷

Entidades e lideranças dos servidores públicos, principalmente as mais tradicionais, defendem esse projeto de extensão do artigo 8 para o sindicalismo dos servidores públicos. A UNSP União Nacional dos Servidores Públicos Cíveis do Brasil (entidade tradicional fundada nos anos 50) e a CSPB- Confederação dos Servidores Públicos do Brasil e a Federação dos Sindicatos dos Servidores Públicos do Estado de São Paulo, entre outras entidades, formam um grupo de pressão pelo “alto” em torno dessa questão.

Vale observar o seguinte trecho do depoimento de Nicolau Torloni, presidente da Federação dos Sindicatos dos Servidores Públicos no Estado de São Paulo sobre esse assunto: *“... aprendemos que quando não há lei, uma lei específica esclarecedora, procura-se na legislação paralela aquela que mais se aproxime do assunto para tê-la como parâmetro: se não houver nenhuma, parte-se para o que existe a respeito. Então, no meu modo de entender, a CLT supre as deficiências que ainda não foram formuladas em leis especiais, seja na área federal ou estadual. Desse modo, a apregoada liberdade sindical parece-me não ser tão livre assim. Os conceitos que estão nos vários itens do*

²⁶ Cf. Projeto de Lei 4.911 de Augusto de Carvalho - Câmara Federal, 1990. Esse deputado federal era, no momento, membro do PCB do Distrito Federal, fato que confirma a política desse partido favorável ao atrelamento dos sindicatos ao Estado.

²⁷ Formalismo aqui significa o não cumprimento da lei formal e uma forma de contornar os problemas de ajuste entre um discurso moderno e uma prática conservadora das elites dirigentes do Estado e da Administração Pública. Ver a noção de formalismo em Ramos (1966).

artigo 8 da Constituição federal devem ser espelho para nós, servidores públicos, a menos que, com o tempo, nós possamos ter também o nosso código de trabalho do servidor público." (Torloni, 1992)

Hélio de Mello, representando a CSPB, defende posição semelhante: *"Nós servidores públicos estamos assistindo, em nome da liberdade sindical e do pluralismo, a um corporativismo desenfreado".... "A Constituição Federal estabeleceu o direito de sindicalização ao servidor público, porém para o trabalhador em geral esse direito está no artigo oitavorelações . Ora, era só ter inserido a seguinte proposição: esse direito é extensivo ao servidor público federal, estadual e municipal. Mas não fizeram isso. O legislador constituinte colocou no artigo 37, inciso VI: é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical. Além disso, determinou que a greve será exercida na forma e nos limites definidos por lei complementar (inciso VII). Foi tudo feito para não funcionar a Constituição não estendeu ao servidor público o principal desses direitos: o reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho... Portanto, o servidor público, pela Constituição hoje em vigor, não tem direito legal a convenção e acordo coletivo de trabalho."* Defendendo a unidade sindical dos servidores afirma que *"enquanto estivermos divididos não haverá isonomia e governo nenhum está interessado em respeitá-la; enquanto não houver regulamentação (referindo-se ao projeto de lei acima mencionado) corremos o risco de formar sindicatos dos serventes do nono andar, do quinto ou do quarto. É isso que a administração quer, pois assim não há consequência para mobilização de greve."* (Mello, 1992)

É curiosa a afirmação *"tudo foi feito para não funcionar"* presente nesse depoimento, que revela o desconforto com a existência da liberdade sindical como prejudicial à unidade dos servidores, à medida que pulveriza a organização permitindo a emergência de um corporativismo não estatal. Ainda que o argumento capte um problema real para o movimento, a defesa da unicidade por meio da regulamentação do poder público contorna de forma regressiva e joga para trás uma luta que é histórica. Essa é uma forma equivocada de ver o problema, pelo peso dado ao legalismo, como determinante de um processo político e social - a construção da unidade dos servidores públicos - que deve ser livre.

A nosso ver, essa orientação significa, politicamente, um retrocesso para a autonomia e liberdade do movimento associativo e sindical dos servidores públicos. Ainda que a intenção de proteção dos direitos coletivos, principalmente o direito de negociação para os servidores, seja algo importante, discordamos da forma desse encaminhamento no sentido do sindicalismo de Estado.

Em contraponto às posições apresentadas, Jocélio Drumond, da área da saúde pública, diretor nacional da CUT, defendia naquele mesmo momento os princípios do sindicalismo classista, de massa, democrático, apartidário e organizado pela base, em contraposição ao sindicalismo atrelado para o serviço público. Em suas palavras: *"Classista significa que o sindicato não deve ser corporativo, pois deve defender os interesses de classe e não de sua categoria isoladamente. Essa concepção sindical deve traduzir-se no movimento dos trabalhadores públicos, de modo que cada sindicato do serviço público tenha um projeto de defesa dos interesses da população."* (Drumond, 1992)

Além das divergências apontadas, há ainda problemas de interpretação sobre a legalidade do artigo 8 da Constituição Federal, para o caso das entidades dos servidores públicos da administração direta do Estado. Na prática, o referido artigo não tem referenciado a formação dos sindicatos e demais entidades do setor público brasileiro. No caso de São Paulo, a maioria dos sindicatos tem base territorial estadual, mas nada impede que categorias organizem sindicatos em outras bases. No levantamento realizado em 1992 encontramos 10 tipos de entidades associativas e sindicais dos servidores públicos na esfera do Estado de São Paulo: Sindicato Geral, Associação Geral, Sindicato por Setor, Associação por Setor, Sindicato de Categoria, Associação de Categoria, Sindicato por Instituição, Associação por Instituição, Associação de Categoria/Instituição e Federação (Nogueira, 1993, p. 22).

Diferentemente do setor privado, onde o sindicato segue um modelo único na base e uma hierarquia para as organizações superiores, há no setor público um quadro heterogêneo e plural de entidades. Não há hierarquia entre as entidades, e a fragmentação existente pode implicar superposição de entidades na representação das categorias.

Na mesma pesquisa, entre os 25 sindicatos de funcionários paulistas 15 foram favoráveis à pluralidade sindical e 9 favoráveis a unicidade, enquanto entre as associações de caráter mais tradicional houve empate: 17 a favor e 17 contra. Nas entrevistas realizadas com os dirigentes, a maioria entendia que as entidades devem ser plenamente livres no que se refere a sua organização, cabendo algum tipo de regulamentação sindical para os dois lados, administração e servidores. Além disso entendiam que não deveria haver qualquer interferência do Estado nos assuntos internos das entidades e qualquer iniciativa com relação à regulamentação deveria passar por uma discussão direta com as entidades (Nogueira, *op. cit.*, p. 34-35).

Na verdade, a livre associação sindical inscrita na Constituição de 1988 foi fator decisivo na formalização dos sindicatos no setor público. Formalização de um processo baseado na diversidade e pluralidade organizatória dos servidores e nesse aspecto não implicou modificações significativas, a não ser o registro dos sindicatos como entidades privadas e civis.

Após 1988, a pluralidade organizatória foi mantida entre as velhas associações e os novos sindicatos e não houve alteração nas relações de poder entre entidades sindicais e o Estado. No entanto, nada impede, com a vigência da liberdade associativa e sindical que ocorram processos de unificação dos servidores em uma mesma entidade ou de entidades em conselhos, fóruns, federações e uniões. Isto se observa amplamente no setor público, como veremos no capítulo subsequente. Os problemas de organização e unificação permaneceram devido a heterogeneidade das categorias.

Alguns exemplos podem elucidar o quadro da organização dos servidores. Os professores universitários encontraram uma solução inédita que combina o sindicato nacional da ANDES (Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior) com as associações de professores das universidades como seções sindicais com autonomia. No âmbito das universidades, os funcionários administrativos, organizaram seus sindicatos de forma própria e separados dos professores. Geralmente constituem fóruns para encaminhamento conjunto das reivindicações. Outro exemplo é o quadro da rede de educação pública estadual e municipal de São Paulo: professores, funcionários, diretores

e supervisores organizaram suas próprias entidades sindicais a partir das associações (APEOESP, UDEMO, AFUSE, APASE) tendo também sido mantido o CPP, entidade sobretudo das professoras de primeiro grau e de caráter assistencial. No âmbito do município de São Paulo, o Sindicato dos Profissionais em Educação tendia a representar todos os profissionais do ensino municipal, mas, recentemente especialistas e supervisores do ensino formaram o seu próprio sindicato; o município conta também com a presença do SINDSEP, entidade geral que busca representar todos os servidores. No plano federal os SINDSEPs gerais convivem com os sindicatos de e associações de categorias específicas.

Geralmente os sindicatos que são organizados a partir de associações com tradição de luta tendem a ter uma representatividade maior. Casos como do SINDSAÚDE, oriundo da ASSES, do Sindicato dos Professores, oriundo da APEOESP, entre outros, mostram a importância dessa conversão a partir de uma tradição associativa e de luta. Mas não necessariamente passam a representar o conjunto dos servidores dessas áreas, porquanto outras entidades existem e permanecem, ou podem ser criadas. Na área da saúde do Estado de São Paulo, por exemplo, há 3 sindicatos e 5 associações; na área de educação há 4 sindicatos e 2 associações.

Na prática, o sindicalismo no setor público tem experimentado a pluralidade associativa e sindical e agido com bastante liberdade organizatória. Seus limites no setor público são dados por outro problema: o Estado e a administração pública permanecem no mesmo lugar no que se refere as relações coletivas de trabalho. A evolução dessas relações dependem da luta e do poder de pressão dos servidores e das diversas formas de respostas dos governantes eleitos. Isto desobriga o Estado, por exemplo, a exercer a função de negociação, necessária à proteção da liberdade sindical. A negociação ocorre por meio da pressão associativa e sindical e envolve outros poderes, como o poder legislativo, para a sua resolução. Os casos das greves no setor público muitas vezes colocam de forma recorrente essa questão.

A existência de liberdade sindical plena depende do direito de greve e da proteção à negociação. Por ora gostaríamos de registrar que não basta garantir a liberdade sindical

se outros preceitos que garantem a atividade sindical não forem estabelecidos. Certamente, isto representa um dos dilemas da existência do sindicalismo no setor público e dos desafios da liberdade sindical parcialmente conquistada.

Sob este ângulo entendemos porque a luta pela liberdade sindical no Estado, pode ser confundida com a demanda pelo sindicato oficial de Estado. O que está em jogo não é necessariamente o atrelamento dos sindicatos ao Estado, mas a garantia da atividade sindical que o Estado, na figura casuística dos governos, insiste em não aceitar.

4. Funcionários Públicos e Estado no Brasil: Singularidades e Contradições

Na seção anterior apontamos haver uma transição servidor-trabalhador. Na realidade se trata de uma transição incompleta, mas cada vez mais os funcionários públicos sentem o fenômeno da proletarização sem ser proletários. Na condição singular de assalariados médios entram em contradição com o Estado.²⁸

Qualquer tentativa de verificar a inserção desse contingente na estrutura de classes da sociedade como fração da classe média ou da nova classe operária deve considerar sua característica como uma categoria do trabalho assalariado em geral e não trabalho produtivo.²⁹ Os funcionários públicos são uma categoria social muito heterogênea, determinada tanto pelas estruturas relacionais de poder, expressas nas diversas funções, carreiras e hierarquias existentes no interior do Estado, como pela condição de não proprietário nas relações entre as classes da sociedade em geral. É uma situação típica de classe média e qualquer esforço de teorização deve partir da discussão desse conceito mais abrangente das classes médias.³⁰

²⁸ Empregamos a noção de funcionários e às vezes de trabalhadores públicos referindo-se aos assalariados da administração direta e autárquica, considerando a transição servidor-trabalhador mencionada na parte anterior e para evitar confusões com os trabalhadores do Estado em sua esfera de caráter mercantil e diretamente capitalista.

²⁹ A referência clássica sobre essa questão do trabalho assalariado, produtivo e improdutivo ou em transição está em Marx (1978, p. 76). Ver discussão sobre o assunto em Ridenti (1994, p. 63-82).

³⁰ Vários autores são referências ao debate da questão das classes médias em geral e do trabalho produtivo e improdutivo, desde o pioneiro trabalho de Lockwood (1962); Braverman (1975); Poulantzas (1977 e 1981); Giddens (1975); Przeworski (1989); Lojkine (1990 e 1995). No Brasil, além do pioneiro estudo de Villalobos (1978), Saes (1985) desenvolveu estudo sobre as classes médias no Brasil republicano; Oliveira (1987, 1988a,b,c,) tem discutido o problema das classes sociais e a emergência das classes médias nos anos 80, além de outros autores com estudos mais recentes como França (1993; 1994) e Ridenti (1994; 1995).

Os pontos principais, a partir dos diversos estudos, que julgamos importante reter são os seguintes: as classes médias pela posição que ocupam no mercado de trabalho e pela ideologia tanto podem ser incluídas na noção de classe dominante como na de classe trabalhadora; as classes médias de forma crescente vivem um processo de proletarização que na dimensão sócioeconômica as aproxima da condição operária, passando, atualmente pelos mesmos riscos de incluírem-se em processos de subproletarização; o trabalho das classes médias é por excelência trabalho em serviços não-material e tanto pode ser produtivo como improdutivo, conforme a concepção marxiana sobre as diversas formas de trabalho e em particular suas relações com o capital; as classes médias podem agir com independência (autonomia) enquanto agrupamento social e de interesses com relação às demais classes sociais, como também podem participar de alianças políticas e de classes com a burguesia e o operariado.

Especificamente sobre os funcionários públicos, do ponto de vista do conceito de trabalho têm em comum com as demais formas o fato de ser trabalho assalariado em serviços, porém improdutivo e atua na garantia das condições sociais, políticas e administrativas externas ao sistema de produção capitalista por meio de atividades de regulamentação, planejamento, administração, fiscalização, proteção, manutenção, normatização etc.³¹ Nesse sentido, a contradição entre esses trabalhadores e o Estado não é dada diretamente pelas relações sociais de produção e de trabalho (trabalho excedente não pago), como no mundo privado, e sim pela forma como o Estado atribui valores sobre o conteúdo desse trabalho na contextualidade do mercado capitalista. Nesse aspecto, a exploração do trabalho público é dada, sobretudo, por dimensões extra-econômicas e políticas.

Em situações concretas e históricas o conhecimento da situação de classe dos funcionários públicos deve ser buscado em dois níveis de relações: na relação direta com o Estado e a burocracia pública e na relação com a sociedade capitalista e de classes.

³¹ Ver sobre noção de trabalho em serviços em Offe (*op.cit.*) analisada na Introdução.

No primeiro nível de relações é importante verificar na burocracia brasileira os estratos diferenciados, na seguinte ordem: burocracia eleita ou política; burocracia diretorial e quase política; burocracia técnica e profissional; burocracia auxiliar e burocracia proletária.³² A **burocracia política ou eleita** é constituída por funções executivas e delegadas (presidente e ministros; governador, prefeitos e secretários) cuja característica é a variação e ou a instabilidade de acordo com o sistema político existente, e a **burocracia diretorial quase-política**, formada pelas funções estáveis de direção e chefia que independentemente do governo permanecem no Estado, são responsáveis pelas estratégias administrativas e sua eficácia na sociedade. Quanto aos estratos inferiores, a **burocracia auxiliar**, constituída pelos servidores públicos (pessoal administrativo em geral) e a **burocracia proletária** (trabalhadores manuais *blue-collars* do Estado), são categorias para as quais o autor atribui a concepção de agentes passivos dos processos de poder. A **burocracia intermediária, técnica e profissional**, composta por funções técnicas e profissionais geralmente de nível superior, é um estrato operacional necessário, com significativa parcela de poder técnico e a que mais tende a agir em torno dos seus próprios interesses.

Outra referência surge com o avanço da modernização econômica e social nos anos 50 e 60 e a partir do golpe militar. Ramos aponta a existência de uma estrutura dual no Estado brasileiro (um setor moderno e um setor tradicional), a partir da qual discute algumas peculiaridades do pessoal do Estado. O autor argumenta que com o desenvolvimento econômico a administração pública supera, em parte, o formalismo ao criar instituições como empresas estatais, autarquias, grupos executivos e de estudos, formando um novo corpo de burocratas que se distinguem do tipo clássico do servidor público. Segundo o autor, há no aparelho estatal brasileiro dois sistemas administrativos: um anacrônico, refletindo os vícios do passado, e outro moderno, onde está uma camada de servidores públicos de elevado preparo técnico, grande consciência da coisa pública e condignamente remunerados.³³

³² Guerreiro Ramos (1966) foi um dos estudiosos da burocracia e da administração pública brasileira e suas posições merecem resgate.

³³ Cf. Ramos (idem, p. 376). Formalismo significa uma estratégia de mudança social imposta pelo caráter dual da formação histórica brasileira e da forma particular como se articula com o resto do mundo. Na prática, o conceito expressa a existência apenas formalística de leis “modernas” não cumpridas e nem seguidas.

Quanto ao tipo clássico de servidor, o autor destaca que a política de remuneração tem sido um estímulo ao formalismo e que os servidores públicos no Brasil sempre foram mal remunerados e o sentido da criação da burocracia foi por diversos fatores (mitigar os choques sociais, empregar os parentes, criar emprego e alguma assistência social), menos o de prestar serviços efetivos para a população. A política salarial adotada desde aquela época implicou a duplicidade do emprego e o serviço público como “bico”, ainda que a lei não permitisse tal situação. Mas a vista grossa do governo, a sociedade do “jeito” e o formalismo como estratégia das elites dominantes era o que predominava.

Martins (1985; 1995) discute essa questão no contexto do que chama de Estado sob o regime militar autoritário, entre 1964 e 1985, mostrando que enquanto o Estado militar aumenta suas receitas, os gastos com o pessoal civil da administração direta diminui entre 1965 e 1971. Argumenta que isso não foi devido à redução de pessoal, mas à queda dos salários e à migração do pessoal da administração direta para o setor paraestatal, setor esse que terá enorme expansão durante o regime militar. Segundo o autor, a expansão desse setor paraestatal na forma de empresas públicas (urbanização, eletricidade, água...), na forma de empresas estatais em setores estratégicos (aço, mineração, material bélico, serviços de informática...) e empresas em setores de monopólio estatal (petróleo, telecomunicações, transportes, geração de energia elétrica...) trouxe consequências negativas para a organização interna do Estado. Primeiro, criou relacionamento difícil entre a administração direta e indireta, devido à demanda por mais autonomia da segunda esfera em relação à primeira, porque se tratava de empresas capitalistas modernas e dinâmicas, difíceis de serem controladas pelo Estado. Segundo, ocasionou crescente disparidade entre a administração indireta e a direta, em termos de salários, de capacidade de decisão, *status*, capacitação em recursos humanos e gestão etc. Em resumo, enquanto o setor paraestatal floresceu, a prestação dos serviços públicos básicos à população, tais como saúde, educação, assistência social e segurança pública, continuou a se deteriorar.³⁴

Realmente, a parte “moderna” do aparelho de Estado, coincidiu com as áreas que adquiriram o caráter mercantil e empresarial ou de infra-estrutura necessárias à

³⁴ Cf. Martins (1995, p. 22-23), que completa o argumento dizendo que começaram a coexistir dentro do Estado duas esferas públicas e dois tipos de servidores sociologicamente diferentes: de um lado, o burocrata mal pago, de baixa qualificação, de visão estreita e desmotivado da administração direta e, de outro lado, o executivo público socialmente ascendente com uma cultura gerencial.

modernização e ligadas diretamente ao desenvolvimento capitalista e que crescem e se modernizam em função deste. Enquanto isso, para os serviços públicos de saúde, educação e segurança por exemplo, para os serviços administrativos federais, estaduais e municipais não ligados diretamente à produção capitalista é mantida a subvalorização. Esta dualidade aparente, captada pela mera observação empírica ou pela presença física em um lugar ou outro, constitui, na realidade, dimensões de um mesmo Estado, construído para funcionar desta maneira mesmo.

Esta situação produz uma diferenciação social no âmbito do Estado entre a administração direta e indireta, no interior dos quais dirigentes e assalariados estão diferencialmente envolvidos. A administração direta, como os setores de apoio administrativo e setores de prestação dos serviços públicos à população, vai cumprindo uma função secundária e subvalorizada na medida da modernização conservadora capitalista orquestrada pelo Estado. A deterioração qualitativa (apesar do crescimento quantitativo) dessas áreas estratégicas, voltadas para as necessidades básicas dos maiores contingentes da sociedade de classes no Brasil, combina-se com a deterioração das condições gerais de funcionamento dessas instituições e das condições de trabalho e de vida dos funcionários públicos.

No segundo nível de relações, partimos de outro fio condutor para a discussão do Estado, referenciado pela análise desenvolvida por Florestan Fernandes sobre o processo de revolução burguesa no Brasil, não como um episódio histórico, mas como um fenômeno estrutural de longa maturação. Segundo Fernandes, trata-se, ao contrário da mera repetição deformada da história ocidental, de determinar como se processou realmente a absorção de um padrão estrutural e dinâmico da economia e da sociedade, da cultura e do Estado no Brasil. A universalização do trabalho assalariado, a expansão de uma ordem social competitiva e da própria economia de mercado produzem os agentes das transformações histórico-sociais que estão por trás da desagregação do antigo regime escravocrata-senhorial-patrimonial e da formação de uma sociedade de classes no Brasil. Trata-se, na verdade, de uma contra-revolução burguesa prolongada, que no plano da

superestrutura não foi capaz de efetivar a democracia com participação dos de “baixo”, ao contrário, prolongou uma estrutura política autocrática burguesa.³⁵

A noção de contra-revolução prolongada vê o elemento moderno de outro modo, ou seja, como possibilidade de ruptura da luta social a partir da participação dos de “baixo”, e por esse motivo é um contraponto às teses que vêem o “moderno” em oposição à permanência de elementos antigos e tradicionais nas relações entre Estado e Sociedade. São exemplos dessa concepção “modernizante” a noção de G. Ramos sobre a sociedade prismática ou mesmo a discussão conduzida por R. Faoro desde os “Donos do Poder”(1975) e reafirmada atualmente, sobre a permanência do patrimonialismo: o patrimonialismo, entendido como um subtipo de dominação burocrática e tradicional, que na fase moderna gera um capitalismo político ou politicamente orientado.

A presença do patrimonialismo, segundo Faoro (1993), *“se prova pela história, uma história que começa em Portugal e ainda está em curso. Ele vive, atua, se dissimula e emerge debaixo de uma máscara capitalista. No patrimonialismo a especulação é a alma da empresa, que suga sua energia dos cofres estatais.”* Faoro localiza sua discussão entre as duas principais interpretações históricas da sociedade brasileira, a tradicional de Gilberto Freire, em “Casa Grande e Senzala”, e a marxista de Caio Prado Júnior, em “A Evolução Política do Brasil”. O interessante é sua interpretação do período recente: *“Tire-se do capitalismo brasileiro o Estado e pouco sobrará: não sobrará sequer a empresa multinacional, tão protegida como a diretamente estatal e a indiretamente favorecida. Deixe-se de lado o florescimento patrimonial de 1930 e 1964, com o poder público servindo de estufa ... para só focalizar a atenção no espaço em que se diz que saímos da autocracia. Esta é a história, desde 1979, dos chamados “planos” (onze até 1992) decretados de surpresa, sem nenhum respeito às garantias jurídicas de um Estado de direito. Com um sopro a economia particular é apropriada pelo governo, que redistribui os valores entre categorias econômicas identificáveis. Este é o pré-capitalismo, o mercantilismo, o capitalismo politicamente orientado, o único que conhecemos fora das teorias e dos livros. A última novidade foi a importação do neoliberalismo por decreto, com uma nominal “modernização” da economia: um*

³⁵ Cf. Fernandes (1975, p. 20-21, 310 e 321). Ver também análise de Antunes (1988, p. 112-126) sobre o Estado no pós-64 como uma forma particular de Estado bonapartista.

liberalismo que não se nutre da sociedade, mas da ideologia.” (Cf. Faoro, 1993, p. 24-27)

Do nosso ponto de vista, a partir dessas análises e da realidade observada, cremos que não pode ser negada a natureza capitalista do Estado brasileiro. Mas é fato incontestável a permanência dos elementos “tradicionais” do patrimonialismo, clientelismo e nepotismo. Trata-se de um Estado capitalista moderno e conservador que reflete o patrimonialismo e o capitalismo presentes na sociedade e que se manifesta também como um capitalismo burocrático ou capitalismo politicamente orientado. No entanto, é preciso captar o sentido essencial da ação desse Estado.

A análise de Florestan Fernandes aponta a existência da sociedade de classes no contexto de um capitalismo dependente, cujas classes dominantes negam-se a promover uma revolução burguesa-nacional-democrática autêntica, abrindo o campo político e social para o domínio da autocracia que, por efeito, anula as possibilidades de ampliação de direitos e da própria democracia. Apesar da convivência com elementos antigos, concordamos com Fernandes que o sentido geral do movimento da sociedade, da economia e da política desde os 30 é a constituição do sistema capitalista de uma forma autocrática.

Nesse aspecto, a recente transição política dos anos 80, segundo Florestan Fernandes, é uma transição prolongada de um Estado autocrático burguês, que conhece um processo de liberalização outorgada na passagem da ditadura para a forma de república institucional ou para a democracia “forte”.³⁶

A década dos 80, por muitos considerada uma década perdida devido à crise econômica, significou, na ótica sócio-política, a recolocação do problema da democratização da sociedade de classes e do Estado no Brasil. A emergência das classes populares e trabalhadoras, incluindo aí assalariados de classes médias, em particular os funcionários públicos, no contexto da transição prolongada, trouxe novas questões para a

³⁶ A noção de liberalização outorgada foi desenvolvida em estudo de Fernandes (1982). Segundo o autor, as três rupturas (diretas já, constituinte, eleições presidenciais) que se delinearam, evaporaram-se deixando de preencher sua função histórica (1990, p. 5-6).

contra-revolução burguesa brasileira, que criou novas formas de organização do poder, expressa na Constituição de 1988 e no período pós-constitucional.

A questão do aprofundamento da revolução democrática (como caminho no sentido de maior igualdade social e democracia da maioria) em alternativa à democracia representativa e constitucional implantada constitui, segundo entendemos, o horizonte político estratégico para a discussão mais avançada sobre as mudanças necessárias do Estado e da administração pública e dos serviços públicos.

Nesse projeto, a mediação sindical e política dos trabalhadores se faz necessária para requalificar as relações entre Estado e Sociedade, conforme captou muito bem Oliveira em sua análise sobre o novo papel das classes médias, em particular dos funcionários públicos como protagonistas também do movimento sindical. Essas forças representaram um contraponto à regulação truncada entre Estado e sociedade de classes no Brasil: *“Antes de aprofundar as diferentes tendências do movimento sindical, que terminaram por cristalizar-se na organização de mais de uma central, convém adiantar desde logo uma outra amplíssima faixa de assalariados que se incorporaram ao movimento sindical, razão pela qual está-se tomando o movimento sindical como o novo sujeito... Trata-se do vasto setor do funcionalismo público federal, estadual e municipal. O funcionalismo público sempre serviu como massa de manobra do regime populista anterior a 1964. Apesar das conhecidas exceções, o funcionalismo constituiu-se no Brasil durante muito tempo uma carreira. As mudanças provocadas pela expansão capitalista incluíram como estratégia a dissolução do funcionalismo público. A relação de trabalho dos funcionários do Estado é agora menos uma regra burocrática, e mais uma relação regida pela CLT, isto é, uma pura relação entre empregado e patrão. Estas mudanças, apesar da proibição formal de não sindicalização para o funcionalismo público, mesmo para os que são contratados pela legislação trabalhista, levaram o conflito trabalhista típico para o interior das organizações do Estado. Como consequência, as formas de atuação do funcionalismo público gradualmente se assemelharam às formas de qualquer assalariado”*.³⁷

³⁷ Cf. Oliveira, F. (1988c, p. 97-98). A noção de regulação truncada desenvolvida pelo autor significa resumidamente a ausência de regras estáveis e a ausência de direitos, inclusive dos trabalhadores. É uma regulação permanentemente *ad hoc*: cada caso é um caso. Segundo o autor, quem domina nesse caso o processo de regulação dos fundos públicos são predominantemente as burguesias e os demais grupos dominantes, em detrimento do acesso das classes populares.

A tendência apontada por Oliveira, de que a relação de trabalho no Estado seja uma pura relação entre empregado e patrão, capta bem um dos condicionantes da transformação por que passou o funcionalismo público, cuja imagem tradicional era de uma categoria amorfa, subordinada, massa de manobra e burocrática para um novo sujeito em busca de novas identidades. No entanto, preferimos, observando o conjunto das categorias públicas e suas organizações, afirmar que esse processo está em transição.³⁸

A possibilidade de superação da regulação truncada entre Estado e sociedade encontra no despertar da classe trabalhadora como agente e sujeito de mudanças, dentro da qual se inclui o funcionalismo público e as classes médias, uma dimensão fundamental. O movimento pela efetivação de uma esfera pública democrática não burguesa no Brasil depende de reconhecer que o Estado é um espaço de lutas de classes e que é possível reduzir às classes dominantes e às forças patrimonialistas sua apropriação e dominação praticamente exclusivas do “território” estatal, essência do Estado de mal-estar brasileiro.³⁹

As metamorfoses do comportamento coletivo dos servidores públicos detectadas pela emergência da consciência sindical e de classe, pela busca de novas identidades e por uma auto-imagem trabalhista, apenas ensaia uma perspectiva estratégica.

O fato é que o contingente do funcionalismo, a partir de um certo reconhecimento de sua condição econômica, tem se confrontado com a realidade do poder do Estado, e buscado formas coletivas de ação sindical semelhantes às dos demais trabalhadores, com uma diferença essencial dada pela dimensão diretamente política dessa ação. Isto é o que

³⁸ A título de exemplo, Arakci Rodrigues (1989) estuda os funcionários públicos a partir de pesquisa sobre práticas e representações dos pequenos funcionários públicos encontrando diferenças importantes entre os funcionários administrativos em comparação com os demais trabalhadores no que diz respeito, as estratégias de sobrevivência da família, ao estilo de vida e a visão de mundo e *habitus* de classe. Chama a atenção aspectos como apatia, acomodação e ausência de iniciativas quanto ao futuro e aos processos de mudança, marginalização social por ocuparem regiões de fronteira no espaço e no tempo sociais, e a presença muito forte de símbolos que os afastam da percepção da realidade econômica e social vivenciadas muitas vezes, pela carência de todos os recursos, formando uma certa ambigüidade pelo fato de se sentirem mais próximos de representantes de posições mais privilegiadas. Estudos mais recentes sobre os funcionários e suas relações de trabalho trazem mais informações sobre a questão simbólica e cultural. (Cf. Fleury, 1990, p. 113-126 e Marsiglia *op. cit.*)

³⁹ A concepção de esfera pública e democracia tem como referência o exposto por Oliveira (1988a, p. 21-24).

vem acontecendo com o conjunto diverso do sindicalismo público, que experimenta a luta reivindicatória, e cujo resultado depende da questão política. Isso coloca muitas dificuldades e desafios para os sindicatos desse setor, pois o encaminhamento dos problemas econômicos e salariais imediatos exigem articulações no campo político.

Essa dupla dimensão diretamente política e econômica da ação sindical é uma singularidade do setor público, o que torna as relações entre funcionalismo e Estado mais complexas e difíceis de evoluírem no mesmo grau dos problemas e das demandas do setor. Ademais, a melhoria dessas relações que ocorrem no processo de reprodução do conjunto do sistema depende de recursos excedentes e extraídos dos agentes da economia privada capitalista, o que pode trazer divergências entre os interesses dos trabalhadores de dentro e de fora do Estado.

Em resumo, os trabalhadores públicos têm singularidades enquanto segmento da classe trabalhadora, de acordo com sua inserção nas estruturas do Estado e suas relações com as políticas públicas e estatais, mas vivem as contradições sociais dadas pela forma particular de desenvolvimento capitalista no Brasil, cujo traço distintivo é a exclusão das classes populares da participação social, econômica e política. Quer dizer, as oposições e contradições entre funcionários e Estado capitalista no Brasil estão determinadas pelas contradições mais gerais entre as classes sociais e sua expressão política e estatal. Concluimos, por ora, a partir dessas constatações, ser impossível encontrar soluções para os funcionários públicos no nível exclusivo do Estado sem o encaminhamento de outras questões que envolvem as relações entre as classes sociais e dessas com o Estado.

CAPÍTULO II

TRABALHO E ORGANIZAÇÃO SINDICAL

NO ESTADO BRASILEIRO

A heterogeneidade da força de trabalho no Estado e a forma particular e complexa da organização do Estado no Brasil condicionam estruturalmente as modalidades de organização sindical do setor público. A consolidação dos sindicatos no Estado se dá a partir da legalização constitucional em 1988, por meio da transformação das associações em sindicatos e da sua expansão quantitativa. É uma fase caracterizada por uma dinâmica entre a confrontação (das origens) e a institucionalização (difícil), na qual os problemas de organização e de orientação em torno de concepções sindicais revelam-se mais claramente.

Esta parte da tese começa por uma caracterização mais recente do trabalho e do emprego no setor público com a finalidade de mapear a base social do sindicalismo. São abordados alguns problemas da gestão da força de trabalho no Estado, cujo encaminhamento futuro configura desafios para os sindicatos. Em segundo lugar são analisadas as modalidades de organização e concepção sindicais nas três esferas do governo: no nível federal, no nível estadual e municipal de São Paulo.

1. Caracterização (recente) do Trabalho e do Emprego no Estado

Os funcionários públicos têm sido utilizados como os principais “bodes expiatórios” da crise do Estado brasileiro nos últimos anos, e a eles são atribuídas as maiores culpas pela deterioração das contas do governo e imputada a condição de privilegiados. A maioria esmagadora dos servidores públicos ganha mal e vem tendo seus salários reais reduzidos, dia-a-dia, em decorrência de uma política dura dos últimos governos. Esta imagem, retratada na mídia, encontra apoio de amplas parcelas da população, sem conhecer a realidade concreta do serviço público brasileiro (Rocha, 1991, p. 159).

Vinte anos de regime militar, no qual o Estado e a Administração Pública não eram assunto público, provocaram bastante desconhecimento sobre esse mundo do poder. Com a democratização política, o domínio das informações sobre o setor público ficam a cargo da grande imprensa e da mídia, que ao seu modo revelam e em grande parte obscurecem as questões mais importantes que envolvem os trabalhadores públicos, seus movimentos e suas formas de organização.

Uma breve caracterização do trabalho e do emprego no Estado pode ajudar a entender a complexidade do problema da organização sindical.

Os funcionários públicos são categorias assalariadas ocupadas nos poderes legislativo, judiciário e executivo/administração direta que, em termos de regime de trabalho, têm os estatutos do funcionalismo como norma reguladora. Estes estatutos prevêm deveres e direitos especiais, como a estabilidade no emprego, as gratificações, a aposentadoria integral e pensão para a família, entre outras, próprias do aparelho de Estado, na sua necessária distinção do mercado. Há também funcionários contratados pela CLT e por outras formas mais precárias, sendo que uma parte na área federal e em alguns Estados da federação, e que, por exercerem funções de servidores públicos por mais de cinco anos, transformaram-se em estatutários a partir da adoção do regime jurídico único (RJU) de acordo com a Constituição de 1988.¹

Há basicamente três grupos bem definidos e diferentes entre si no interior do Estado: 1) os funcionários da administração direta ocupados em atividades exclusivas do Estado como de arrecadação, fiscais, policiais e de defesa, administrativas e burocráticas; 2) os técnicos e os funcionários administrativos em atividades não-exclusivas do Estado ligados à prestação de serviços coletivos e sociais, basicamente nas áreas de saúde, previdência e educação; e 3) os empregados nas empresas estatais e de economia mista e fundações de estudo e assessoramento. Os dois primeiros grupos constituem a maioria do contingente de funcionários públicos, propriamente ditos, enquanto o terceiro atua

¹ Ver sobre as modificações na administração pública com a Constituição de 1988 em Abrucio (1993, p.43-50).

prestando serviços ou produzindo para o mercado na mesma lógica dos trabalhadores de empresas privadas e geralmente não se autoconsideram funcionários públicos.²

Para melhor conhecer o trabalho no serviço público é importante destacar a crescente presença da mulher na administração pública. Segundo estudo de Barroso, a administração pública tornou-se a mais importante fonte de emprego feminino, principalmente no setor de serviços sociais, onde a maioria absoluta é de mulheres, mesmo quando se consideram as ocupações de diretores e chefes. Nas áreas sociais as mulheres ocupavam, em 1980, 57,4% do emprego na previdência social, 65,9% nos serviços médicos e 84,5% dos serviços educacionais como professoras de escolas públicas; do total dos diretores e chefes dos serviços sociais 69,8% eram mulheres. É curioso o fato de que nos mais elevados cargos governamentais a presença da mulher é insignificante, como se pode observar nas seguintes porcentagens no ano de 1986: 0% de ministros, de membros dos tribunais federais, embaixadas e de senadores, 5,3% de legisladores federais, 8,5% de diretores de ministérios, 4,2% de governadores e 5,3% de secretários de Estado.³

É preciso considerar a situação do setor terciário e do emprego público no Brasil para uma visão mais ampla da questão.

O setor terciário no Brasil vem crescendo, enquanto os setores primário e secundário diminuindo, no que se refere à ocupação da população. Entre 1981 e 1990, segundo IBGE/PNAD, o terciário passou de 46% para 54,5%, superando os setores

² Cf. Veneu (1989/90). Esse autor procura conhecer o funcionalismo a partir da montagem de uma matriz de representação do funcionário ou burocrata ideal na concepção de Max Weber, descrito por Bendix, e encontra ao invés dos procedimentos impessoais, racionalmente orientados e sistematizados, da capacitação técnica e do mérito como condições formais de emprego, da separação estrita entre cargo e ocupante elementos predominantes das relações pessoais e das decisões arbitrárias, a influência dos políticos nas designações, o apadrinhamento para a ocupação de cargos e ascensão na carreira, os "cabides" de emprego etc. Com isso assume que a matriz mais adequada para entender a imagem e a auto-imagem do funcionalismo brasileiro é aquela determinada pelo modelo patrimonial de organização, em oposição ao modelo burocrático e de organização de mercado. Os funcionários administrativos têm ambigüamente esta auto-imagem, enquanto os servidores das áreas sociais tendem a enfatizar a própria idéia de servidor do público e da missão social, ainda que usando termos pejorativos como o de "barnabé".

³ Cf. Barroso (1990), utilizando-se de dados do Censo Demográfico de 1980 do IBGE.

diretamente produtivos. O setor primário tem uma queda de 29,3% para 22,8% e o setor secundário de 24,7 para 22,7%.

No setor terciário é preciso distinguir as atividades do comércio, dos serviços ligados à produção (serviços I), dos serviços para consumo individual (serviços II) e dos serviços ligados ao consumo coletivo (serviços III). Os serviços ligados ao consumo coletivo agregam os acupados nas atividades sociais e na administração pública, e em 1990 representavam 25% do terciário e 13,7% do total da ocupação. O emprego nos serviços públicos tem contribuído positivamente (1,4%), acima de qualquer outro setor na chamada década perdida 1981/1989, para a manutenção do emprego formal no Brasil.⁴

A Administração Pública representa o único setor com índice de 100% de formalização do trabalho, enquanto o processo de terciarização em geral no Brasil expande o trabalho em serviços na forma precária, subcontratada, temporária e no trabalho por conta própria. É importante registrar que o crescimento do emprego formal e informal no setor de serviços e o aumento dos serviços na participação do produto interno bruto, mostram que o Brasil segue a tendência dos demais países capitalistas no sentido da informalização do mercado de trabalho e da desindustrialização.⁵

Na distribuição da ocupação por setores de atividades, a administração pública (federal, estadual e municipal) atingia em 1988 o total de 5.130.477 trabalhadores, ou seja, 21,68% do mercado de trabalho formal.⁶ No entanto, em relação ao total da PEA, que inclui trabalhadores formais e informais, esta porcentagem cai pela metade, conforme os dados a seguir.

No ano de 1991, dados coletados de diversas fontes mostram que o número de servidores públicos nas três esferas de governo atingiu 6.843.930, 10,9% da PEA, sendo 23,83% na esfera federal, 50,54% na estadual e 25,72% na municipal. Segundo os autores, o expressivo crescimento do emprego na década de 80 no setor governamental

⁴ Cf. De Decca e Montagner (1992). Nessa data a revista do Seade trouxe importantes artigos sobre o setor terciário em São Paulo e no Brasil.

⁵ Ver Urani (1995) sobre as mudanças na estrutura ocupacional e o aumento da informalização.

⁶ Cf. MTb/Rais, 1988. In Guedes (1994).

foi determinado pelas administrações municipais e estaduais, especialmente nas regiões menos desenvolvidas (Nordeste, Centro-Oeste e Norte). As razões para tal crescimento foram tanto o aumento do empreguismo com objetivos eleitoreiros e clientelistas como o aumento das demandas sociais dirigidas ao setor público, consequência da crise econômica e social da década de 80. O setor público teve importância crucial na criação de postos de trabalho entre 1980 e 1988, pois dos 2,7 milhões de empregos gerados no Brasil 59,2% foram originados na administração pública, ou seja, cerca de 1,6 milhão. (Cacciamali e Lacerda, 1992)

No entanto, do fim do governo Sarney (1989) ao início do governo Itamar (1992) caiu o número de funcionários (de 1.533.382 para 1.324.523) no nível federal, na maioria das áreas, com exceção das fundações. Também as despesas federais com pessoal em relação ao PIB diminuíram de 6,38% em 1989 para aproximadamente 3,82% em 1992 e 2,94% em 1993, conforme dados recentemente publicados. (ENAP-SAF-CEDEC, 1993 e *Folha de São Paulo/Especial* de 11/09/94)

Em 1993 o total de empregados do Estado - ativos, inativos e pensionistas - atingia 1.876.958 com a seguinte distribuição: 34,4% de funcionários da administração direta, autarquias e fundações distribuídos em 178 órgãos e repartições; 29,1% de servidores inativos e pensionistas e, 36,6% de empregados em 22 empresas públicas e 94 Sociedades de Economia Mista. (Fonte: SAF, jan 1993, em Guedes, 1994, p. 406).

Os dados mais recentes disponíveis sobre os servidores civis do Poder Executivo mostram uma composição total de 1.067.346 sendo 52,9% de servidores ativos e 47% de inativos e pensionistas (MARE-Boletim Estatístico, fevereiro de 1996, p. 17).

Recentemente, alguns mitos sobre o emprego na administração pública têm sido derrubados, o que é importante para a superação do senso comum dominante: que o Estado no Brasil emprega mal e em demasia.

Em estudo recente, com base em dados do PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) de 1981/1990, observa-se que a administração pública brasileira empregou relativamente pouco. Dos 22 países da OECD apenas três (Japão, Luxemburgo e Suíça) contavam, em 1990, com uma participação do setor público no emprego total,

menor do que no Brasil. Nos EUA, depois de Reagan, 1 em cada 7 empregados estava no setor público; no Reino Unido, depois de Thatcher, a proporção era de 1 para 5 empregados; na Suécia, de 1 para cada 3 empregados, enquanto no Brasil a proporção era de 1 para cada 8.(Urani, 1995a).

O fato da administração pública ter sido responsável pelo aumento de 16% dos postos de trabalho na década de 80 não demonstra que o Brasil estava na contramão da história, pois em vários países da OCDE, com exceção do Reino Unido e Austrália, verificou-se o mesmo. Outro dado interessante é o que revela que a qualificação média do funcionário público, medida pelo número de anos de estudo, é muito mais elevada que no setor privado. Em 1990 a participação de trabalhadores de nível universitário era quase 20% mais elevada no setor público que no resto da economia. Quanto aos salários, os funcionários públicos com maior qualificação recebiam menos que os da iniciativa privada, com exceção dos funcionários com menos de 1 ano de estudo, que recebiam salários condizentes com os de “mercado”. Em compensação, têm empregos mais estáveis que os demais trabalhadores. (idem Urani, 1995a)

O estudo do CEDEC-ENAP já citado, confirma o exposto acima, pois naquele momento o número (funcionários federais/por 1000 habitantes) era de 8,9 no Brasil, muito inferior aos casos da França (46,4); da Inglaterra (91,4); da Espanha (53,4) e Itália (65). Os dados levantados permitiram outras inferências: do total de servidores federais 89% estavam comprometidos com tarefas burocráticas e apenas 11% no atendimento direto ao contribuinte. Em outros países o percentual de servidores alocados nos serviços diretos ao contribuinte apresentava o seguinte: França 18,5%; Venezuela 21,4%; Argentina 22%, Alemanha Federal 22,5%; Uruguai 23,1% e Suécia 38%. Uma das conclusões do estudo comparativo mostra a má distribuição dos servidores federais pelo Brasil, havendo concentração em Brasília e Rio de Janeiro (45.8%), o que indica ser incoerente demitir parte deste pessoal sem uma política adequada de transferências para outras unidades federativas. A modernização do Estado brasileiro e da administração pública, segundo a mesma fonte, não passa pela diminuição pura e simples do número de funcionários, mas sim pela redistribuição setorial e regional dos servidores, além de outras medidas de caráter qualitativo.

Urani (1995b), baseado em dados da PNAD/IBGE, traz mais elementos para a discussão cruzando dados sobre a situação sócio-econômica e ocupacional do funcionalismo de 12 subsetores e em 5 níveis educacionais. A partir desse estudo resumimos as principais conclusões: 1) há uma grande heterogeneidade na composição da força de trabalho nos diferentes subsetores que compõem a administração pública; 2) na década de 80, 2,5 milhões de empregos foram gerados na administração pública, o equivalente a 16% da geração total de novos postos de trabalho; 3) a administração municipal foi a esfera pública que mais empregou, principalmente trabalhadores não qualificados, crescendo quase 60% entre 1981 e 1990; 4) em comparação com dados internacionais o Brasil tem uma participação baixa da administração pública no emprego; 5) a qualidade dos empregados da administração pública, medida pelo grau de escolaridade, é muito superior ao restante da economia, embora o setor tenda a remunerar seus trabalhadores mais qualificados bem abaixo do “mercado”; 6) em 1990 mais de 25% dos funcionários públicos haviam ingressado na universidade, enquanto o número médio de anos de estudo da PEA ocupada como um todo não chegava a 5 anos; 7) o subsetor do ensino foi o que mais empregou e o que pior remunerou os funcionários públicos de qualquer nível de escolaridade; 8) na média, o setor público, ao longo da década de 80 pagou salários 45% superiores aos da iniciativa privada, mas essa remuneração foi 15% maior para os trabalhadores não qualificados, chegando a ser 38% menor para os trabalhadores com educação superior; 9) o leque salarial entre trabalhadores qualificados e não qualificados no setor público é bem mais baixo que no setor privado; 10) os setores que tiveram os maiores salários entre 1981 e 1990 foram o Legislativo, Justiça e serviços administrativos federais. Transcrevemos a conclusão final: *“a ineficiência do setor público no Brasil não se deve ao fato de que ele empregue muito ou mal, ou ainda a que ele pague salários exorbitantes a seus funcionários. O problema parece passar muito mais pela má gestão dos recursos humanos uma vez que estes já ingressaram no setor, o que inclui, evidentemente, a questão salarial. Eventuais reformas, portanto, deveriam encaminhar-se mais no sentido de alterar o quadro institucional que rege o estatuto dos servidores e a articulação das diferentes esferas que compõem a administração pública do que naquele de simplesmente reduzir o tamanho do setor.”* (idem Urani, 1995b).

Mais especificamente a área de recursos humanos do Estado se defronta com os seguintes desafios: um contingente de servidores desmotivados, sem plano de carreira, os qualificados recebendo baixos salários e na maioria das vezes são mal aproveitados, uma grande parte sem qualificação profissional para exercer novas funções e o excesso e a falta de servidores em diferentes regiões. (Ver ENAP, 1993, p. 9-13 e Capella, 1994, p. 44)

Com esse quadro, a discussão sobre o trabalho e o sindicalismo no Estado e na administração pública ganha contornos bem mais complexos. Os desafios colocam-se para além da questão salarial e envolvem os problemas da gestão da força de trabalho no Estado, principalmente em relação aos funcionários com maior qualificação e à desconcentração dos serviços públicos. Em sentido mais abrangente, envolvem o problema mesmo de qual Estado, como deve ser organizado e para quem devem ser dirigidas suas ações. É o problema também das relações de forças entre as classes sociais e sua capacidade, diga-se poder, de influir nas políticas estatais.

Como bem observaram Cacciamali e Lacerda (*op.cit.*): *“Desafios concretos estão postos para os movimentos sociais e, em especial, para o sindical. Até muito recentemente, este último esteve voltado para as demandas emergenciais, como a reposição das perdas salariais e a defesa do emprego. Essas demandas deverão ser mantidas, só que agora, perante um quadro superior de segmentação social e do mercado de trabalho, é indispensável que se apresentem mecanismos que levem à adoção de políticas ativas para o mercado de trabalho. Nessa direção, a pauta é extensa e diversificada: desde a reciclagem profissional e a adequação dos trabalhadores às novas tecnologias, até aspectos relativos à implantação de satisfatórias políticas públicas no campo da educação básica, saúde, meio ambiente, habitação e transporte coletivo. Enfrentar esse conjunto de temas deverá conduzir a novas formas de articulação entre as empresas, as diferentes organizações da sociedade civil, as famílias e o Estado. Esse é o maior desafio a ser enfrentado para que os anos 90, no Brasil, constituam um período qualitativamente superior com relação à década de 80.”*

Em nossa leitura, diríamos que as formas autocráticas de condução e organização do Estado, determinadas pela sociedade de classes e capitalista no Brasil, geraram uma administração pública limitada e muito aquém das necessidades no que se refere à

questão social e das necessidades do mundo do trabalho.⁷ O Estado e a administração pública serviram até então para a reprodução da desigualdade entre as classes sociais na sociedade, como também geraram profunda diferenciação econômica e social entre os funcionários públicos. Os serviços sociais e coletivos mais demandados pelas classes menos favorecidas, ainda não têm a importância que deveriam ter no contexto global da administração pública e do Estado brasileiro. Esse é o “pano de fundo” para entender as formas da organização sindical no Estado e os seus desafios estratégicos, particularmente nos setores sociais e na administração pública, onde o sindicalismo mais avançou.

2. O Sindicalismo na Esfera Federal

A organização sindical do funcionalismo federal tem uma história caracterizada pela combinação, nem sempre articulada, entre a multiplicidade e pulverização das associações de base por profissões, categorias e instituições e as entidades nacionais, sendo as mais tradicionais a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB) e a União Nacional dos Servidores Públicos do Brasil (UNSP), fundadas nos anos 50. A partir dos anos 70, particularmente do marco do ressurgimento operário em 1978, houve uma onda organizatória crescente do funcionalismo. Alguns destaques: entidades como a FASUBRA (Federação dos Servidores das Universidades), FENASPS (Federação Nacional das Associações dos Servidores da Previdência) e FENASMIT (Federação Nacional dos Servidores do Ministério do Trabalho) viveram um processo intenso de organização e mobilização, desde as bases nos diversos órgãos federais nos Estados até as instâncias institucionais no âmbito federal. Geralmente essas Federações apóiam-se em sindicatos ou associações de âmbito estadual, mostrando uma dinâmica organizatória que acompanha o “desenho” institucional regional do Estado federal.

⁷ Não é preciso empreender muito esforço para diagnosticar a dívida social brasileira e a necessidade de soluções para superação da pobreza (Ver Cohn, 1995, p. 7-8). O recente “Relatório brasileiro sobre desenvolvimento social” agrega diversos dados oficiais e reconhece a magnitude e a urgência de programas redistributivistas para o alívio e superação da pobreza, e a inviabilidade de seu financiamento por intermédio de um sistema basicamente contributivo; há que se buscar novas formas de solidariedade social. A política social depende de 4 condições: o fortalecimento da democracia, o plano de estabilidade econômica, a recuperação do crescimento e a reforma do Estado (Lampreia, 1995).

Merece destaque a criação da ANDES (Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior), em 1981, amplamente apoiada nas associações de base dos professores universitários (Ads), criadas nas diversas instituições do ensino superior público e privado ainda nos anos 70. A ANDES foi transformada em sindicato nacional em 1988, passando as entidades de base a constituírem seções sindicais. O caso da ANDES é típico da combinação da luta reivindicatória e política, como na maioria dos setores ligados à aplicação dos investimentos sociais do Estado.

Em estudo sobre a ANDES, Ridenti aponta uma peculiaridade dessa organização em torno de uma concepção de sindicalismo de esquerda, que combina a reivindicação de caráter público, universal e socializante com a luta corporativa por melhores condições de trabalho e salários de caráter particular. Do ponto de vista organizatório, a proposta da ANDES em organizar o conjunto dos docentes da educação encontra dificuldades evidentes: *“A ANDES tem buscado organizar o conjunto dos docentes em instituições do ensino superior, públicas e privadas, e até mesmo os professores de primeiro e segundo graus empregados nas escolas mantidas pelas universidades. No entanto, a entidade encontra maior representatividade nas universidades públicas (federais, grifo meu) de onde vem a maioria dos seus dirigentes.”* Segundo o autor, a ANDES é um referencial de representação política e sindical na luta dos professores universitários que são funcionários públicos, tendencialmente constituintes de um setor de esquerda das novas classes médias. Em suas conclusões, aponta o problema da contradição entre a defesa de posições corporativas e o discurso universal e socializante de suas lideranças que tem caracterizado as lutas sociais recentes no Brasil. (Ridenti, 1993, p. 74-79)

No âmbito federal, fora do setor da educação, que em geral (no Brasil e no plano internacional) é o mais mobilizado, as entidades associativas tradicionais vão perdendo importância para a crescente perspectiva de organização sindical e política dos servidores públicos. Sem a conjunção da luta política pela democracia, pela liberdade de organização e expressão e a demanda pela sindicalização dos servidores não se entende a dinâmica deste processo, ainda que a formação da maioria dos sindicatos propriamente ditos tenha se dado mais tarde após 1988, e parte deles possa não ter qualquer compromisso efetivo com a democratização do Estado no Brasil. A ausência da estrutura sindical oficial permitiu a emergência de novas lideranças no setor público na década de 80, que passaram a disputar com as entidades tradicionais a representação dos servidores.

O caso do SINSPREV (Sindicato dos Previdenciários) é exemplar. Até 1984 os funcionários da previdência eram ligados à UNSP (União Nacional dos Servidores Públicos ligada ao PCB desde os anos 50). Nesse ano fundaram sua própria associação, cujos objetivos já eram semelhantes aos do Sindicato fundado em 1989. Os previdenciários têm participado ativamente das greves no setor público, como as de 1988 e 1989, e suas lideranças sindicais são de esquerda e defendem a estatização dos serviços de saúde e previdência.⁸

Momento importante da transição para o novo sindicalismo na esfera federal foi o evento da greve geral do funcionalismo federal no ano de 1988 e a disputa pela condução do movimento entre o Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Distrito Federal e a CSPB (Confederação dos Servidores Públicos do Brasil que congregava as associações de servidores). O governo federal de início não reconhecia o sindicato recém-criado, sob o argumento de sua ilegalidade, mas com o crescimento da greve baseada na tática do “efeito dominó” nos ministérios, órgãos e empresas estatais o reconhecimento foi inevitável, o que, por si, significou uma vitória. Em 1989 o movimento se repete, não com o mesmo grau de mobilização, mas representou a consolidação de uma nova prática sindical e política no interior do Estado. (Cf. Mascarenhas, *op. cit.*, p. 98-112)

Durante os anos 80 os segmentos mais mobilizados e ativos dos servidores federais vão, após dois congressos nos anos 86 e 89 (este marcado pela formação de uma intersindical dos servidores públicos federais), fundar a Confederação Democrática dos Servidores Federais (CONDSEF) em 1990 e realizar seu primeiro congresso em 1991. Essa entidade tem caráter explicitamente sindical, é filiada à CUT, mas não faz parte de sua estrutura orgânica.

A CONDSEF congrega um conjunto de sindicatos, cuja modalidade busca romper com o sindicalismo de categorias e unificar os servidores federais em um sindicato único por Estado. Os diversos SINDSEPs geralmente aparecem com a sigla dos Estados à frente. No último congresso, realizado em dezembro de 1995, registramos a presença de 30 sindicatos e cerca de 850 delegados. Para uma idéia acerca da dimensão quantitativa apresentamos os dados a seguir.

⁸ Cf. Marsigliá (1993, *op. cit.*, p. 110-114). A autora registra os problemas para a formação de um sindicato único nas categorias da saúde e previdência, devido às diferenças salariais entre esfera estadual e federal e aos conflitos culturais a partir de identidades interiorizadas pelos funcionários dos diferentes níveis de administração.

TABELA 2 - ENTIDADES FILIADAS À CONDSEF - DEZ 1995

ENTIDADES	BASE	FILIADOS	ÍNDICE DE SIND.	MÉDIA/REGIÃO
SINDSEP - DF	45000	20912	46%	
SINTSEF-GO	5000	3200	64%	
SINDSEP-MS	2000	1100	55%	
SINSEP-MT	15000	2550	17%	45,5% (CENTRO-OESTE)
SINTSEP-PA	13000	7000	54%	
SINDSEP-AM	6000	2125	35%	
SINDSEP-RR	-	1600	-	
SINTSEP -TO	1400	1200	86%	
SINDSEF-RO	17000	14400	85%	
SINDSEP-AP	16000	6000	37%	59,4% (NORTE)
SINTRASEF-RJ	23000	16000	70%	
SINDSEP-MG	25000	9000	36%	
SINDSEF-SP	13000	3500	27%	
SINSEP-ES	2500	1600	64%	49,2% (SUDESTE)
SINTSEF-CE	12000	6389	53%	
SINSEP-PE	18000	10038	56%	
SINTSEF-RN	3600	1395	39%	
SINSEF-BA	15000	9500	63%	
SINSEP-PI	6000	2980	50%	
SINTSEF-AL	4000	2500	62%	
SINTSERF-PB	7000	4000	57%	
SINDSEP-MA	10800	6380	59%	62,7% (NORDESTE)
SINTRAFESC-SC	4000	2500	62%	
SINDSERF-RS	10000	5000	50%	56% (SUL)
Total:	277800	141269	média: 51%	

Fonte: CONDSEF 1995 (dados aproximados fornecidos pela confederação)

Obs. Acre, Sergipe e Paraná não constam da tabela

A tabela mostra um fato significativo: as taxas de sindicalização são relativamente altas no setor público federal (média de 51% filiados/base) comparativamente com o setor privado, cuja média, não ultrapassa 23%. As menores taxas de sindicalização ficam por conta dos Estados de Mato Grosso (17%), São Paulo (27%), Amazonas (35%), Minas Gerais (36%) e Rio Grande do Norte (39%). O Distrito Federal (46%), apesar da taxa de sindicalização abaixo da média de 51%, é um caso a parte.

São Paulo, com contingente pequeno de servidores federais, tem uma baixa taxa de sindicalização, enquanto que no Distrito Federal, o número de filiados ao SINDSEP (mais de 20.000) ultrapassa o de qualquer outro sindicato. Os Estados do norte e do nordeste apresentam altas taxas de sindicalização dos servidores federais, comprovando uma maior capacidade de mobilização corporativa e sindical. Casos como o do Rio de Janeiro, Roraima e Santa Catarina também apresentam essa característica.

Outro dado a considerar diz respeito ao tamanho dos sindicatos. Do universo apresentado, apenas 4 sindicatos possuem mais de 10.000 filiados (17%); 5 sindicatos têm entre 5001 e 10000 filiados (22%) e abaixo de 5.000 há 14 sindicatos (61%). Ou seja, a maioria dos sindicatos é de pequeno porte, fato que é explicado pelo tamanho das categorias. Esse quadro, nas devidas proporções, pode ser generalizado para o conjunto do País no que se refere aos servidores federais pelo fato de que apenas o Rio de Janeiro e o Distrito Federal têm uma categoria de servidores acima de 50.000. São Paulo e Minas Gerais contam com aproximadamente 45.000, e a grande maioria dos Estados da federação não ultrapassa 25.000 servidores federais.⁹

Observando o total de funcionários da coluna BASE na tabela nota-se que a CONDSEF procura representar quase 50% dos 565 mil funcionários públicos federais ativos. Essa Base é constituída do pessoal técnico e administrativo das áreas de apoio dos diversos órgãos federais do poder executivo nos Estados. Os demais funcionários de Autarquia e Fundações incluídos nesse número têm formas de representação específicas.

⁹ Cf. Quadro - Os Servidores Federais por Estados. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. In *OESP*, 15-10-1995.

Relacionando a taxa de sindicalização com o quadro do emprego público federal e da concentração (dada pela relação servidor/população) de funcionários públicos federais nas diversas regiões e Estados do Brasil chegamos aos seguintes resultados: a região centro-oeste com média de sindicalização em torno de 45,5% tem a maior concentração dada pela relação servidor/população (0,83%), média esta que é explicada pela presença do Distrito Federal (3,1%), apesar desta possuir população menor (aproximadamente 9,5 milhão de habitantes), comparativamente às demais regiões. Em segundo lugar vem a região norte, com média de sindicalização de 59,4% e concentração de (0,72%), com aproximadamente 10 milhões de habitantes, com destaque para Roraima (5,1%), Amapá (4,3%) e Rondônia (1,4%). Em terceiro lugar está a região sudeste com 49,2% de sindicalização e (0,36%) de concentração e com aproximadamente 64 milhões de habitantes, sendo que apenas o Rio de Janeiro apresenta índice de concentração maior que um (1,06%). Em quarto lugar comparece o nordeste, com a maior taxa média de sindicalização (62,7%) e concentração de (0,31%), possuindo 42,5 milhão de habitantes e, por último a região sul com 56% de sindicalização média e menor índice de concentração de (0,28%) e com 22 milhões de habitantes.¹⁰

Estes dados mostram a distribuição do emprego público federal nos Estados, sendo que onde há maior número de habitantes não necessariamente há maior concentração de servidores. A concentração de servidores em relação à população ajuda a explicar apenas em parte o quadro da taxa de sindicalização dos servidores federais. Nos Estados com maior concentração de servidores (RJ, DF, RO) a taxa de sindicalização tende a ser alta, mas também são encontrados baixos índices de concentração com níveis de sindicalização em patamares elevados. Outros fatores de ordem subjetiva também ajudam a compreender as taxas de sindicalização, que no caso dos SINDSEPs se relacionam com a condição corporativa muito forte e também com uma postura de oposição ao governo federal e suas políticas de salários e de pessoal. Neste aspecto, podemos repetir o argumento discutido anteriormente para o caso da ANDES, ou seja,

¹⁰ Cf. Dados publicados pelo jornal *OESP* de 15-10-1995.

trata-se de um sindicalismo que combina a luta reivindicativa e corporativa com a luta política de oposição ao governo federal.

Outras categorias específicas, como os fiscais das diversas áreas do Estado, técnicos de institutos e autarquias, agentes e delegados federais, trabalhadores do poder judiciário, entre outros, constituem sua própria estrutura sindical de base e nacional. Tendem a enfatizar mais a luta corporativa que a luta política, consistindo em um sindicalismo cuja base é mais conservadora e busca preservar os interesses específicos das categorias especiais do setor público.

Exemplos destas entidades: a FENAFISP (Federação Nacional dos Fiscais da Previdência), representando uma categoria em nível nacional em torno de 10 mil fiscais, sustentada pelos sindicatos dos fiscais em nível dos Estados, como por exemplo o SINDIFISP de São Paulo, que tem por volta de 2.000 filiados no Estado de São Paulo. Neste sindicato, os associados têm nível superior e técnico e não é permitido o ingresso de servidores de grau inferior de escolaridade. Isso traz à memória a modalidade do sindicato de ofício do passado, mas que na conjuntura atual tende a uma mudança de postura muito rápida.¹¹ Paralelamente a essa modalidade tem o SINSPREV, filiado à CUT, cujas lideranças são de esquerda, sendo um sindicato aberto a todas as categorias do ramo da previdência e saúde federais e tendo como perspectiva organizar o conjunto do setor.

Outro exemplo é o Sindicato dos Policiais Federais em São Paulo, com uma base de 1.000 policiais, ligado, como os demais sindicatos de outros Estados, à Federação dos Sindicatos dos Policiais Federais localizada no Distrito Federal, que tem ligações com a CUT, devido mais às identidades corporativas da luta econômica que ao posicionamento político e ideológico de esquerda, cada vez mais difuso, dessa Central. Outro caso ainda, nesta linha é o SINDJUS (Sindicato dos Servidores do Judiciário) e da FENAJUS

¹¹ É interessante o processo de mudança vivido recentemente pelo SINDIFISP-SP. De um sindicato meramente corporativo, próximo ao sindicato de ofício e de profissionais do passado, busca intensamente identidades com o movimento sindical combativo, assumindo suas bandeiras de lutas e procurando formas de relacionamento com os demais trabalhadores. Ver sobre isso documento assinado pelo SINDIFISP em conjunto com o Fórum das 6 de São Paulo, documento este que versa sobre a previdência pública voltada para os trabalhadores em geral e também suas campanhas políticas em defesa da previdência e do Estado.

(Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público) que geralmente aparece em cena pública com reivindicações prioritariamente corporativas e econômicas.¹²

A partir desses dados podemos inferir que há pelo menos três modalidades de organização sindical no serviço público federal: os **sindicatos gerais** implantados nos Estados da federação, como demonstra o caso dos sindicatos filiados à CONDSEF; os **sindicatos por ramo**, como o caso da previdência representado pelos Sindicatos dos Previdenciários em diversos Estados e também pelo setor da educação, onde a CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação) busca aglutinar os sindicatos por categorias existentes nas três esferas de governo; e os **sindicatos por categoria** ou órgão tomados isoladamente como o caso da ANDES-Sindicato Nacional e suas seções sindicais dos docentes nas instituições universitárias, da FASUBRA apoiada nas associações de servidores das universidades, a UNAFISCO, Sindicato dos Fiscais do Ministério da Fazenda, dos Sindicatos dos Fiscais da Previdência, do Sindicato dos funcionários do IBGE, Sindicatos dos Agentes da Polícia Federal, entre outros.

3.1 Um Perfil dos Funcionários-Sindicalistas no Serviço Público Federal (Delegados do III Congresso da CONDSEF)

Esse item compreende uma análise da pesquisa realizada com uma amostra dos delegados no III Congresso da CONDSEF Confederação Democrática dos Servidores Federais, ocorrido em dezembro de 1995, em Salvador-Bahia. Tem como objetivo traçar um perfil aproximado dos delegados e trazer mais elementos para a discussão do sindicalismo na esfera federal.

Os objetivos declarados do Congresso refletiam o “clima” de confronto marcado pelo processo de reformas do Estado em curso: “Barrar a reforma do Estado e derrotar a reforma administrativa do governo são tarefas do movimento sindical combativo e

¹² Esses dados foram extraídos de acompanhamento diário da grande imprensa de São Paulo.

consciente; recolocar na ordem do dia nossa pauta de reivindicação é tarefa urgente e necessária e organizar e politizar a luta dos servidores”.¹³

Como em todo congresso, havia os temas a serem debatidos (Conjuntura, Reforma do Estado e Organização Sindical) apresentados em forma de teses para discussão e deliberação em plenária. Não vamos, no momento, analisar essas questões, mas apenas avaliar os resultados da pesquisa realizada.

Havia cerca de 850 delegados inscritos representando 30 Sindicatos de servidores públicos federais nos Estados. Cada Sindicato tinha uma delegação definida em assembléias realizadas em suas bases e o número de delegados era proporcional ao tamanho e número de sindicalizados das entidades. Ver na tabela a seguir, as entidades e as delegações inscritas, por ordem decrescente de número de delegados, e o total de delegados que respondeu ao questionário por delegação.

A pesquisa foi feita com base em questionário com perguntas fechadas (ver anexo ao final desse capítulo) e a definição da amostra não seguiu critérios estatísticos. Foram distribuídos dez questionários para as delegações acima de 40 delegados; oito questionários para as delegações entre 10 e 39 delegados e questionários para todos os componentes das delegações com menos de 10 delegados. Foi recomendado aos coordenadores das delegações que contemplassem, prioritariamente, os delegados de base, seguidos dos membros da diretoria da entidade e diferentes tendências sindicais. Recebemos 142 questionários do total de 200 distribuídos durante o Congresso. Muitos questionários foram distribuídos aleatoriamente a partir de contatos pessoais entre pesquisador e pesquisado. Na tabela antes apresentada é possível perceber que a amostra (16,6%) é bastante representativa das regiões e dos sindicatos participantes do congresso.

¹³ Cf. Resistência e Luta - Caderno de Teses do III Congresso da CONDSEF.

**TABELA 3 - NÚMERO DE DELEGADOS POR ENTIDADES - III CONGRESSO -
CONDSEF**

Entidades	Número de Delegados	Entidades	Número de Delegados
1-Sindsep-DF	124 (10)	16-Sintrafesc-SC	16 (9)
2-Sindsep-PE	103 (13)	17-Sindsep-AM	15 -
3-Sintrasef-RJ	84 (6)	18-Sinsep-PI	14 (8)
4-Sintsef-BA	79(8)	19-Sintsep-SE	14 (2)
5-Sindsep-MA	56 (4)	20-Sintsef-RN	6 (4)
6-Sintsef-CE	52 (8)	21-Sindsep-ES	5 (4)
7-Sindsef-RO	44 -	22-Sintsep-TO	5 (3)
8-Sintserf-PA	38 (4)	23-Sindsep-	4
9-Sindsef-SP	36 (8)	24-Sindfaz-RS	3 -
10-Sintsep-GO	32 (4)	25-Sindsep-RR	2 (1)
11-Sindsep-MT	22 (3)	26-Sintero-RO	2 (2)
12-Sindsep-MG	20 (3)	27-Anasselba-PR	2 (1)
13-Sintsep-PA	19 (9)	28-Sindsep-MS	1
14-Sintsep-AL	18 (7)	29-Sindsep-RO	1
15-Sindserf-RS	17 (11)	30-CONDSEF*	19 (2)
Total: 853 delegados			

*Membros da Direção da CONDSEF nos Estados.

Obs. Os números entre parênteses referem-se aos questionários respondidos no total de 142
sendo que 8 não indicaram local e nome da entidade.

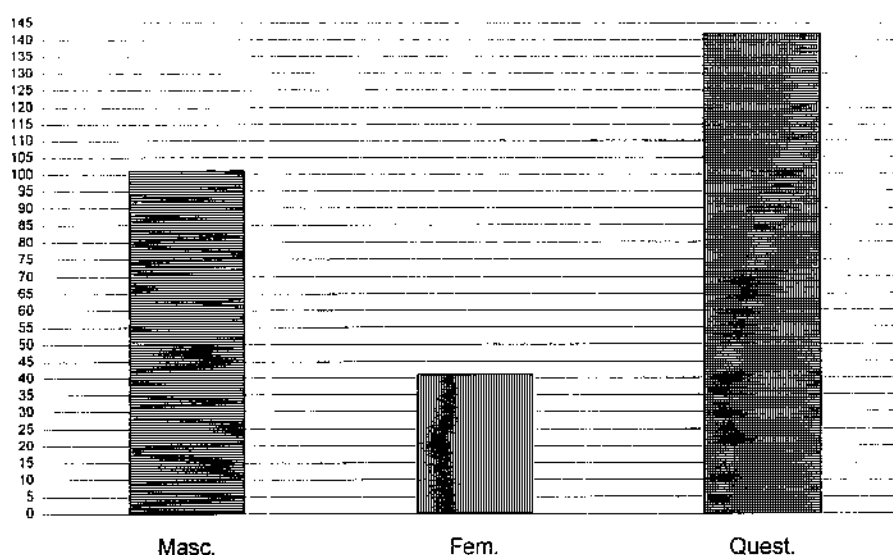
a) Dados Pessoais dos Delegados

As informações pessoais dos delegados são relativas à idade, sexo, estado civil, escolaridade e tempo de serviço público. Como se trata de uma amostra, a análise a seguir tem caráter aproximado de tendências. Qualquer generalização tem que ser feita com muita cautela.

A média de idade dos participantes do total da amostra é de 40 anos, o que demonstra que a categoria seguramente não é constituída por jovens, afirmação esta que é corroborada pelo tempo de serviço público, que é de 15 anos, em média. A estabilidade no emprego produz longo tempo de permanência e quase nenhuma taxa de rotatividade no emprego público. São fatores que ajudam a compreender as maiores taxas de sindicalização, como vimos anteriormente.

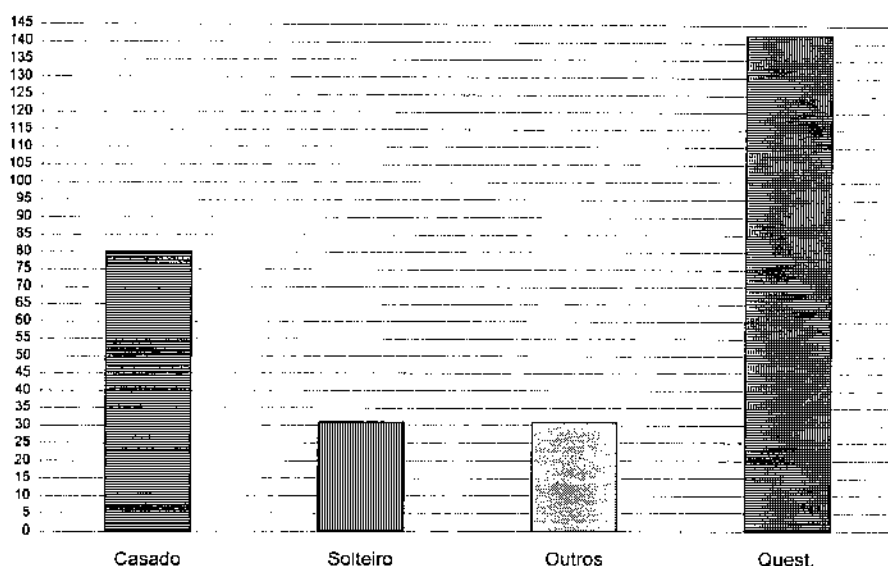
Do total dos delegados da amostra 101 são do sexo masculino e 41 do sexo feminino (ver Gráfico 1). A predominância de cargos técnicos e administrativos das chamadas áreas meio (não sociais) explica o maior número de homens. Nas áreas de educação e saúde, como vimos, a presença feminina tende a ser muito maior. De qualquer maneira, a presença da mulher no sindicalismo do setor público tende a ser bem maior que no sindicalismo do setor privado. Isso era evidente por meio da observação direta das plenárias do referido congresso.

Gráfico 1 - Sexo



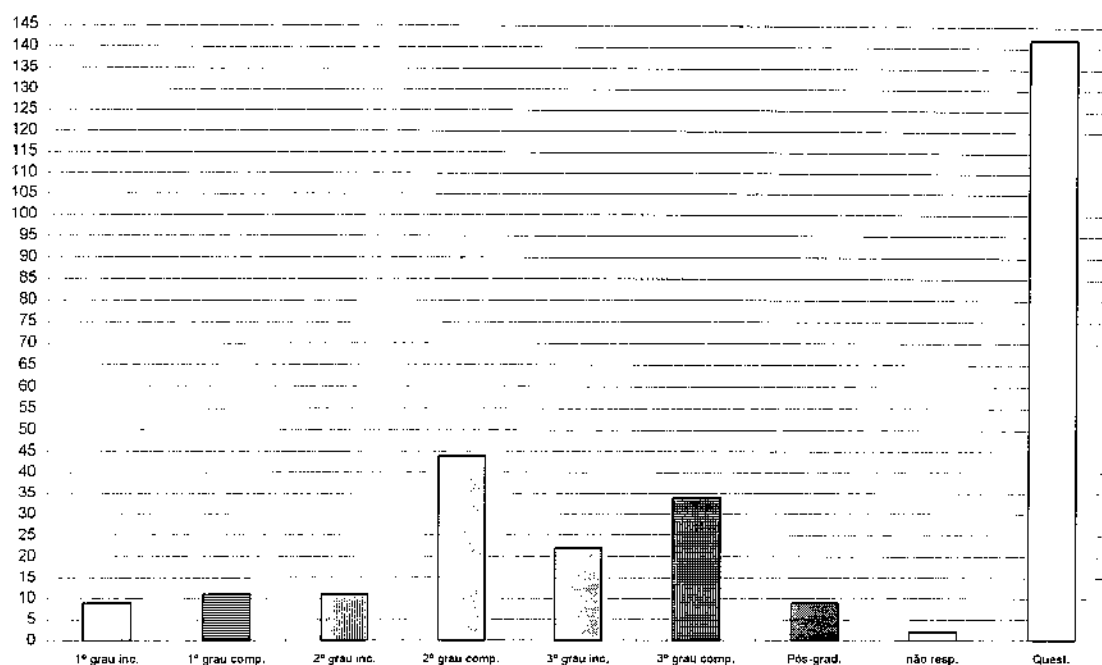
Quanto ao estado civil, a maioria (80 dos 142) é casada, seguido pelas categorias outros e solteiros com o mesmo número de casos (31). O fato da maioria ser casada ou outros e acima de 40 anos de idade pode ter relação direta com o problema das ameaças à estabilidade no emprego trazido pelas reforma administrativa, por razões óbvias (ver Gráfico 2).

Gráfico 2 - Estado Civil



No Gráfico 3 pode-se notar que é crescente o número de funcionários com maior tempo de escolaridade, comprovando outras pesquisas que mostram que o funcionalismo tende a ter mais anos de estudos que os trabalhadores em geral. Na amostra, 44 delegados completaram o segundo grau, que significa no mínimo 11 anos de estudo. Com terceiro grau incompleto temos 22 casos, com nível superior adicionados aos com pós-graduação, chegamos a 43 casos. Quer dizer, 76,7% do total da amostra possuem escolaridade acima de 11 anos de estudo.

Gráfico 3 - Escolaridade



No outro extremo, apenas 9 não completaram o primeiro grau, ou seja, menos de 8 anos de estudo, enquanto 22 casos possuem entre 8 anos e 11 anos de estudo.

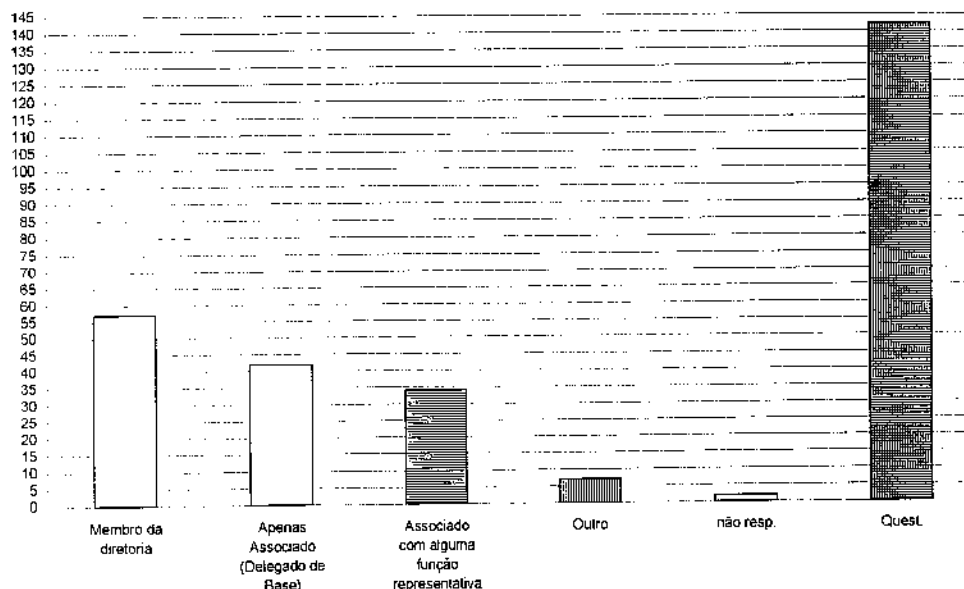
As inferências a partir desses dados são inúmeras. Destacamos a relação maior escolaridade e maior taxa de sindicalização dos funcionários comparativamente aos trabalhadores brasileiros. Ademais como sabemos, o nível de escolaridade permite maior consciência dos direitos individuais e coletivos, o que pode ajudar a explicar a resistência às reformas do Estado. Por outro lado, a maior escolaridade permite maior flexibilidade e adaptação do trabalhador em situações de mudança e instabilidade econômica e social, imperativas no contexto atual do Brasil. Seguramente, se o setor privado tivesse esse grau de escolaridade o País seria outro.

b) Elementos do Perfil Político-Sindical dos Delegados da Amostra

Nesse bloco de perguntas o interesse era verificar a função do delegado em sua entidade e as suas preferências políticas e partidárias. No primeiro caso queríamos controlar a qualidade da amostra, temerosos de que apenas os membros das direções das

entidades respondessem os questionários. No Gráfico 4 constata-se que dos 142 questionários 57 (40%) são membros de diretorias. Do restante, 42 são apenas associados ou delegados de base e 34 associados exerce alguma função representativa.

Gráfico 4 - Funções



Perguntados sobre o afastamento sindical para exercício das atividades sindicais, apenas 21 casos declararam afirmativamente, 113 negativamente e 8 não responderam. Esse dado demonstra que a maioria dos delegados da amostra não é sindicalista exclusivo ou profissional, apesar de terem, em média, cerca de 7 anos de atuação no movimento sindical dos servidores públicos, ou seja, provavelmente vêm participando das mobilizações e das greves nos anos de pico do movimento no setor público. Outro dado interessante, não demonstrado em gráfico, é que dentre os 142 delegados 60 não participaram de outro congresso sindical ou da CONDSEF e 79 afirmaram já ter participado de eventos desse tipo, o que pode significar uma lenta, porém existente, renovação dos participantes do movimento.

No quadro da filiação partidária (ver Gráfico 5) há um equilíbrio entre os que são (70) e os que não são (69) filiados a partidos políticos. Contudo, no quadro das preferências partidárias (Gráfico 6), a maioria (86 casos) prefere o PT e com nenhuma preferência partidária existem 29 casos. O PDT vem em seguida com apenas 7 casos, o

PCdoB com 6 casos, o PMDB com 5 casos, o PSB com 4 casos, o PRN com 2 casos e os demais partidos mencionados PSDB, PSC e PL com 1 caso cada.

O PT é o partido de maior preferência dos delegados da amostra, fato que corrobora a idéia de que os funcionários têm maior identidade com esse partido, que, por sua vez, deve representar melhor os anseios desse contingente do mundo do trabalho do que os demais partidos políticos.

Gráfico 5 - Filiação a Partido Político

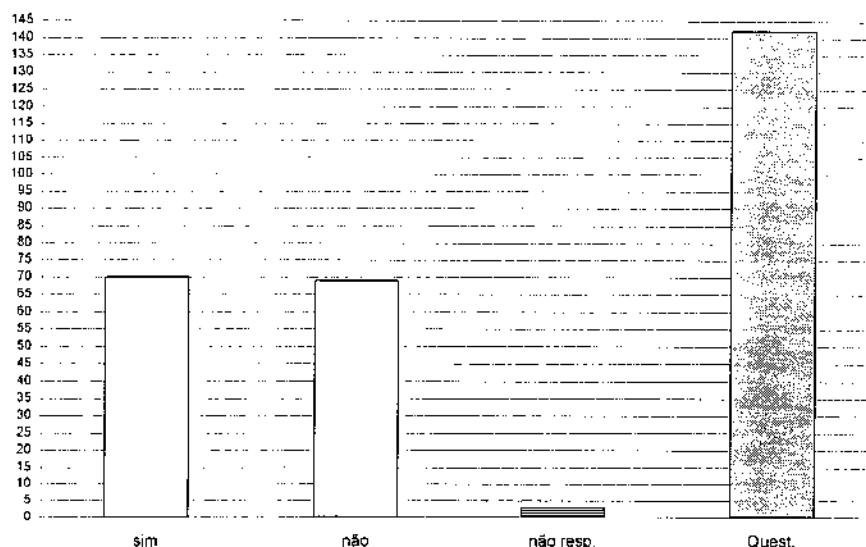
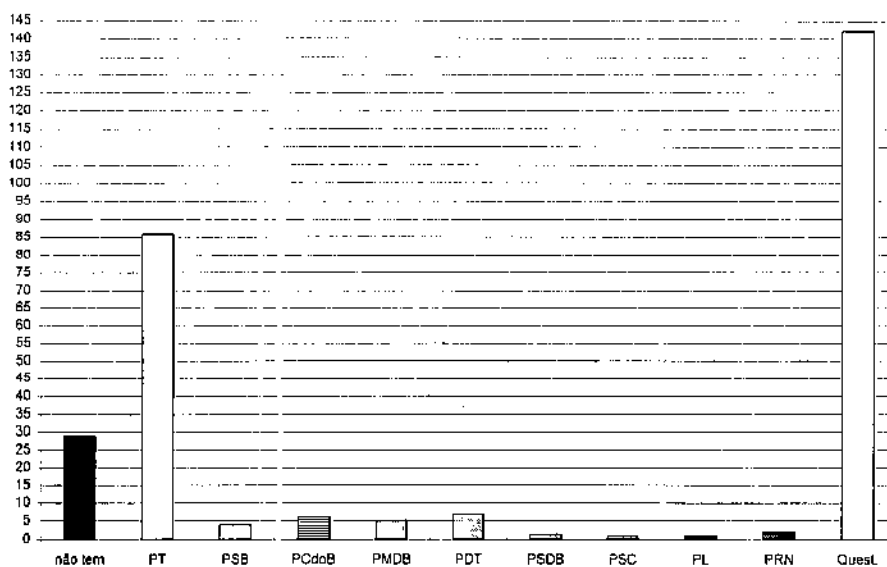


Gráfico 6 - Partido Político de Preferência



Nas eleições presidenciais de 1989 e 1994 (Gráficos 7 e 8) Lula aparece como o mais votado, tendo um pequeno crescimento da primeira para a segunda eleição geral, quando eram seus adversários Collor e FHC, respectivamente. Outros candidatos aparecem em segundo lugar com quase com o mesmo número de votos nas eleições acima referidas.

Não pretendemos aqui avançar na polêmica de que a preferência dos funcionários da amostra pelo PT ou por Lula possa indicar que tanto esse partido como o seu candidato sejam mais palatáveis ao funcionalismo e aos demais segmentos de classe média que aos demais trabalhadores. De qualquer modo, podemos afirmar haver uma tendência clara de voto no PT e nos partidos de corte mais nacionalista e democrático e que também defendem um papel maior do Estado na vida social e econômica do País.

Gráfico 7 - Eleições Presidenciais 1989

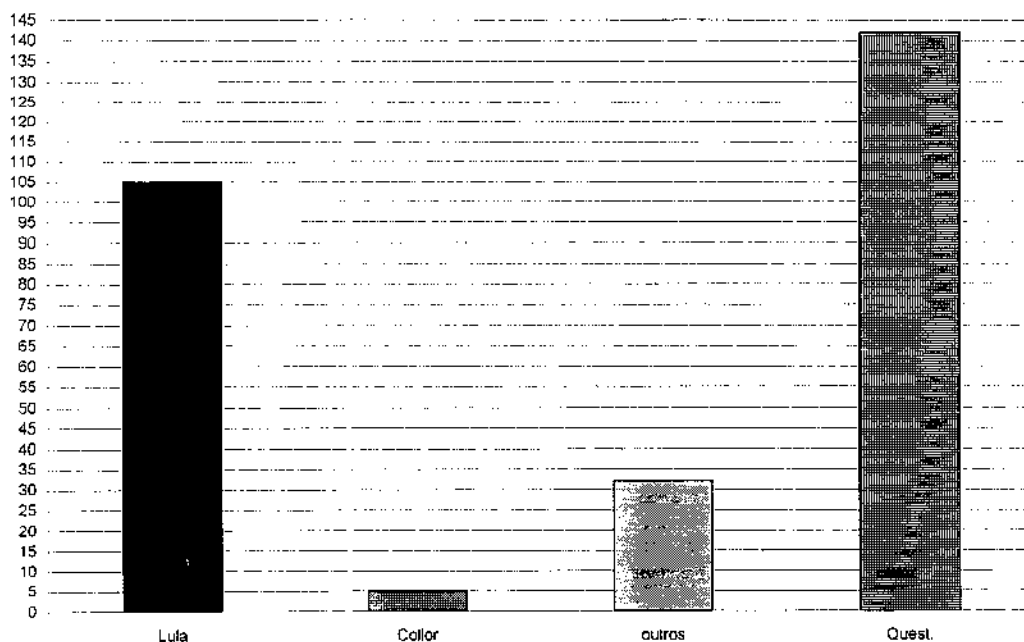
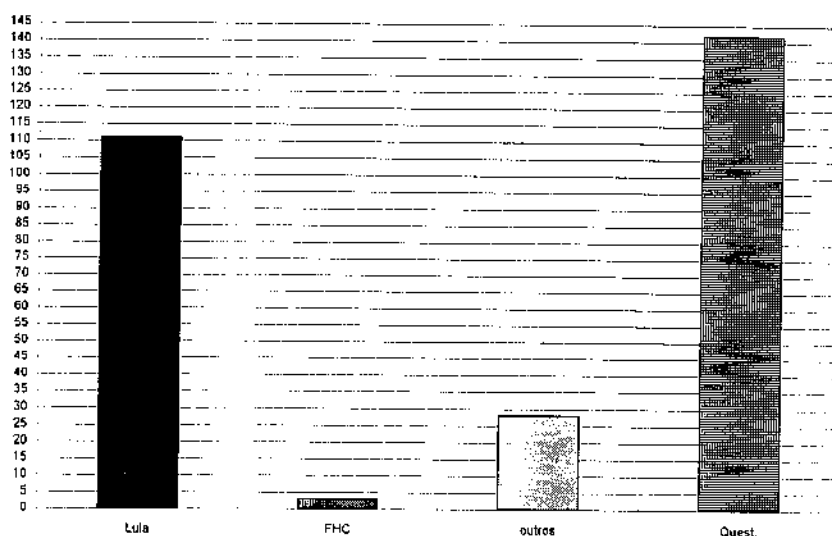
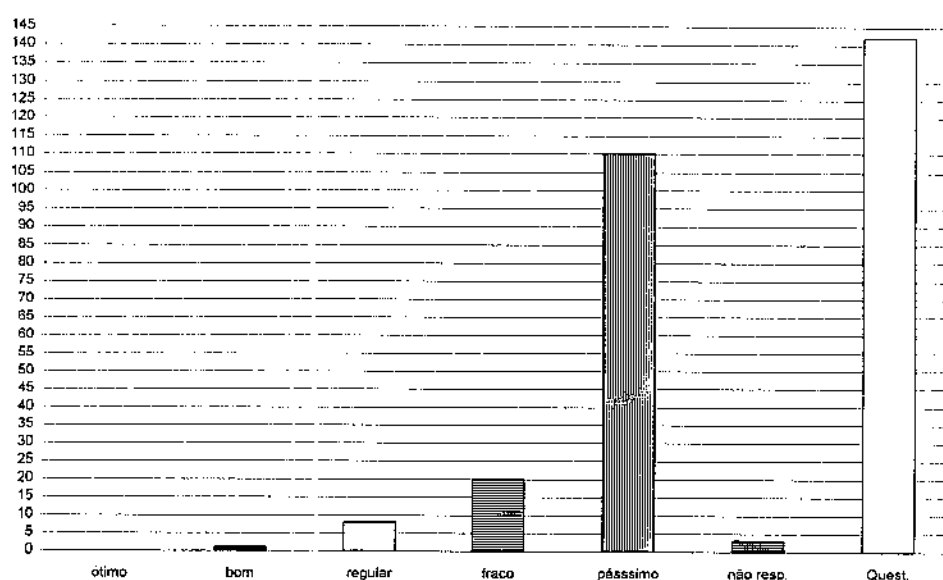


Gráfico 8 - Eleições Presidenciais 1994



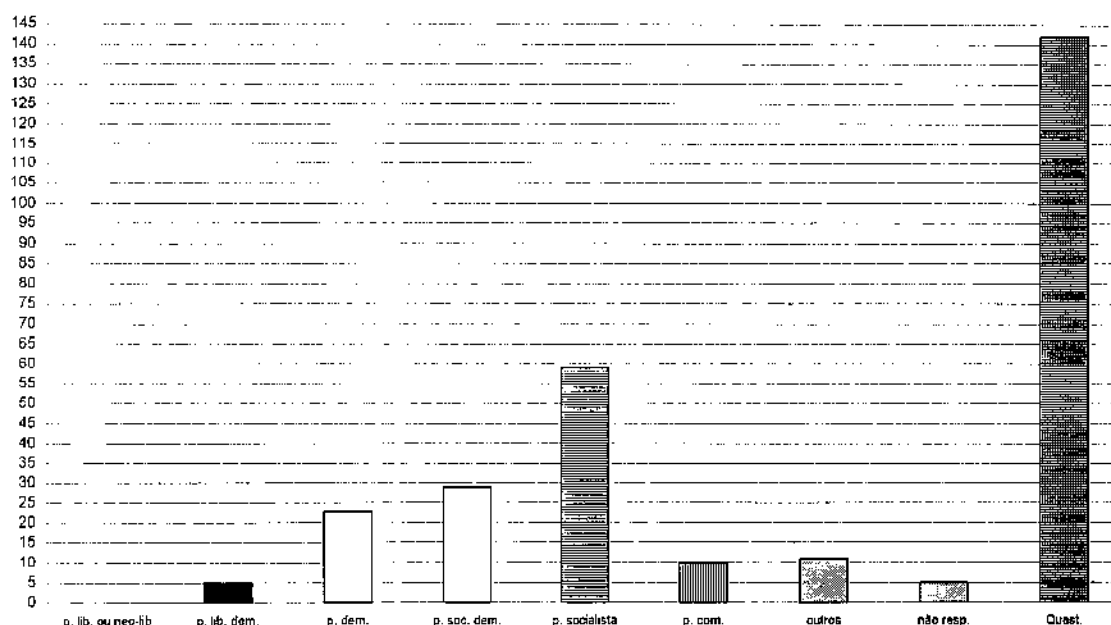
Avançamos nessa direção ao formular pergunta destinada a saber a opinião sobre o governo FHC (Gráfico 9). Não ocorreu nenhuma resposta na categoria ótimo, apenas 1 respondeu bom, 8 disseram ser regular, 20 ser fraco e a maioria (110 casos) respondeu péssimo. Isso demonstra que o governo FHC não apenas representa uma ameaça explícita ao funcionalismo, como também vai encontrar muitas dificuldades no relacionamento com o funcionalismo federal, porquanto acreditamos ser a amostra um “termômetro de elevada temperatura” do quadro mais geral.

Gráfico 9 - Opinião sobre Governo FHC



Incluímos, ainda, nesse bloco a pergunta sobre o projeto político de sociedade que os delegados consideram ideal (Gráfico 10). Conscientes do risco de imprecisões, fechamos as respostas em 7 possibilidades. Estas foram as seguintes: não houve escolha em torno do **projeto liberal ou neoliberal**; apenas 5 assinalaram a alternativa **projeto liberal-democrático**; 23 foram favoráveis ao **projeto democrático** sem adjetivos ou substantivos, o que significa que o termo democrático desperta algum interesse entre os funcionários; o **projeto social-democrático** foi indicado por 29, mostrando que para alguns a idéia de democracia tem que estar acompanhada da idéia do social; e o **projeto socialista-democrático** foi o que o maior número de indicações (59 ou 41%), o que mostra que o ideal socialista está presente entre esses funcionários. No caso de um **projeto comunista** o número atinge apenas 10 escolhas.

Gráfico 10 - Projeto Político Ideal



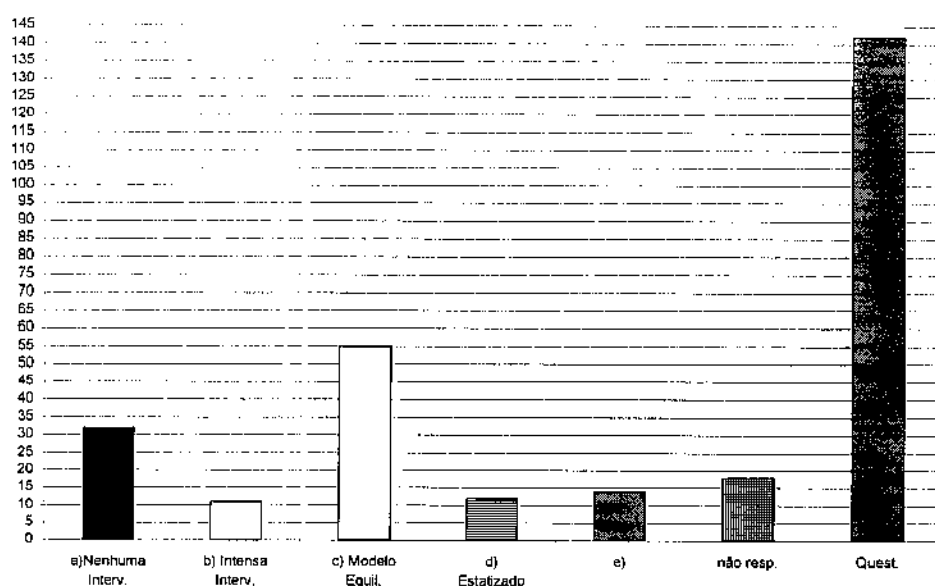
É interessante ressaltar o fato de no cruzamento desta questão com a das preferências partidárias o PSDB não ter tido peso digno de nota, melhorando um pouco quando se trata do PSB. Este espaço é principalmente ocupado pelo PT. Isso indica que a idéia de social-democracia ou de socialismo democrático, para os funcionários da amostra, não passa pelos partidos que diretamente levam esse nome. Melhor dizendo,

parte dos funcionários percebem que o PSDB está longe de ser um partido que cumpre seus princípios sociais-democráticos, princípios estes que classicamente têm a ver com os trabalhadores (operários e assalariados médios) e o socialismo.

O que esses dados estão demonstrando é que para a maioria dos funcionários da amostra o ideal socialista com democracia está presente, fato que indica, para essa parte mais mobilizada do funcionalismo, uma tendência por regimes mais democráticos e de esquerda, com uma (quase) certeza: o liberalismo e neoliberalismo não fazem parte do seu repertório político e ideológico. Em seguida veremos porque o termo quase.

Para cercar um pouco mais o problema do perfil político dos delegados perguntamos em qual modelo econômico, para o Brasil, o delegado mais acreditava (Gráfico 11). A primeira alternativa - *modelo competitivo com base no mercado, com pouca ou quase nenhuma intervenção do Estado* - obteve 32 respostas. Ou seja, para 22,5% dos delegados há indícios fortes de crença no liberalismo na economia ou na democracia com mercado e competição. Na segunda alternativa - *pouca competição, pouco mercado e com intensa intervenção do Estado* - o número cai bastante: apenas 11 escolhas. A terceira alternativa - *um modelo equilibrado, nem muito Estado e nem muito mercado* - recebeu o maior número de indicações (55). Na última alternativa proposta - *uma economia totalmente estatizada e sem mercado* - o número cai novamente para 12 casos. A possibilidade de uma própria formulação (pergunta aberta) sobre o modelo econômico recebeu 14 indicações e 18 não escreveram sua resposta.

Gráfico 11 - Modelo Econômico



Podemos inferir que se há mais consenso sobre as preferências políticas e partidárias e também sobre alguma forma de socialismo ou de democracia, no que tange ao modelo econômico, ou a confusão se estabelece, ou a idéia de um socialismo que não elimina o mercado é, em síntese, predominante. Isto vem demonstrar algo muito peculiar e interessante, pois a experiência mais conhecida do modelo socialista soviético sem democracia, muito Estado e sem mercado, parece não constar do repertório da grande maioria da amostra. Somando-se a primeira com a terceira alternativas obtém-se um total de 87 respostas que afirmam que o modelo econômico deve contemplar a idéia de mercado ou deve girar em torno de uma economia competitiva ou equilibrada, nem muito Estado e nem muito mercado.

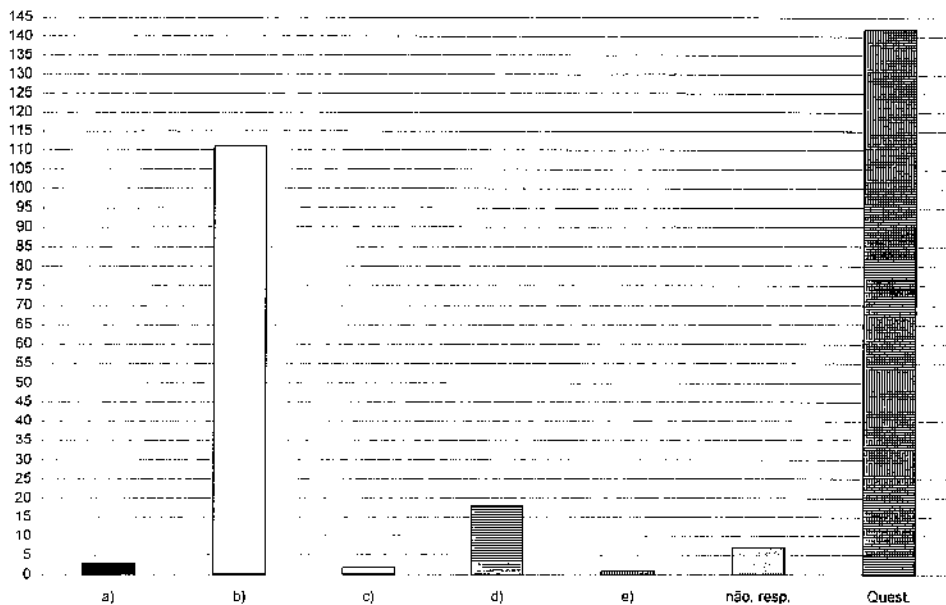
Fica a impressão de que para a maioria dos funcionários da amostra não há muito problema com as noções de mercado e competitividade quando colocadas no campo externo ao Estado.

c) Opiniões sobre o Estado e a Administração Pública

Esse bloco contém opiniões sobre o Estado e Administração Pública e traz a percepção do delegado tanto sobre esses aspectos mais gerais como acerca de seu espaço direto de trabalho, além dos motivos pelos quais trabalha para o Estado.

A primeira pergunta foi assim formulada: Qual idéia mais se aproxima da realidade atual do Estado brasileiro? A maioria absoluta (111 delegados) assinalou a segunda alternativa (ver Gráfico 12) de resposta - *trata-se de um Estado que apenas contempla os interesses dos ricos e privilegiados*. Em segundo lugar a opção de 18 delegados foi pela quarta alternativa - *trata-se de um Estado que age em torno dos seus próprios interesses*. É interessante registrar que a primeira alternativa - *trata-se de um Estado que procura contemplar os interesses da maioria da população*, bem como, a terceira alternativa - *trata-se de um Estado que tende ao equilíbrio entre ricos e pobres nas suas ações* - tiveram, no total, apenas 5 indicações.

Gráfico 12 - Idéia/Realidade Atual do Estado



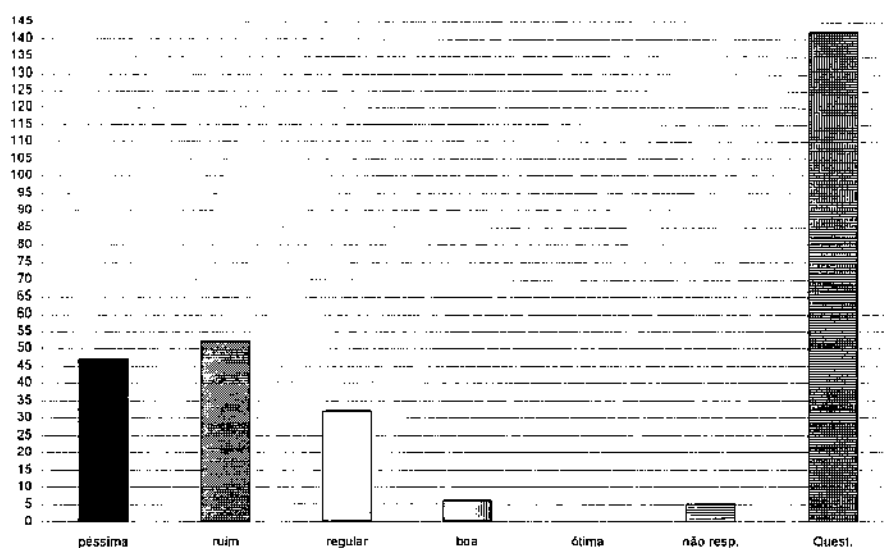
Essas respostas, por si, dizem muita coisa. A percepção atual dos funcionários pesquisados sobre o Estado brasileiro em geral é de que se trata de um Estado dos ricos e privilegiados ou de um Estado que age em torno dos seus próprios interesses. Por trás disso tanto está presente a concepção de um Estado de classe, “comitê executivo da burguesia”, quanto, em menor grau, a de um o Estado burocrático, separado da sociedade, no sentido de estar voltado para si próprio. A complicação quanto a essa percepção vem tanto com a idéia de que esse Estado é o complexo onde o funcionário trabalha como com a idéia de que o Estado e o poder possam estar muito distantes desse funcionário. Os meios de administração estão separados dos funcionários, assim como os meios de produção dos operários.

Forçando um pouco a livre interpretação poderíamos dizer que o funcionário sente estar trabalhando para os ricos e privilegiados ou em torno de seus próprios interesses, quer dizer do Estado. De outro lado, pode revelar também uma profunda crítica sobre a natureza e o caráter do Estado no Brasil, apontando para uma vontade e um desejo de uma transformação radical do Estado e da sua lógica e estrutura de trabalho.

Ainda poderíamos dizer que ao contrário do que se publica, uma parcela dos funcionários não deseja a simples manutenção do Estado como ele se encontra atualmente, apesar de se posicionarem contra a perspectiva atual de reforma do Estado.

Na segunda pergunta - *qualifique para você a situação do serviço público hoje no Brasil* - (Gráfico 13) chama a atenção o fato de nenhum respondente escolher a categoria “ótima”, apenas 6 delegados disseram ser “boa” e 32 “regular”. As categorias “ruim” e péssima tiveram 52 e 47 indicações. Complementando a pergunta, solicitava-se a indicação dos responsáveis pela resposta dada. Em primeiro lugar, com 48 indicações aparece a alternativa *todos são responsáveis*; em segundo lugar, com 47 *o Congresso e os políticos são os principais responsáveis*; em terceiro lugar com 45, *é responsabilizada a burocracia dirigente do poder executivo*; em quarto lugar, com 10 indicações *são os chefes intermediários da burocracia estável os principais responsáveis*; em quinto, *a responsabilidade cabe à população e ao eleitor* e por último, com 4 indicações, aparece *o funcionalismo como o principal responsável*.

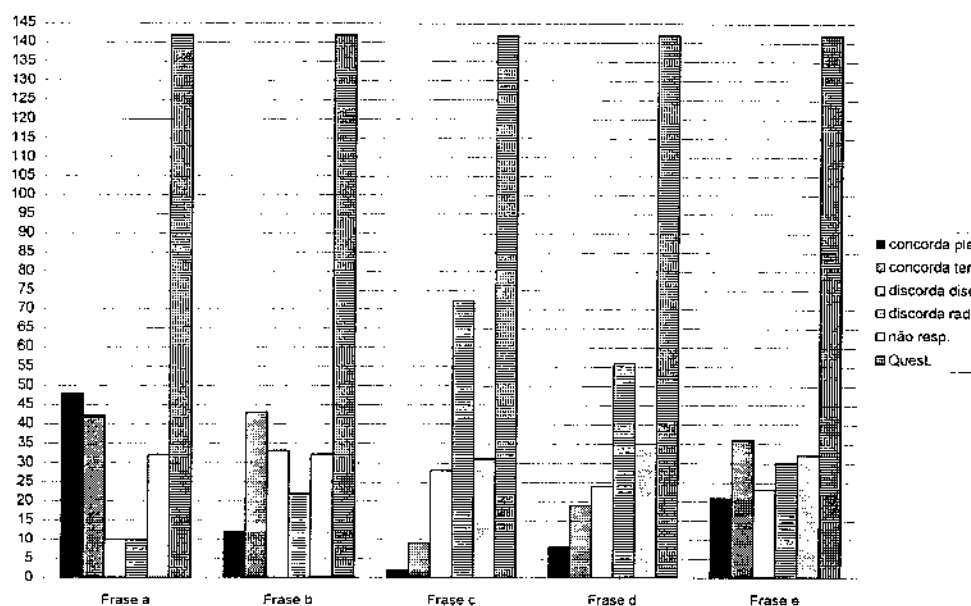
Gráfico 13 - Qualidade do Serviço Público



Interpretando os dados em conjunto podemos afirmar que a percepção da maioria de que o serviço público é de regular para péssimo é de responsabilidade externa ao próprio funcionário. De outro lado, a alternativa isolada - *todos são responsáveis* - foi a mais indicada, ou seja, o funcionário também tem uma parcela de responsabilidade.

Os delegados indicaram sua opinião sobre as alternativas de políticas de gestão entre a descentralização, municipalização, privatização e (Gráfico 14). O respondente poderia escolher concordo plenamente, concordo em termos, discordo mas discutiria o assunto e discorda radicalmente. Vamos apenas indicar as respostas mais contundentes.

Gráfico 14 - Idéias de Políticas de Gestão Pública



A primeira alternativa - *políticas de descentralização da gestão e dos recursos* - apresenta mais concordância que discordância (90 X 20), o que demonstra que a idéia de descentralização está presente no repertório dos delegados. Quanto às *políticas de municipalização de gestão e recursos* há um equilíbrio entre discordâncias e concordâncias (55 X 55).

Quando a alternativa diz respeito à *privatização de empresas estatais e da área mercantil do Estado* a maioria discorda (99 X 11).

A alternativa de *centralização da gestão e dos recursos* também obteve discordância da maioria (80 X 27) e para a *política de descentralização para alguns setores e centralização para outros*, há equilíbrio entre discordância e concordância (53 X 57)

Um breve comentário sobre essas questões: a maioria dos delegados da amostra está aberto à discussão de processos que podem significar descentralização de gestão e de recursos, embora não de uma forma plenamente consensual.

Quando a idéia de privatização é colocada em questão a maioria absoluta ou discorda radicalmente (72) ou discorda mas discutiria o assunto (28). Observe-se que a formulação da alternativa referia-se à privatização de empresas estatais e da área mercantil do Estado. Se fosse colocada a alternativa de privatização de serviços públicos de caráter propriamente estatal, coletivo e social certamente esta encontraria oposição radical dos delegados da amostra.

No Gráfico 15 podem ser observadas as respostas dos funcionários à pergunta sobre: Quais textos mais se aproximam da razão pela qual você trabalha para o Estado. O pesquisado deveria colocar “de acordo” ou “discorda”, e em média 40 delegados não responderam a maioria das alternativas.

A primeira frase - *não tenho outra alternativa no mercado* - foi assim respondida: 74 discordam, 28 estão de acordo. Quando passamos para a segunda - *mesmo se tivesse outra alternativa continuaria no Estado* - 51 discordam e 49 concordam.

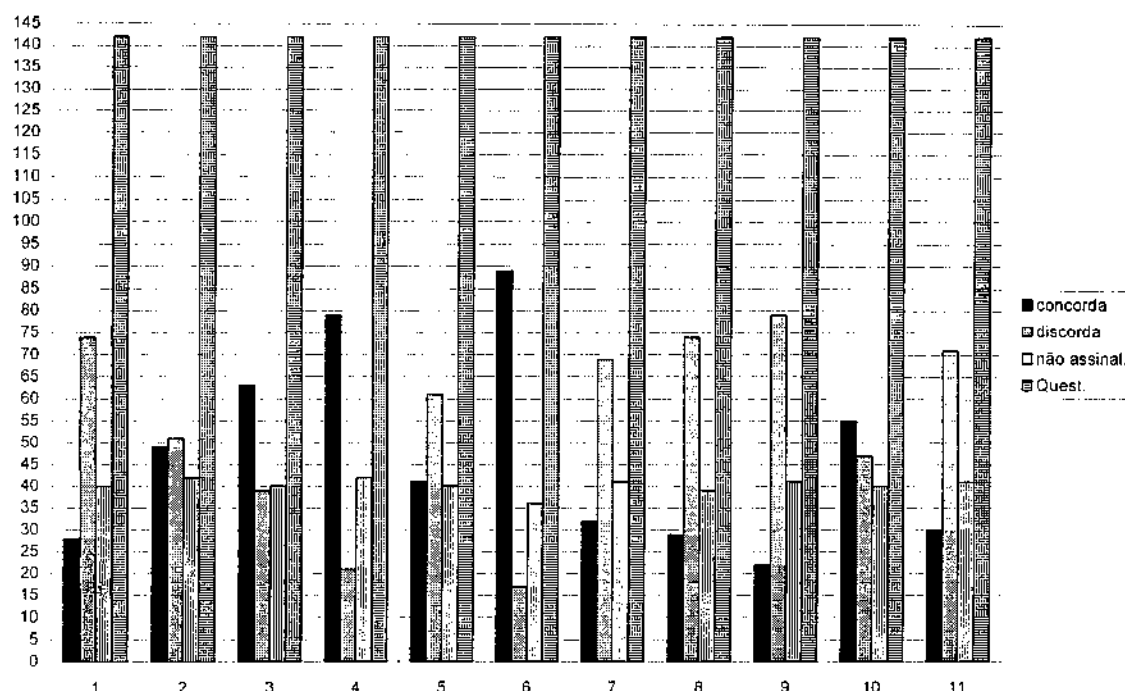
Para a terceira frase - *no Estado não se ganha bem mas há mais segurança e estabilidade no emprego* - 63 concordam, 39 discordam. Quando passamos para a quarta - *desejo ter uma aposentadoria integral* - 79 concordam, 21 discordam.

Para a quinta frase - *indiferente trabalhar para o Estado ou para qualquer outra organização* - 61 discordam e 41 concordam. Quando passamos para a sexta - *por compromisso ou missão para com o público* - ocorreu o maior número de concordâncias (89) enquanto apenas 17 discordavam.

Para a sétima frase - *é um trabalho diferenciado com prerrogativas especiais* - 69 discordam e 32 concordam. Para a alternativa seguinte - *é um trabalho onde tenho bastante autonomia de ação* - 74 discordam, 29 concordam. Para a nona frase - *é um trabalho que possibilita ascensão social* - 79 discordam, 22 concordam.

Para a décima frase - *é um trabalho onde me realizo profissionalmente* - 55 concordam e 47 discordam. Por último, ao texto - *é um trabalho por meio do qual posso planejar uma vida tranqüila no futuro* - 71 discordam, 30 concordam.

Gráfico 15 - Razão pela qual Trabalha para o Estado



Os dados apresentados demonstram, em primeiro lugar, que em grande parte dos aspectos que envolvem o trabalho do funcionário há mais consenso que dissenso. No que diz respeito aos aspectos de maior consenso, percebe-se que o trabalho no Estado não pode ser descartável ou tratado sem a seriedade devida, pois os funcionários apesar da situação ruim do setor público acabam por ter identidades fortes com o seu trabalho. A concordância com a frase *compromisso ou missão para com o público* e a discordância com a frase *não tenho outra alternativa no mercado* mostram que o trabalho no setor público é uma opção intrínseca, ainda que 50% das respostas discordam da frase *mesmo se tivesse outra alternativa continuaria no Estado* e também a *aposentadoria integral* seja um valor extrínseco bastante importante. Contudo, o dissenso sobre as frases *no Estado não se ganha bem mas há mais segurança e estabilidade no emprego* e *indiferente trabalhar para o Estado ou para qualquer organização*, e também a discordância quanto às frases *o trabalho permite planejar uma vida mais tranquila no futuro* e *é um trabalho com prerrogativas especiais* confirmam o descontentamento com as condições de trabalho existentes. As respostas às frases que indicam temas da realização profissional e da autonomia de ação corroboram tal argumento.

Isso coloca que em torno de idéias preconcebidas sobre os supostos interesses dos funcionários públicos, os delegados apontam haver bastante divergências. É provável que com uma amostra mais abrangente o panorama apresentado seja alterado. Contudo, é importante esclarecer que o perfil traçado até aqui é de uma amostra da parcela mais mobilizada do sindicalismo federal, o que não deixa de ser uma contribuição de grande relevância. Ademais, indica ser de bom senso ouvir o que pensam e consultar os funcionários públicos para estabelecer políticas de “pessoal” ou de “recursos humanos” para o Estado.

De todo modo, até aqui a pesquisa vai adicionando elementos que ajudam a desvendar esse tão pouco conhecido mundo do funcionalismo público.

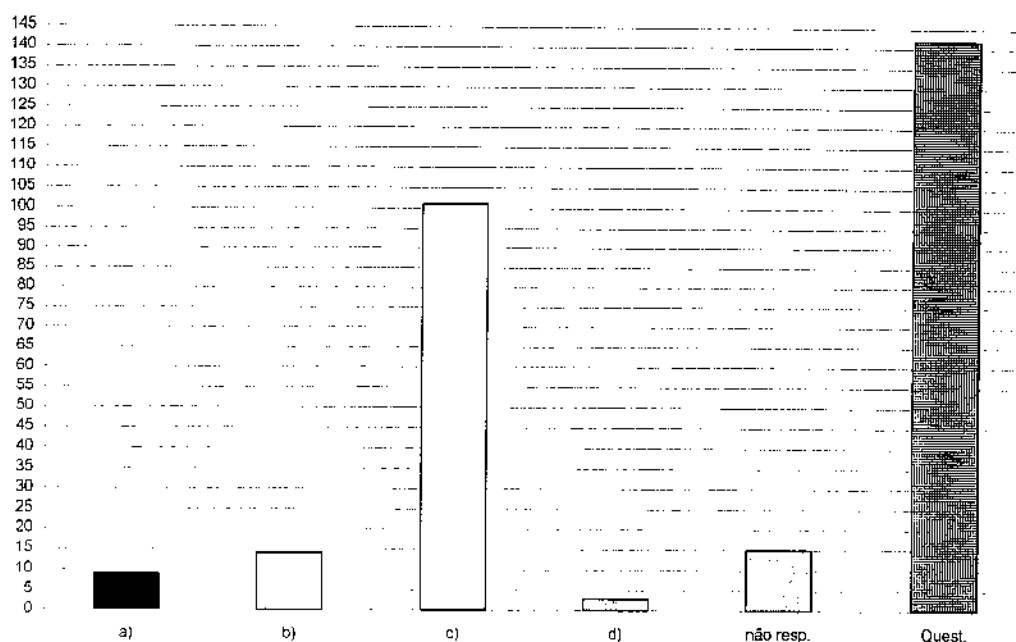
d) A Organização Sindical

As proposições desse bloco revelam as opiniões dos delegados da amostra sobre as questões em pauta da organização sindical.

Em primeiro lugar (Gráfico 16), a concepção de Sindicato para a maioria dos delegados (101 casos) está inscrito na frase (c) - *O Sindicato é um órgão que deve acima de tudo lutar junto com os demais trabalhadores para um projeto de transformação social*. O segundo posto assinalado por apenas 14 delegados é ocupado por (b) - *O sindicato deve acima de tudo lutar pela defesa econômica e posicionar-se politicamente*, sendo que a frase (a) - *o sindicato deve lutar pela defesa dos interesses econômicos da categoria e ficar longe da política* foi indicada por somente 9 delegados.

Podemos afirmar que para a maioria dos delegados da amostra o Sindicato é um instrumento de transformação social e de união com os demais trabalhadores, enquanto a idéia de um sindicato apenas corporativo e de defesa econômica tem pequena indicação. Poder-se-ia inferir que para a maioria dos delegados predomina a concepção de um sindicato classista, que deseja unir-se com os demais trabalhadores, dado que se relaciona inclusive com a forma de organização de sindicatos gerais de onde a maioria dos delegados é proveniente.

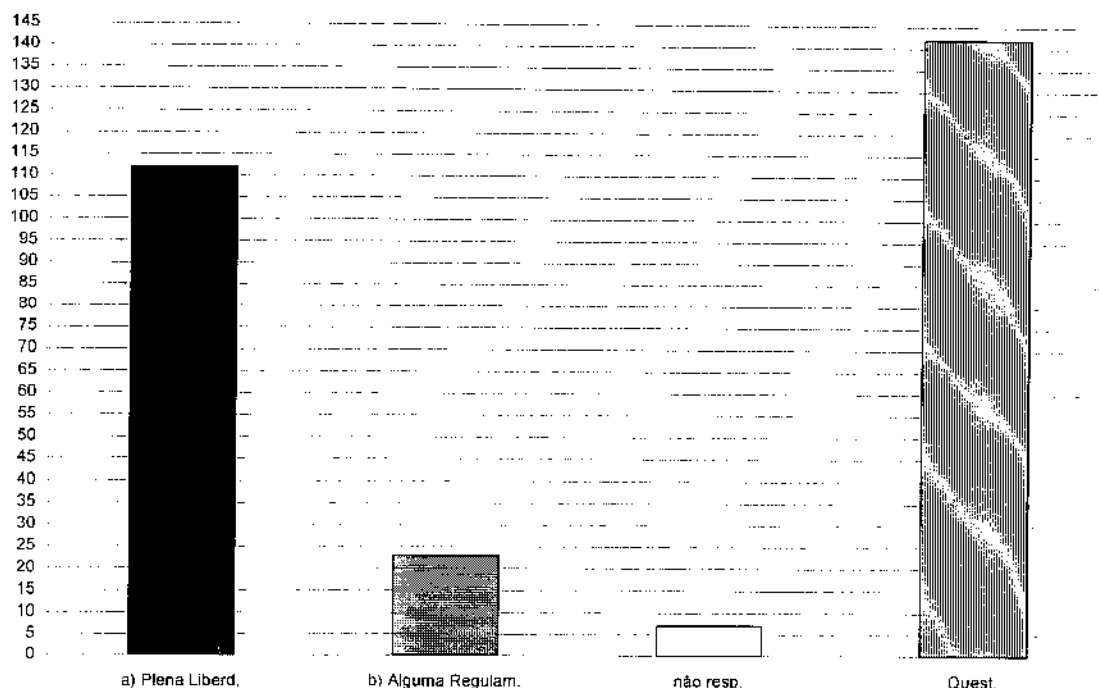
Gráfico 16 - O Sindicalismo para você é:



No entanto, essa concepção contradiz um pouco a prática do sindicalismo dos servidores federais, que têm se mobilizado predominantemente em torno das pautas salariais e demais questões diretamente ligadas aos seus interesses. Desconhecemos movimentos significativos em torno de questões mais abrangentes que tenham tido a capacidade de envolver trabalhadores do setor público e do setor privado.

A segunda questão (Gráfico 17) colocava ao delegado apenas duas opções: *a) você é favorável a plena liberdade sindical ou b) favorável a algum tipo de regulamentação legal do sindicato*. Mais uma vez a grande maioria (112) dos delegados assinalou a primeira alternativa e apenas 23 delegados foram favoráveis a alguma forma de regulamentação legal. Para essa amostra de delegados não há quase nenhum temor à plena liberdade sindical, dado que deve ser remetido à polêmica indicada no segundo capítulo desse trabalho.

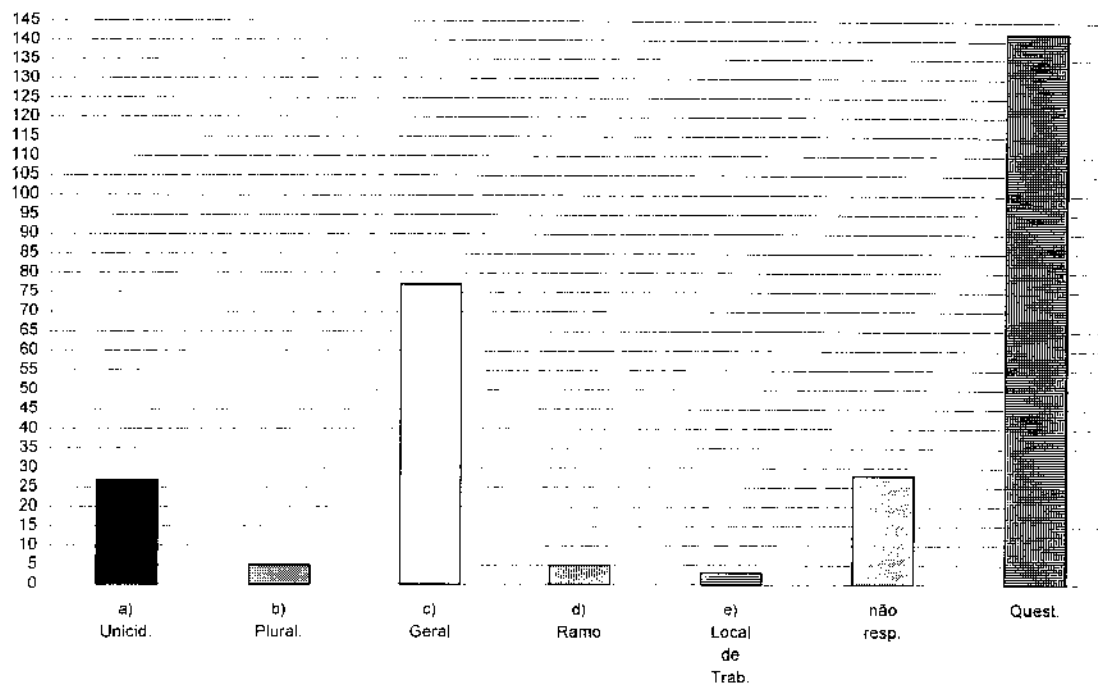
Gráfico 17 - Você é Favorável:



Mais elementos para essa discussão podem ser obtidos a partir da questão sobre a organização sindical: *a) favorável a unicidade sindical (um sindicato único por categoria, setor etc...)* - *b) favorável à pluralidade sindical (mais de um sindicato por categoria, setor etc...)* - *c) favorável ao sindicato único e mais geral dos servidores públicos* - *d) favorável ao sindicato por ramos ou setores da administração pública* - *e) favorável ao sindicato por local de trabalho ou instituição* (Gráfico 18).

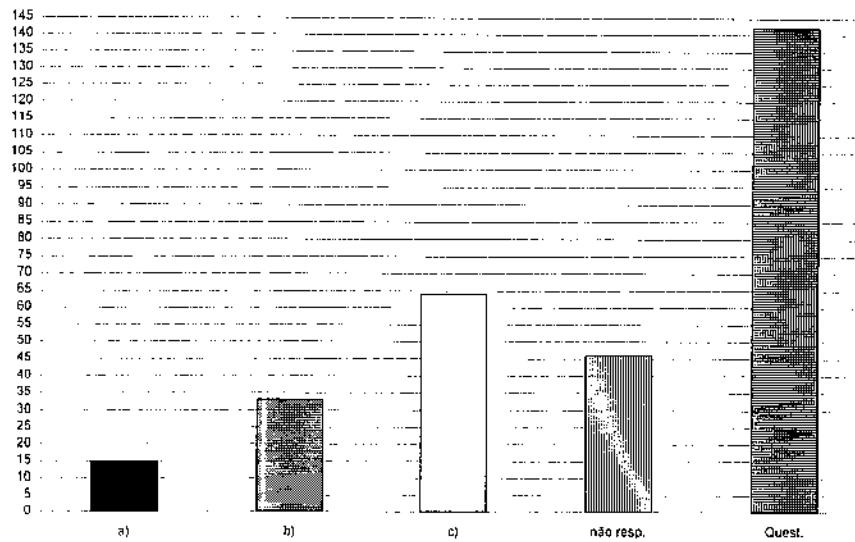
A alternativa de um sindicato único e mais geral obteve o maior número de respostas favoráveis (77); em segundo lugar predomina a alternativa da unicidade sindical com apenas 27 respostas sendo as demais alternativas pouco assinaladas. Esse quadro indica que o pluralismo sindical para os delegados da amostra é claramente rejeitado, enquanto a unidade e não necessariamente a unicidade representa a forma preferida de organização sindical.

Gráfico 18 - Organização Sindical



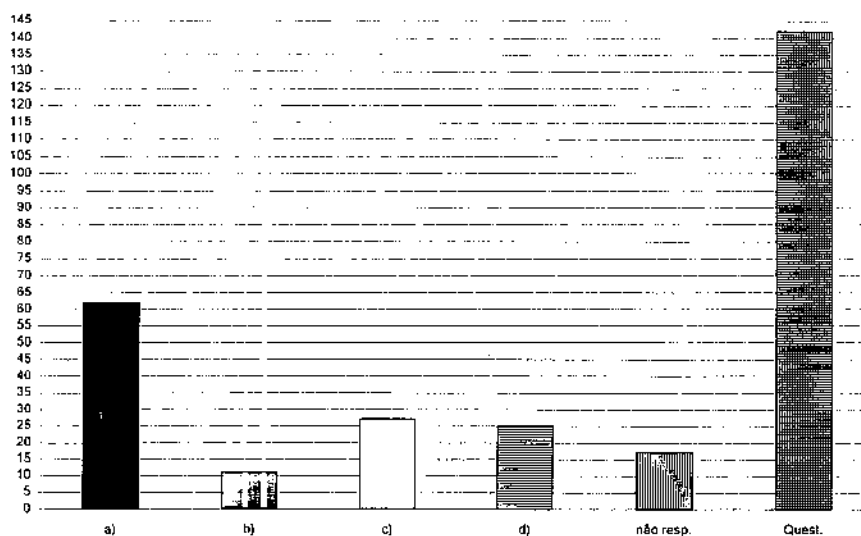
No Gráfico 19 as respostas sobre a contribuição sindical apresentam mais elementos para a discussão anterior. A alternativa mais assinalada (com 64 respostas, “c”) define a contribuição sindical a partir de assembléia da categoria; em segundo lugar, com 33 indicações (“b”), a contribuição sindical é livre e espontânea e 15 delegados aprovam a contribuição obrigatória ou compulsória (“a”). Essas respostas mostram que os delegados demandam mecanismos que garantam uma contribuição financeira certa para o sindicato que não seja apenas livre e espontânea. O mecanismo de assembléia da categoria pode não ser o mais democrático, e assemelhar-se ao mecanismo do setor privado de fixação da contribuição confederativa e assistencial, onde, na maioria dos casos, poucos trabalhadores participam dessa decisão. A diferença central do setor público é que não basta a assembléia decidir o valor das contribuições e solicitar o desconto em folha de toda a categoria. Isso depende da aceitação por parte do funcionário.

Gráfico 19 - Contribuição Sindical



Para cercar ainda mais a questão da liberdade sindical sugerimos alternativas de respostas a partir do seguinte texto (Gráfico 20): Na Constituição de 1988 a liberdade sindical para o servidor público, diferente do setor privado, é considerado por você? A alternativa a) *o caminho melhor para a organização sindical dos servidores* foi a mais assinalada com 62 indicações. A alternativa c) *era preferível uma legislação igual a do setor privado* teve 27 preferências. A alternativa d) *não tenho opinião sobre esse assunto* apareceu em terceiro lugar com 25 escolhas e, por último, a alternativa b) *só traz desvantagens para a organização sindical dos servidores públicos* teve 11 preferências.

Gráfico 20 - Na Constituição de 1988...



Com esse quadro, e considerando o número significativo de delegados que não respondeu essas questões, podemos dizer que a problemática da organização sindical ainda não está plenamente resolvida. Melhor dizendo, apesar da preferência pela liberdade sindical apresentar coerência quando se observa o conjunto de questões formuladas, não há consenso sobre a forma de organização sindical no futuro. Prevalece uma orientação em torno de sindicatos mais unificados e gerais dos servidores coexistindo com a realidade mais diversa de sindicatos por categoria e por setores de atividades.

e) Apreciação Sobre a CUT

A CONDSEF é filiada à CUT, mas não faz parte de sua estrutura orgânica, como havíamos dito anteriormente. Formulamos algumas questões sobre a CUT para detectar como o delegado da amostra se posiciona acerca da Central mais importante na representação do serviço público.

À primeira pergunta sobre se o sindicato é filiado a CUT a maioria dos delegados respondeu afirmativamente (124 casos). Contudo, quando questionado se se filiaria pessoal e diretamente à CUT o dissenso torna-se evidente: 63 respostas afirmativas X 54 respostas negativas e 25 não responderam (Gráfico 21 e 22).

Gráfico 21 - Sua Entidade Filiada à CUT

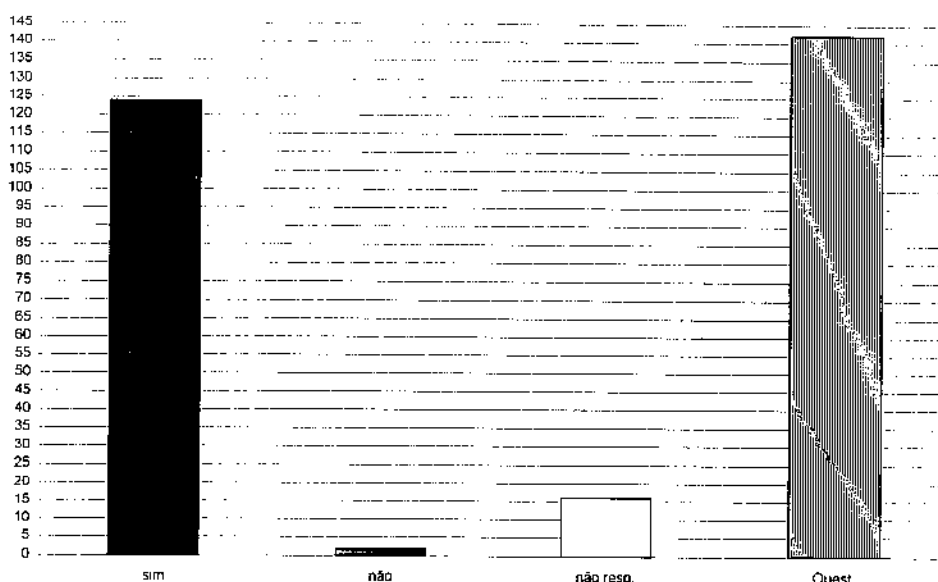
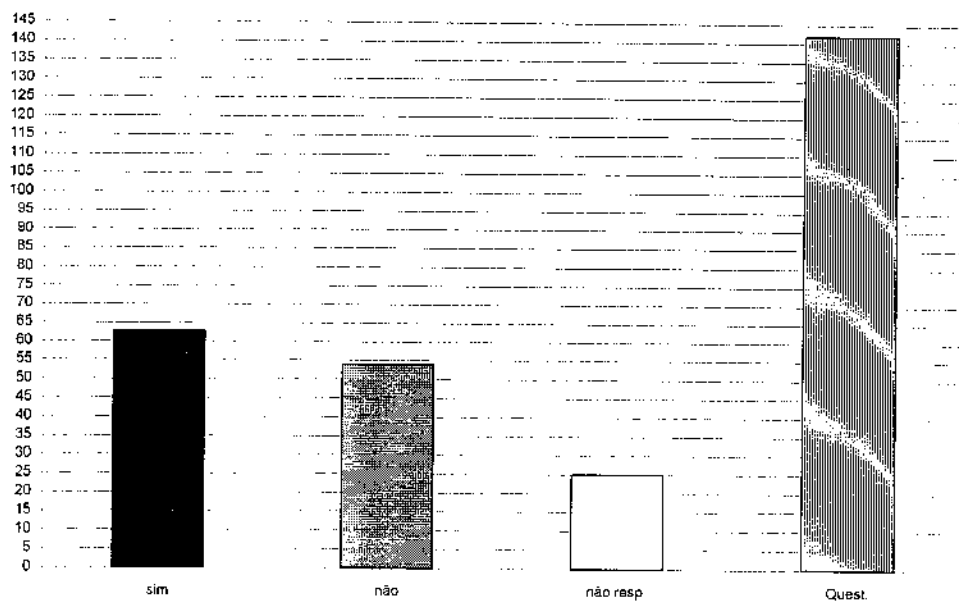
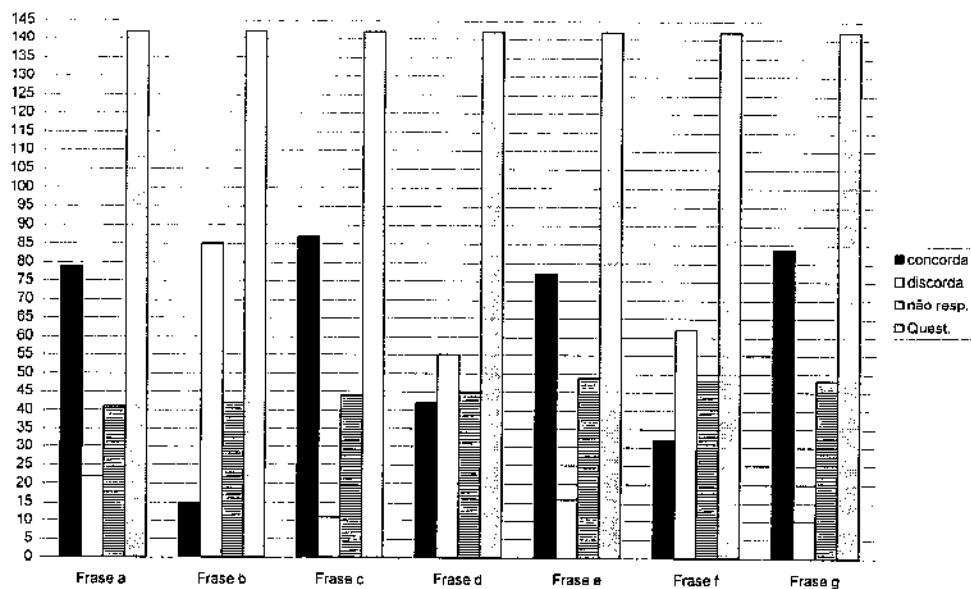


Gráfico 22 - Você se Filiaria à CUT?



Para algumas estratégias da CUT apresentamos diversas frases para extrair a opinião dos delegados (Gráfico 23). O procedimento analítico baseia-se em critério de maior ou menor consenso, desprezando-se o número de delegados que não respondeu.

Gráfico 23 - Texto sobre a CUT



O maior consenso verifica-se em torno da frase (c) - *a CUT deve crescer e atrair o maior número de sindicatos possível* - (87 concordam X 11 discordam).

Em segundo lugar há maior consenso em torno da frase (g) - *a CUT deve ser cada vez mais pluralista e democrática* - (84 concordam X 10 discordam).

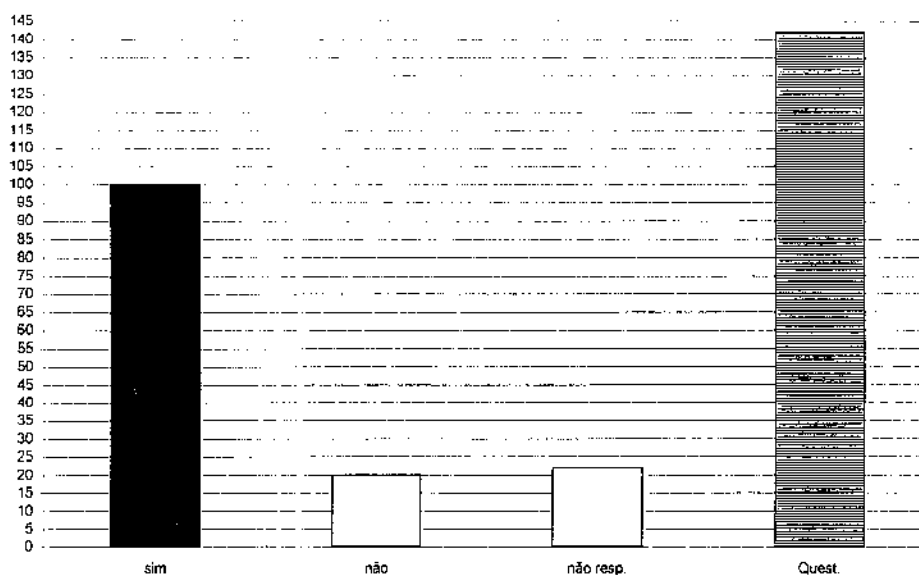
Em terceiro lugar há significativo consenso no sentido inverso da frase (b) - *a CUT está atuando de acordo com as minhas expectativas* - (85 discordam X 15 concordam), posição que é reafirmada na frase (a) - *a CUT nasceu de um sindicalismo de confronto, mas hoje está muito moderada* - que recebeu 79 indicações de concordância X 22 de discordância.

Na frase (e) - *a CUT deve ser cada vez mais classista e socialista* - predomina a concordância de 77 X 16 que discordam.

Os delegados começam a se dividir mais claramente em torno da frase (f) - *a CUT deve ter um modelo único de sindicato* (o sindicato orgânico) - (62 discordam X 32 concordam). A divergência também se estabelece em torno da frase (d) - *a CUT deve continuar filiada a uma entidade internacional social-democrática / CIOSL* -, pois 55 delegados discordam e 42 concordam.

Apesar das divergências, quando perguntamos - *Para você tem sido positivo a CONDSEF estar filiada à CUT?* - a maioria dos delegados (100 casos) respondeu afirmativamente e apenas 20 negativamente (Gráfico 24).

Gráfico 24 - CONDSEF Filiada à CUT



As questões formuladas permitiram avaliar algumas tendências sindicais predominantes na amostra de delegados e tudo indica que estas representam correntes mais à esquerda dentro da CUT, cuja ala majoritária tem assumido há alguns anos posições mais contratualistas, negociadoras e institucionalizadoras.¹⁴ Contudo, não podemos afirmar que esse processo de institucionalização seja unilateral, hegemônico e inevitável. No futuro, pode haver rupturas no interior da CUT, e o “pêndulo” virar à esquerda. Do nosso ponto de vista, os sindicatos dos funcionários públicos por si não terão essa capacidade. O movimento do “pêndulo” dependerá da situação e do posicionamento dos sindicatos de trabalhadores do setor privado ante as transformações em curso no sistema capitalista brasileiro.

f) As Greves e a Negociação no Setor Público

Para mapear mais ainda o problema das orientações sindicais dos delegados formulamos perguntas sobre as greves e a negociação no setor público.

Sobre as greves, os delegados da amostra estão bastante divididos (Gráfico 25). Com referência à frase (a) - *A greve no serviço público deve ser livre sem nenhuma regulamentação* -, curiosamente a maioria discorda (58 casos), mas uma parcela significativa concorda (49 casos).

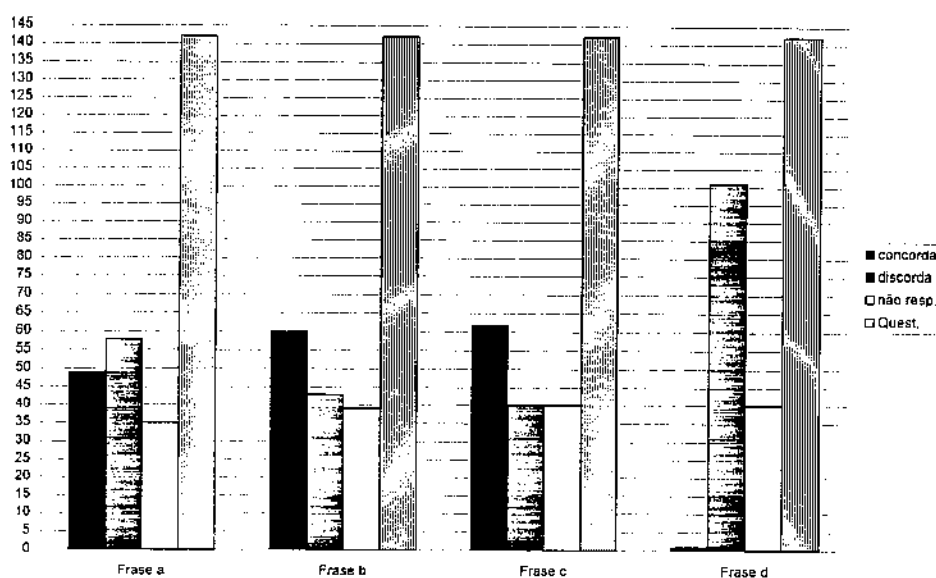
No que tange à frase (b) - *a greve deve ser regulamentada para os serviços essenciais* - também há dissenso: 60 delegados concordam e 43 discordam. Quanto à frase (c) - *a greve deve ser regulamentada através de negociação* - a discórdia também é evidente: 62 delegados concordam e 40 discordam.

Finalmente, com relação à frase (d) - *a greve deve ser proibida no serviço público* - a maioria (101 casos) respondeu que e apenas 1 concorda.

Não imaginávamos haver tal dissenso na questão das greves, porque estas têm sido um instrumento amplamente utilizado no movimento sindical dos servidores públicos. No capítulo subsequente, a questão das greves no serviço público merecerá uma análise mais sistemática da nossa parte.

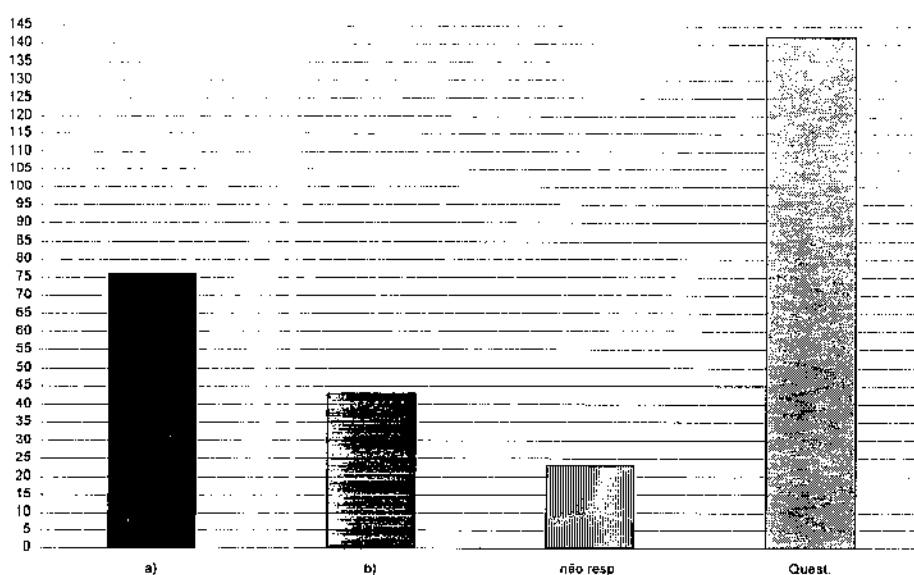
¹⁴ Ver a importante tese sobre a CUT, de Iram Jácome Rodrigues sobre esse assunto, op. cit..

Gráfico 25 - Sobre a Greve



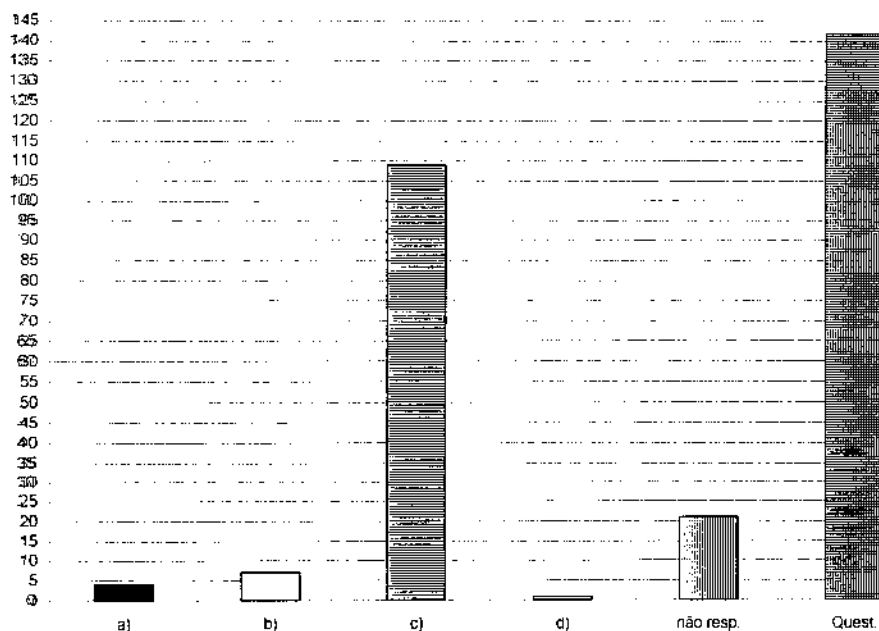
Prosseguindo, formulamos uma questão relativa à greve X a negociação na administração pública (Gráfico 26). Nesse caso, a balança pende para a primeira alternativa - *a greve é o principal meio para encaminhar as reivindicações dos servidores* - 76 indicações contra 43 escolhas para a segunda alternativa - *a negociação é o principal meio de relacionamento com o governo*.

Gráfico 26 - Sobre Greve/Negociação



Ainda sobre a negociação perguntamos - *como deve ser a negociação com o governo, por categoria e por entidade, por setor com várias entidades dos servidores, negociação geral e conjunta com o todo o funcionalismo federal ou negociação por local de trabalho ou instituição*. Pelo Gráfico 27 percebe-se que não há muita dúvida sobre as respostas dos delegados: a maioria dos delegados prefere a *negociação conjunta* (109 casos, frase “c”) relativamente às demais modalidades.

Gráfico 27 - Negociação com o Governo

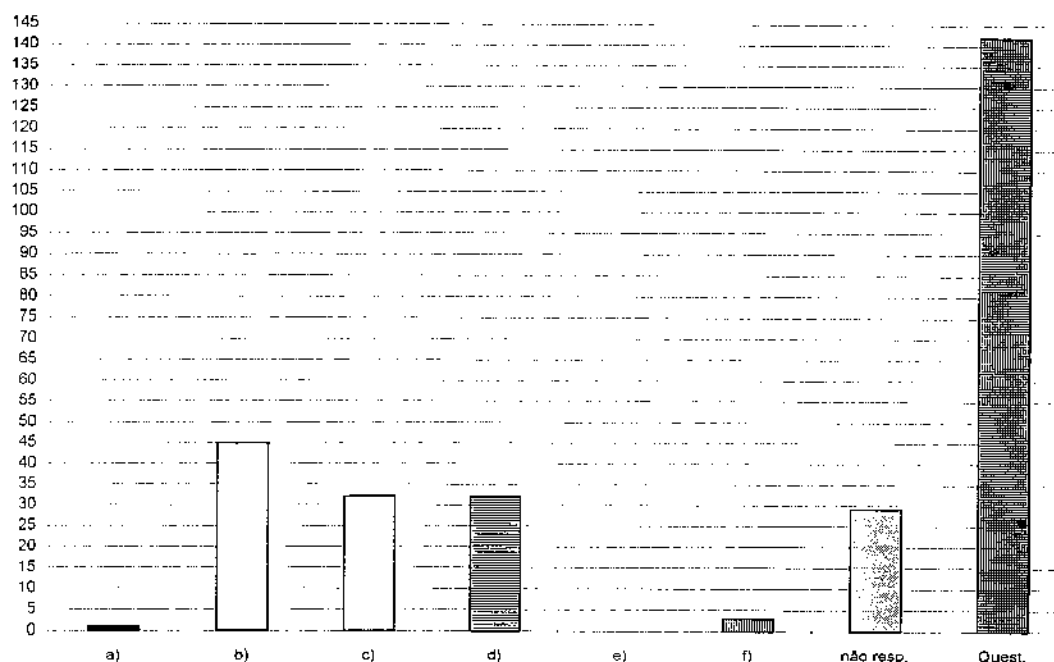


Com base em tudo que foi apresentado acreditamos ter fornecido um quadro bastante relevante das opiniões de parte dos funcionários que exercem papel fundamental na sustentação do sindicalismo federal. Para completar o perfil dos delegados julgamos importante analisar as respostas da última pergunta do questionário: *Para um futuro melhor para o setor público com qual frase você mais concorda?* (Gráfico 28)

A alternativa mais assinalada foi: *o futuro melhor depende da união e da luta dos servidores* (45 casos, frase “b”); em segundo lugar, com 32 indicações cada, empatam duas alternativas (“c” e “d”): *o futuro depende da democracia, do voto e das eleições dos representantes do povo* e *o futuro depende de uma revolução política e social que altere radicalmente o Estado*. Apenas 1 delegado assinalou - *o futuro depende do aumento da*

tributação e da arrecadação do Estado (“a”); 3 delegados assinalaram a frase (“f”) - não é possível vislumbrar um futuro melhor para o setor público e nenhum delegado acredita que o futuro depende da revisão constitucional e das reformas do Estado em curso.

Gráfico 28 - Para um Futuro Melhor



Consideração final: na conjuntura atual, em que pesem as ameaças de todos os lados ao setor público, os delegados da amostra demonstram vivas esperanças em um futuro melhor para o setor público a partir do “em si” da classe, e até mais um pouco, pois acreditam na democracia e na capacidade que tem o eleitor nos processos de mudança e, mais do que isso, acreditam na classe “para si” e na utopia da revolução. Como afirmamos em algum ponto desta análise, conhecemos pouco sobre esse mundo. Essa pesquisa é uma contribuição para começar a mudar esse estado de ignorância, por isso inserimo-la no contexto desse trabalho.

3. O Sindicalismo no Estado de São Paulo

3.1 Alguns Dados sobre o Estado de São Paulo

O Estado de São Paulo merece destaque por ocupar o papel central no processo de modernização econômica do País, tanto devido à concentração industrial como à concentração dos serviços. Em relação ao PIB nacional, o setor secundário paulista é responsável por 57,8% e o setor terciário 55,3%, conforme valores estimados para 1990.(Kon, 1992)

Os serviços públicos em São Paulo (administração pública e atividades sociais) têm 12% do PIB paulista, enquanto o comércio, em primeiro lugar, está em torno de 26,6%, as atividades financeiras em 21,2%, outros serviços 18,8%, aluguéis 13,4% e Transporte, Comunicação e Armazenagem com 8 %. No entanto, o emprego público em São Paulo cumpre um papel muito importante, pois do conjunto do terciário paulista o setor público é o segundo empregador, só ficando atrás dos serviços distributivos ou comércio. Quanto à geração de empregos, os serviços públicos e sociais também ocupam posição de destaque, ou seja, o segundo lugar. (Semeghini e Gonçalves, 1992, p. 62)

De estudo realizado sobre o emprego público e ciclo econômico no Estado de São Paulo extraímos a seguinte conclusão: “Na presença de um setor privado incapaz de absorver adequadamente a mão-de-obra que aflui à população economicamente ativa, bem como em face do baixo nível de qualificação do trabalhador que busca na estabilidade um abrigo a este fato, o Estado tem atuado como um verdadeiro fundo de seguro-desemprego, notadamente nas épocas de crise e recessão.” (Chahad, 1991, p. 63)

O Estado de São Paulo tem o maior número de servidores estaduais do País (1.131 mil em 1988/89 segundo a RAIS, Administração Pública direta e autárquica) mas em se considerando a porcentagem em relação à população paulista a proporção é de 34,48 empregados públicos para cada mil habitantes índice bastante inferior se comparado com países capitalistas avançados.

O governo do Estado de São Paulo desconhecia o perfil dos seus funcionários públicos no período compreendido entre 1966 até 1991. Nesse ano, o censo realizado computou 612 mil servidores ativos e 200 mil aposentados. De 1991 a 1993 foram contratados mais 100 mil. Diverso do nível federal, a maioria dos funcionários paulistas (78%) trabalha nas áreas-fins, ou seja, em órgãos que prestam serviços diretamente à população. Na educação, de 301 mil funcionários (49% do total no Estado de São Paulo) 220 mil são professores; na área de segurança pública, 75 mil são policiais militares (12% do total do Estado); há 62 mil servidores da saúde (10% do total do Estado) e 42 mil da justiça (7%). Em 1966 os homens eram maioria dos servidores: 61% contra 39% de mulheres. Em 1991 este número inverte e as mulheres somam 60%. Enquanto a média de idade média dos servidores federais é de 50 anos, no Estado de São Paulo a grande maioria (87,3%) está abaixo desta faixa: entre 18 e 29 anos (28,9%); entre 30 e 39 anos (32,1%) e entre 40 e 49 anos (26,3%). Acima de 50 anos há apenas 12,7% de servidores. Outra dado importante refere-se ao grau de instrução: em 1991 37,8% dos funcionários paulistas possuíam curso superior completo e 9,7% superior incompleto; 10% nível técnico completo e 9,5% segundo grau completo. Isto indica que a maioria dos funcionários do Estado de São Paulo tem escolaridade maior que outras categorias de trabalhadores do setor privado, nas quais o grau de instrução é muito baixo.¹⁵

No início de 1995, segundo dados da Secretaria Estadual do Planejamento, o total de funcionários do Estado de São Paulo atingia 1.135.223, conforme distribuição apresentada na tabela a seguir.

¹⁵ Dados extraídos de reportagem sobre o censo do Estado de São Paulo, realizada pelo *Jornal do Brasil* de 7-11-1993.

TABELA 4 - TOTAL DE FUNCIONÁRIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Setor	Quantidades Ativos/inativos	%
1-Secretarias	740.483	65,23
2-Assembleia Legislativa	3.528	0,31
3-Tribunal de Contas	2.244	0,20
4-Poder Judiciário	50.262	4,43
5-Ministério Público	3.683	0,32
6-Autarquias	47.427	4,18
7-Fundações	13.742	1,21
8-Inativos de Empresas	35.137	3,10
9-Empresas	180.032	15,86
10-Universidades	58.685	5,17
11-Total Geral	1.135.223	100

Fonte: Secretaria Estadual de Planejamento (cedida para grande imprensa-OESP em 7-01-95).

Como pode ser observado, a administração direta emprega 740.483, ou seja, 65% do total do emprego público paulista, sendo que os setores com maior número de funcionários são a Secretaria da Educação, que emprega mais de 50%, a Secretaria da Segurança Pública aproximadamente 15%, a Secretaria da Saúde, 10%, a Secretaria da Administração Penitenciária (extinta) 1,9% e a Secretaria da Fazenda 0,7%. Há muita heterogeneidade entre os setores e dentro de cada setor pelas múltiplas categorias, funções, carreiras, pelo grau de escolaridade, pelo tempo de serviço público e pelos salários e gratificações.

Mais impressionante no caso de São Paulo é a disparidade dos salários médios entre os diversos estratos e setores que compõem a administração paulista.¹⁶

¹⁶ Dados extraídos de reportagem publicada na *Folha de S. Paulo* 29-12-94, sob o título "Covas vai enfrentar distorções salariais".

TABELA 5 - OS SALÁRIOS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Salário Médio em 1994 (em reais)	Número de Funcionários (%)	Part/folha de pgto.(%)
182 a 498 reais	68,5	43
509 a 983 reais	15,5	22,5
1023 a 2857 reais	16	34,5
Total	100 (879.502)	100

Fonte: Quadro Adaptado da Folha de São Paulo de 29-12-94

Em dezembro de 1994 os órgãos que empregavam 68,5% dos funcionários tinham salários médios inferiores à R\$ 500. sendo que a Secretaria da Educação tinha uma média salarial de R\$ 325, a Saúde R\$ 270, a Secretaria do Bem Estar Social R\$ 307 e a da Segurança Pública R\$ 475. Os órgãos que empregavam cerca de 16% dos funcionários tinham salário médio acima de R\$ 1000. Alguns exemplos: o maior salário encontrava-se no Ministério Público, com salário médio de R\$ 2.857 com apenas 3.129 funcionários; a Secretaria da Fazenda com salário médio de R\$ 1.753; o Tribunal de Contas com salário médio de R\$ 1.694; o Tribunal da Justiça Militar com média de R\$ 1.391 reais e Assembléia Legislativa com média de R\$ 1.115. No campo intermediário entre R\$ 509 e R\$ 983, estavam as universidades paulistas, empresas públicas, como Sabesp, Cetesp e Prodesp, entre outros órgãos.

A participação na folha de pagamento do governo do Estado de acordo com o número de funcionários é um dado relevante a ser verificado: 16% dos servidores que percebem os salários maiores retêm 34,5% da folha de salários, enquanto que 68,5% dos funcionários de salários mais baixos ficam com 43%.

É preciso considerar que o Ministério Público e os Poderes Legislativo e Executivo têm autonomia administrativa e podem definir suas próprias políticas salariais dentro dos recursos orçamentários, recursos estes que dependem de aprovação do poder legislativo.

O caso de São Paulo é apenas um retrato da “selva salarial” no setor público estadual do Brasil. Um dos argumentos referentes às distorções salariais indicava, por exemplo o fato da Secretaria da Educação reunir mais de 320 mil funcionários, sendo que

qualquer reajuste salarial causaria grande impacto na folha de pagamento. No caso da Secretaria da Fazenda e outras secretarias menores, pelo contrário, os salários poderiam ser corrigidos sem ocasionar tal impacto. Nessa linha de raciocínio, para corrigir os baixos salários das chamadas áreas sociais do Estado seria preciso processar um enxugamento de pessoal, com demissões, para então poder elevar o salário do pessoal remanescente.

Tais situações são reveladores dos contrastes na administração pública paulista dos anos 90 e contribuem para entender as diversas formas de organização sindical no Estado de São Paulo e também para depreender porque a organização sindical mais avançada encontra-se nos setores da educação e saúde: é justamente nesses setores que a situação econômica e social dos funcionários públicos ganha dimensões mais graves de proletarianização e degradação.

3.2 A Organização Sindical no Estado de São Paulo

No caso dos funcionários do Estado de São Paulo, a organização sindical comparativamente ao caso da esfera federal tem algumas diferenças importantes: os sindicatos gerais são praticamente inexistentes, havendo apenas um caso, o do Sindicato dos Servidores Públicos do Estado de São Paulo (SISPESP) e da Federação das Entidades de Servidores do Estado de São Paulo. Estas entidades têm pouca representatividade entre os servidores em comparação com os demais sindicatos por setor e por categoria e, na verdade, são dependentes da Associação dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo (AFPESP), esta sim com aproximadamente 200 mil filiados, que tem caráter mais assistencial (próxima a de um clube dos funcionários) que sindical. Tanto isto é verdade que os sócios efetivos e contribuintes são subscritores de Títulos de Expansão Social e as propostas de atuação da associação são predominantemente de lazer, prestação de serviços assistenciais e jurídicos, além evidentemente da defesa dos direitos e interesses dos seus associados.¹⁷

Neste item vamos nos ater preferencialmente aos sindicatos existentes na administração pública paulista. Os interessados em ter um panorama mais geral do conjunto das entidades do funcionalismo paulista pode consultar publicação anterior por nós coordenada. (Nogueira, 1993, *op.cit*)

¹⁷ Cf. Estatuto Social da AFPESP 1931-1991.

Na tabela a seguir organizamos alguns dados quantitativos e qualitativos do sindicalismo na administração paulista para possibilitar uma análise mais sistemática do assunto.

TABELA 6 - SINDICATOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PAULISTA

Sindicatos	Sind.	Base	Taxa de Sind.	Tipo/setor	Data	Fil. Central.
Sind.Apeoesp	112000	220000	51%	cat./Ed.	1988	CUT
Sindsáude *	25000	70000	36%	set./Sd.	1989	CUT
Sindifuse	18800	50000	37%	set./Ed.	1990	CUT
Sind. dos Médicos	12000	40000	30%	cat./Sd.	1929	CUT
Sind.dos Inv.Polícia*	6180	-	-	cat./Seg.	1988	não
Sinjesp (serv.judic.)	7000	-	-	set./Jud.	1988	CUT
Sind.Udemo*	8100	15800	51%	cat./Ed.	1988	não
Sind.União(serv.judic.)	5500	-	-	set./Jud.	1988	Fed.
Sind.Fiscais de Renda	4100	4900	83%	cat./Faz.	1988	não
Sind.Eng.Arq.Agron.	2500	-	-	cat.	1989	não
Sind.dos Fazendários	1846	-	-	cat./Faz	1989	não
Sind.dos Serv.Ag.Ab.Amb.	4200	-	-	cat.	1989	CUT
Sind.dos Sup.de Ensino*	2380	3953	60%	cat./Ed.	1990	não
Sind.dos Serv.Cont.End.	1161	-	-	cat./Sd.	1989	não
Sind.dos Func.Adm.Pol.Civil	620	-	-	cat./Seg.	-	não
Sinfaesp (Assemb.Leg.)	800	-	-	set./Leg.	1989	Fed.
Sind.Exec.Públicos	650	-	-	cat./Adm.	1989	Fed.
Sind.dos Peritos Criminais	635	-	-	cat./Seg.	1988	Fed.
Sind.dos Desenhistas *	150	600	25%	cat.	1989	não
Sind.dos Procuradores	800	2000	40%	cat./M.P.	1989	não
Sind.dos Motoristas	410	25000	1,6%	cat.	1990	Fed.
Sind.dos Func.Sist.Pris.	1293	-	-	cat./Just.	1989	F.S.

Dados de 1995, coletados com as entidades

Fonte: Pesquisa "Perfil das Entidades do Funcionalismo Público do Estado de São Paulo"

Como pode ser observado, há clara predominância dos sindicatos por categorias dentro dos diversos setores da Administração Pública Paulista. O caso dos motoristas, desenhistas, arquitetos e engenheiros pode ser encarado como uma modalidade de sindicato por categoria, que abrange diversas instituições e diversos setores. Por outro lado, os sindicatos por categoria/setor, como o SINDFUSE (funcionários da educação) e o SINDSAÚDE (funcionários da saúde), têm uma perspectiva de organização horizontal dos funcionários por ramo, mas se defronta com a organização própria do pessoal técnico e especialista, tais como professores, supervisores de ensino e especialistas na educação, e médicos, enfermeiras e outros técnicos na saúde.

Outro dado que chama a atenção é que a maioria dos sindicatos não tem mais do que 10 mil filiados (19 sindicatos do total de 23), o que demonstra haver uma tendência de pulverização e de fragmentação, segundo as categorias existentes. Cabe ainda mencionar que desse total 12 sindicatos têm menos de 3 mil filiados. Apenas 4 sindicatos podem ser considerados de porte médio para grande (acima de 10 mil), e estão concentrados nos setores da educação e saúde. Também se encontram nestes setores os sindicatos filiados às centrais sindicais, com predominância da CUT. Os sindicatos menores ou não se filiam às centrais sindicais ou preferem uma ligação mais próxima com a Federação das Entidades dos Servidores Públicos de São Paulo.

O índice de sindicalização, para os casos assinalados na tabela, pode ser considerado razoável, comparativamente com o setor privado, na medida em que tende a ser superior a 30% em pelo menos 4 casos e superior a 50% em outros. A categoria dos agentes fiscais de rendas possui a maior taxa de filiação sindical (83% da categoria).

No ano de 1992, conforme dados obtidos na Secretaria da Fazenda, quase a metade dos servidores (49,5%) contribuía em fôlha para uma ou mais entidades associativas, enquanto a outra metade não contribuía com qualquer entidade. (Nogueira, *op. cit.*, p. 23) Como a contribuição ao sindicato do setor público não é compulsória, tal dado confirma a ocorrência de maiores taxas de sindicalização e associação relativamente ao setor privado.

Os sindicatos mais fortes e mobilizados do setor público paulista estão nos setores de educação e saúde, que empregam em maior quantidade, como pode ser observado na tabela antes apresentada. Do ponto de vista organizatório, a APEOESP-Sindicato Estadual e o SINDSAÚDE, representam as formas mais avançadas de organização sindical no Estado. Representam também modalidades exemplares da livre organização sindical com destaque para a organização no local de trabalho¹⁸.

No caso da APEOESP-Sindicato Estadual¹⁹ (a associação foi fundada em 1945 e passou a ser sindicato em 1988), a estrutura sindical é de grande complexidade. Além da sede central em São Paulo, possui 80 subsedes, 243 regionais e cerca de 4.000 representantes de escola (R.E.) em 60% das escolas da rede estadual. A organização de base no local de trabalho é instância fundamental para a formação do Conselho de Representantes, composto por cerca de 1500 professores. O funcionamento do sindicato para o processo de tomada de decisão mostra o caráter democrático, pela participação prevista das bases e livre de qualquer regulamentação oficial. Estão previstos Congressos estaduais anuais, que decidem as principais estratégias do sindicato, Assembléias gerais ordinárias e extraordinárias, o Conselho de Representantes, que pode se reunir quando necessário, e a diretoria, que executa as deliberações destas instâncias de organização e mobilização. O representante de escola deve ser filiado ao sindicato e pode ser eleito por todos os professores da escola, filiados e não-filiados.

A APEOESP mantém uma estrutura organizacional e assistencial de grande proporções para atender mais de 100 mil filiados, com destaque para o convênio de assistência privada à saúde, entre outros serviços jurídicos, assistenciais e recreativos. São 140 empregados administrativos e 13 diretores afastados do serviço público para a atividade sindical na entidade e na CUT. A entidade publica boletins, jornal mensal e uma

¹⁸ A organização no local de trabalho foi um traço decisivo do novo sindicalismo e da luta pela liberdade sindical, mas, não prosperou com exceção de alguns casos na indústria metalúrgica do ABC e São Paulo, conforme Jácome Rodrigues (1995, p. 290-305). Nas exceções levantadas é preciso incluir diversos casos de organização no local de trabalho dos sindicatos do setor público.

¹⁹ Cf. Informações obtidas a partir de entrevista realizada com o dirigente da Apeoesp (João Felício) em 1992. Foram consultados os seguintes documentos: números do Jornal da Apeoesp de 1992; estatuto da entidade, Revista de Educação números.3, 5, e 6.

Revista de Educação anual, meios de comunicação essenciais para expressar suas posições quanto à luta trabalhista e sobre questões educacionais. Nesse caso, a APEOESP tanto procura encaminhar a luta econômica em defesa dos professores como a influenciar a política educacional no âmbito do Estado.

A APEOESP tem características sindicais desde 1977, e considera que a transformação em sindicato em 1988 não alterou a atuação histórica e de luta da entidade. É integralmente favorável à liberdade e à pluralidade sindicais, defendendo tanto a unidade sindical decidida pelos trabalhadores quanto o sindicato por ramo ou setor. A representatividade deve estar sempre respaldada pelas bases. Quanto às taxas e contribuições sindicais, a APEOESP é contrária, por princípio, a qualquer imposto obrigatório, defendendo a contribuição espontânea e as taxas definidas em assembléias.

Diverso de outros Estados, como Minas Gerais e Rio de Janeiro, o sindicalismo no setor de educação de São Paulo contem diversas outras entidades, como o SINDFUSE dos funcionários administrativos, UDEMO Sindicato dos especialistas de educação; APASE Sindicato dos supervisores de ensino e o tradicional CPP Centro do Professorado Paulista. Consoante palavras do dirigente da entidade, existem conflitos com algumas dessas entidades, em particular o CPP e a UDEMO, pois são entidades que só defendem os seus próprios interesses e não investem na mobilização e conscientização da categoria.

O SINDFUSE procura seguir um padrão de organização semelhante ao da APEOESP: é filiado à CUT e mantém uma perspectiva de organização de base, com aproximadamente 2.000 representantes por local de trabalho e região (as delegacias regionais de ensino). Geralmente apóia as lutas dos professores e defende um sindicato único da educação.²⁰

A trajetória da organização sindical no ensino universitário de São Paulo mereceria um estudo específico e que não será aprofundado nesse trabalho. De qualquer modo, é importante registrar que os movimentos dos professores e dos funcionários das universidades desenvolvem-se a partir das novas associações sindicais e de oposição

²⁰ Cf. entrevista com o dirigente do Sindifuse realizada em 1992.

política, contribuindo para a história do novo sindicalismo e democratização, e mais recentemente têm desenvolvido formas conjuntas de atuação, por meio do Fórum das Seis.²¹ Em particular, as associações docentes existentes no Estado estabelecem uma relação de filiação com a ANDES-Sindicato Nacional, do qual operam como organismos de base “no local de trabalho”, quer dizer, nas universidades.

Outro caso que merece destaque é o SINDSAÚDE - Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo, transformado em sindicato em maio de 1989, a partir da ASSES Associação dos Servidores da Saúde, criada em 1984, típica da nova associação de caráter sindical. Tem cerca de 25 mil filiados, de uma categoria que totaliza cerca de 70 mil servidores e também é filiado à CUT. É importante registrar que cerca de 50% ou mais da categoria é contratada pela CLT, dado que exige uma atuação sindical voltada também para o sistema de relações de trabalho vigente para o setor privado.²²

O SINDSAÚDE se define como um sindicato classista, de massas e democrático, cujas decisões são tomadas em fóruns amplos e representativos. Define-se também como um sindicato político, porém apartidário, que deve fazer a ligação das lutas econômicas com a luta política mais geral por uma sociedade mais justa.²³ A organização de base no local de trabalho é uma característica relevante do SINDSAÚDE. São órgãos de deliberação do sindicato: o Congresso, a Assembléia Estadual e o Conselho de Delegados Sindicais de Base. Do ponto de vista geográfico, além da sede central em São Paulo, contempla Delegacias Sindicais Regionais ou Subsedes, que congrega várias comissões sindicais de base de uma mesma região. As Comissões Sindicais de Base congregam os delegados eleitos em cada município, no interior ou zona em São Paulo. Os Delegados Sindicais de Base são eleitos por local de trabalho.²⁴

²¹ O Fórum das Seis é constituído pela ADUNICAMP, ADUSP-S.Sindical, ADUNESP-S.Sindical, S.T.U-Sindicato dos Trabalhadores da Unicamp, SINTUSP, SINTUNESP.

²² Dados extraídos de entrevista com a dirigente do Sindsaúde realizada em 1992. Foram consultados outros documentos, como o estatuto da entidade e diversos boletins de imprensa dos anos 90.

²³ Cf. SINDSAÚDE, Boletim Especial de julho de 1989.

²⁴ Pela importância do tema, ver algumas informações: **Por que eleger um delegado sindical de base?** Para o SINDSAÚDE é fundamental a organização dos trabalhadores a partir do local de trabalho e a participação massiva da categoria na luta por melhores salários, condições de trabalho e por um SUS de

O SINDSAÚDE defende a plena liberdade sindical de acordo com as convenções da OIT e tem bom relacionamento com o Sindicato dos Médicos e Sindicato das Enfermeiras. Existem conflitos com outras entidades, em particular com a Associação dos Funcionários do Hospital das Clínicas e com as entidades que pretendem representar “por cima” o conjunto dos servidores de São Paulo. O SINDSAÚDE desenvolve também um intenso trabalho de denúncia das condições de trabalho e da situação caótica da saúde no Estado de São Paulo. (Cf.Dossiê, 1993)

Ainda cabe assinalar que, no caso do Estado de São Paulo, do total de 62 entidades pesquisadas em 1992 a presença das associações era bastante significativa chegando ao número de 37, enquanto os sindicatos eram 25. A pluralidade associativa e sindical tem a ver com este dado, pois muitas associações por instituições, por categoria e gerais não abrem mão de suas atividades e do seu poder em favor dos sindicatos. Observando os casos da saúde e educação - os setores com os sindicatos mais mobilizados - nota-se a permanência das associações tradicionais e independentes dos sindicatos.

O CPP (Centro do Professorado Paulista), com cerca de 100 mil associados em certo sentido disputa a representatividade dos professores. No entanto essa entidade, ultimamente tem apoiado os movimentos conduzidos pela APEOESP.

No caso da saúde, a Associação dos Funcionários do Hospital das Clínicas com bastante representatividade entre seus associados no local de trabalho teve em diversos momentos conflitos com o SINDSAÚDE. Em 1989 foi criado um sindicato dos servidores do HC, sob controle da Associação, como reserva de mercado e no caso de haver necessidade legal para o seu uso. No acordo coletivo de trabalho de 1991, assinam pelo lado dos servidores, a Associação e o Sindicato dos Funcionários e dos Servidores

boa qualidade. Somos mais de 70 mil trabalhadores espalhados em 2 mil locais de trabalho. **O que faz um Delegado Sindical de Base?** Representa e organiza o sindicato no local de trabalho; esclarece e informa a categoria sobre seus direitos; distribui e discute os boletins do sindicato; filia os trabalhadores em suas unidades. participa da Comissão Sindical Regional e do Conselho de Delegados Sindicais de Base que é o espaço fundamental para consolidarmos a construção do nosso sindicato em todo o Estado de São Paulo. O SINDSAÚDE contabilizava 400 delegados sindicais de base eleitos no Estado e tem como meta atingir as 2 mil unidades de saúde. Cf. Boletim do Sindicato, 1995.

do HC. No acordo coletivo de trabalho de 1992, a Associação dos Médicos do HC, também passa a participar do processo, mostrando que na prática há uma tendência ao sindicalismo de instituição (como uma forma de sindicalismo de empresa) em disputa com o sindicalismo por ramo. Deve ser lembrado que 95% dos funcionários do HC são contratados pela CLT.²⁵

No caso do Hospital do Servidor Público (IAMSPE), a Associação dos Servidores transformou-se em base do SINDSAÚDE na instituição. No processo de criação do Sistema Permanente de Negociação Coletiva de Trabalho do IAMSPE, assinam pelo lado dos funcionários as associações e os referidos sindicatos e pelo lado do empregador a superintendência do hospital. Em recente entrevista com o presidente do SINDSAÚDE²⁶ obtivemos a informação de que o quadro no HC sofreu mudanças significativas, no sentido de uma maior influência do sindicato na atuação da associação.

Na assembléia legislativa de São Paulo ocorre fenômeno semelhante de disputa entre a Associação dos Servidores (AFALESP), tradicional e mais representativa dos funcionários, e o Sindicato dos Servidores criado nos anos 90.²⁷

Outra situação propriamente de disputa da representatividade entre as organizações sindicais e associativas está no poder judiciário de São Paulo. Em comunicado de agosto/setembro de 1992 o Sindicato União dos Servidores do Poder Judiciário Estadual, filiado à Federação dos Sindicatos dos Servidores, denuncia que o SINJESP filiado à CUT não tem representatividade legal, alegando o princípio da unicidade sindical do artigo 8 da Constituição Federal. O comunicado dizia: *“Como o Sindicato União foi fundado em 12 de outubro de 1988 com base territorial em todo o Estado de São Paulo e representando todos os servidores do judiciário paulista, após aquela data não poderá ser criado nenhum outro tipo de sindicato que represente a mesma categoria. Inconformados com a nossa independência, um grupo de*

²⁵ Cf. Entrevista com dirigentes da ASHC em pesquisa “Perfil - SAM/Fundap” 1992 e também Acordo Coletivo de Trabalho de 1991 e de 1992.

²⁶ Entrevista realizada no início de 1996 com o atual presidente do Sindsaúde.

²⁷ Cf. Entrevista realizada com o dirigente da AFALESP-Associação dos Funcionários da Assembleia Legislativa de São Paulo em 1992.

irresponsáveis decidiu criar outro sindicato com finalidade meramente política e que “representaria” a mesma categoria na mesma base territorial do Sindicato União, o que é proibido pela atual Constituição. Como se vê o SINJESP já nasceu morto. A consequência óbvia foi a não obtenção do Registro de Entidade Sindical do Ministério do Trabalho (registro que o Sindicato União possui desde 12-03-90); o não afastamento afastamento de sua diretoria conforme acórdão prolatado em 06-03-91 no Mandado de Segurança 12.274-0 onde consta que o SINJESP não é sindicato; e, finalmente, não obteve autorização da Secretaria da Fazenda para descontar as mensalidades em folha.”²⁸

Neste caso foi rejeitada a pluralidade sindical de acordo com a Constituição Paulista. No entanto, essa situação de disputa pela representatividade pode se reproduzir amplamente no setor público, visto que o alegado artigo 8 da Constituição Paulista, que reafirma a unicidade sindical, como muitos especialistas apontam (Pazzianotto e Dallari), apoiados na Constituição Federal, não tem validade para o caso do setor público. Isto porque está se tomando um assunto de natureza trabalhista e federal sem a observância ao artigo 37, que estabelece normas para a Administração Pública. Como observa Dallari: “As associações sindicais de servidores públicos assumem configurações diferentes conforme se encontrem no âmbito federal, estadual ou municipal, ou, ainda em diferentes regiões do País - em virtude, até, de o Brasil abrigar estágios de desenvolvimento completamente diferentes” “A livre organização sindical, como garantia do servidor público civil, não pode ser suprimida de nenhuma lei estadual versando sobre o regime jurídico dos funcionários. A organização sindical de servidores estaduais deve excluir, de uma vez, qualquer submissão à legislação federal”.... e ainda “A opção constitucional é no sentido da liberdade de associação. Não há sindicato obrigatório e não há vinculação obrigatória a sindicato” “O sindicato, hoje, é uma sociedade civil, uma associação que obedece aos princípios gerais da liberdade de associação.”(Dallari. 1993, p. 83-92) É evidente que essa interpretação, com a qual concordamos, envolve problemas jurídicos constitucionais e o caso supra mencionado violou, segundo o especialista, a Constituição Federal.

²⁸ Cf. Comunicado Agosto/Setembro - 92 - Sindicato União.

Com isso, a polêmica sobre a pluralidade sindical ou existência de mais que um sindicato para uma categoria do setor público foi mal conduzida pelo Sindicato União, assim como a decisão da Secretaria da Fazenda em não recolher em folha de pagamento do Estado, as contribuições de livre e espontânea vontade de servidores para o SINJESP. Um bom advogado poderia reconduzir o problema à estaca zero e não cabe aqui aprofundar esta discussão jurídica. De todo modo, fica registrado que este problema não se esgota na discussão legal, mas na disputa pela representação sindical no seio da categoria em questão e depende de arranjo entre Administração e Entidades. No caso, o SINJESP, que parece não ter realmente representatividade no setor, tem ligações com a CUT, dado que certamente influenciou na decisão do governo. A pluralidade sindical é decorrência da liberdade sindical, sendo que, no caso em questão, o problema da unidade sindical e não da unicidade dada por lei federal é que deveria definir o problema.

Discorremos anteriormente sobre algumas modalidades do sindicalismo no setor público paulista, sobre sua fragmentação e diversidade, sobre a pluralidade sindical e associativa e acerca da controversa liberdade sindical. Contudo, os próprios representantes das entidades dos servidores perceberam que o pluralismo enfraquecia o movimento e buscaram formas unificadas de ação em torno de uma pauta comum de reivindicações que deveria ser encaminhada por um conselho de entidades. Assim, foi criado o CONSESP (Conselho de Entidades de Servidores Públicos do Estado de São Paulo) em abril de 1993, e cuja relação de associados é apresentada na tabela a seguir.

Apenas algumas observações: o número total de associados não é confiável porque as entidades constituintes podem conter duplicidade de filiação de servidores públicos; devido ao caráter sindical do CONSESP podemos afirmar que as associações tradicionais como AFPESP, UNSP e CPP vinham desenvolvendo também dimensão sindical a alguns anos atrás; o CONSESP expressa a possibilidade de união entre o novo sindicalismo, as associações combativas e o velho associativismo do setor público.

TABELA 7 - CONSESP - RELAÇÃO DE ENTIDADES - NÚMERO DE SÓCIOS

ENTIDADE	N.SÓCIOS
1-Assoc. Campineira dos Func. Públicos - ACFP	10000
2-Assoc. dos Fiscais de Renda ESP - AFRESP	6123
3-Assoc. dos Executivos Públicos - AEPESP	1600
4-Assoc. dos Func. da Assembleia Legislativa - AFALESP	3000
5-Assoc. dos Func. Públicos do ESP - AFPESP	170000
6-Assoc. dos Serv. do Depto. de Águas e Energia - ADAEE	3260
7-Assoc. dos Serv. do Depto. de Estradas e Rodagem - ASDER	11000
8-Assoc. dos Serv. do Hospital das Clínicas de Rib. Preto - ASHC-R.P	3427
9-Assoc. dos Serv. do Tribunal de Justiça - ASSETJ	6500
10-Assoc. Médica do IAMSPE - AMIAMSPE	1204
11-Assoc. Paulista dos Odontologistas Servidores - APOSP	600
12-Sind. dos Especialistas de Educação - UDEMO	6453
13-Sind. dos Agentes Fiscais de Rendas - SINAFRESP	3884
14-Sind. dos Func. de Pedágios do DER - SINDPEDÁGIOS	320
15-Sind. dos Func. e Serv. da Educação - SINDIFUSE	21081
16-Sind. dos Prof. do Ensino Oficial do ESP - APEOESP	110000
17-Sind. dos Serv. da Secret. da Agric.Abastec. e Meio Amb. - SAAMAESP	1905
18-Sind. dos Serv. Públicos do Estado de São Paulo - SISPESP	4000
19-Sind. dos Supervisores de Ensino - APASE	1910
20-Sind. dos Trabalhadores Públicos da Saúde - SINSAÚDE	25000
21-Sind. Nacional dos Serv. Públicos Cíveis - UNSP	3000
22-União dos Serv. Públicos do ESP - USPESP	50000
23-Centro do Professorado Paulista - CPP	100000
24-Sind. dos Serv. do Depto. de Estrada e Rodagem - SISDERESP	4969
25-Assoc. dos Serv. da SUCEN - ASSUCEN	1200
26-Assoc. dos Serv. do Hospital das Clínicas SP - ASHC-SP	4800
27-Sind. dos Médicos de São Paulo - SIMESP	(1)
28-Federação das Entidades de Servidores Públicos - FEPESP	(2)
Total	555236

(1) Representa médicos do setor público e privado;(2) Por ser Federação não tem filiação direta dos servidores

Fonte: CONSESP - 1993

Em setembro de 1993 entrevistamos os principais dirigentes do CONSESP e registramos diversos aspectos importantes sobre a entidade e a visão dos dirigentes acerca das relações com o governo e demais questões sobre organização sindical.²⁹

Segundo os depoimentos, desde o início da década de 80 já havia, entre as entidades representativas dos servidores públicos, a idéia de unificação do movimento sindical do funcionalismo. Exemplos disto foram as experiências anteriores de relacionamento entre os membros dos chamados Grupo dos 13 e dos 19, que expressava a reunião de entidades isoladas sem uma organização específica para negociar com o governo.

Em dezembro de 1992, onde um grande número de entidades esteve reunido para debater aspectos relevantes da realidade sindical na Administração Pública e definir propostas de uma pauta de reivindicações, emergiu a proposta de se criar um “Fórum Permanente” para a discussão de questões gerais e comuns dos servidores.³⁰

Fundado o Conselho de Entidades de Servidores do Estado de São Paulo, seu objetivo principal era representar as entidades no encaminhamento de pautas gerais a serem negociadas com o Governo, unificando o conjunto de reivindicações que dizem respeito às condições salariais, de trabalho e prestação de serviços à população.

O CONSESP, segundo a concepção dos seus fundadores, não é uma entidade a mais dentro do universo sindical na administração pública paulista. Ao contrário, trata-se de um espaço novo que propicia a discussão e a aglutinação de entidades diversas em termos de ações concretas. De conformidade com os seus dirigentes, é muito difícil criar uma entidade de caráter sindical que represente, de forma única, os servidores públicos estaduais, pois existem correntes diferentes dentro desse movimento, com práticas e formas de organização distintas. Existem, por exemplo, entidades muito antigas com uma história e tradição de lutas próprias, e entidades mais novas, além disso as especificidades de cada categoria profissional e ou carreiras que compõem o serviço público tornam inviável a unicidade, em torno de uma entidade. Daí a idéia de um Conselho que agrega diferentes formas de associação.

²⁹Entrevista realizada e gravada em 28-09-93 com os seguintes representantes: Regina da AMIAMSPE, Sidney do SISPESP, Angelo do SINDSAÚDE e José Pavão da ASDAEE.

³⁰ Cf. Seminário “Gestão das Relações Sindicais no Governo do Estado de São Paulo” publicado em 1993 - Fundap. Participamos diretamente desse evento e seus resultados estão contidos nessa publicação.

O CONSESP reúne sindicatos e associações de servidores públicos da administração direta, indireta e de fundações, dos três poderes constituídos. Em 1993 foi integrado por 28 entidades (vide tabela), que contavam na base com cerca de 550.000 servidores.

Constavam da pauta geral de reivindicações, no momento da criação do CONSESP, os seguintes pontos: 1) Reposição das perdas salariais do funcionalismo; 2) Reajuste mensal de acordo com o ICV-DIEESE; 3) Piso Salarial Emergencial de três salários mínimos com discussão de piso salarial de um salário mínimo do DIEESE; 4) Discussão da proposta de Regime Jurídico Único do governo pelas entidades; 5) Incorporação das gratificações e abonos ao salário base; 6) Vale Alimentação equiparado ao das estatais; 7) Pagamento de gatilhos salariais atrasados; 8) Definição de data-base para o funcionalismo; 9) Isonomia salarial; 10) Assuntos relativos a assistência médica (IAMSPE) e Previdência (IPESP).

O encaminhamento dessas reivindicações sempre encontrava muita resistência do governo. Segundo os dirigentes, não havia continuidade e nenhuma sistemática da parte do governo nestas relações. Qualquer proposta encaminhada pelo CONSESP ao governador não recebia qualquer resposta ou mesmo uma contraproposta, deixando a negociação paralisada.

No mês de outubro de 1993 o CONSESP mobilizou uma paralisação estadual dos servidores públicos e nos seus panfletos figuravam: campanha salarial unificada, em defesa da condição de vida e trabalho, por um serviço público de boa qualidade e contra a revisão constitucional.”³¹

³¹Cf. Panfletos assinados pelo CONSESP de 1993. Em “Carta à População” afirmava: “Veja como está o serviço público estadual: hospitais fechados, falta saneamento básico, escolas super-lotadas e péssimo atendimento à população nos serviços públicos. falta médico, professor e funcionários em geral, devido aos baixos salários. Onde o Estado gasta o dinheiro arrecadado, se não há investimentos nos serviços e nos salários dos servidores públicos. O governo Fleury alega não ter dinheiro, mas isentou bares, restaurantes, montadoras de carro e empresas da área de informática, de pagarem impostos. Contrata funcionários sem concurso e por altos salários por meio do BANESER, tentando com isso, atender seus interesses políticos. Além de milhões de dólares gastos em propaganda. Enfim, o governo não utiliza o dinheiro público nas prioridades da população. Assim contamos com seu apoio e participação no ATO PÚBLICO, na praça da Sé, dia 13-08, às 14 horas; por um serviço público de qualidade. Lembre-se: voce é parte integrante dessa luta

Foi a primeira tentativa de mobilização unificada do recém-criado CONSESP, mas os seus resultados não foram muito positivos, pois não houve ampla adesão ao movimento, o que demonstrava que a entidade estava em processo embrionário de formação ainda na cúpula e com pouco enraizamento nas bases.

No decorrer da entrevista os dirigentes acreditavam que o ano de 94, por ser um ano “eleitoral”, os servidores iriam pressionar mais o governo, porque geralmente nos anos eleitorais os servidores têm conseguido algum atendimento de suas reivindicações. Segundo um dirigente: *“Não tem governo que modifique essa situação, não é o servidor que faz greve política, são eles é que locomovem o governo através de um processo político. E o funcionalismo tem que se mobilizar dentro deste contexto, não tem jeito.”*

A pauta unificada apresentada pelo CONSESP não teve resultados concretos, pois as reuniões para discussão foram suspensas por parte do governo, o que levou ao esvaziamento do processo. Isto dificultava a própria implantação do Conselho de Entidades e implicava na recorrência da pauta de reivindicações. Ao final da entrevista os dirigentes indicavam uma perspectiva para o futuro bastante pessimista. Há, segundo eles, uma necessidade concreta de se investir muito na organização e em ações conjuntas do funcionalismo, tal como o movimento de outubro de 1993, com intermediação do poder legislativo e criação de mecanismos de comunicação para envolver a população mais intensamente nestas ações. A questão salarial permaneceria como a principal reivindicação, pois para os dirigentes era previsto um esvaziamento dos quadros do funcionalismo no futuro. Por fim, afirmavam que a criação do CONSESP abriu um espaço importante para contemplar diferentes visões, articular diversas entidades, buscar pontos comuns e oferecer propostas sobre temas de interesse geral dos servidores estaduais.

Do nosso ponto de vista, o CONSESP, enquanto forma unificada de organização, ainda vai encontrar muitas dificuldades na sua consolidação. Primeiro, porque em São Paulo as organizações sindicais mais fortes e avançadas agem de forma independente e por setores, e defendem o sindicalismo por ramo e não a forma de sindicatos gerais como no nível federal; segundo, os sindicatos expressam interesses corporativos que levam em conta as especificidades das categorias técnicas como professores, médicos, especialistas, profissionais da saúde, procuradores, fiscais etc.; terceiro, por mais que se negue, é mais uma entidade sobreposta a outras entidades gerais e, além do mais, o governo enquanto empregador único no Estado privilegia as formas fragmentadas de relacionamento.

A visão da Secretaria da Administração sobre a organização sindical

Em dezembro de 1993 entrevistamos o secretário de administração do governo do Estado de São Paulo, alguns dias antes de seu afastamento, pois era candidato à deputado federal. Como é sabido, esta pasta assume o papel de administração de recursos humanos do Estado e seu titular é indicado politicamente, constituindo a chamada burocracia diretorial não eleita, segundo a concepção de Ramos. O assunto tratado versava sobre a questão sindical no Estado e demais aspectos das relações sindicais e de trabalho no interior do governo.³² Em seguida, analisaremos as passagens principais do depoimento, que mostram o lado do governo no trato da questão sindical e da gestão da força de trabalho no Estado. O secretário assumia no momento uma postura bastante aberta, benevolente e negociadora com relação às entidades do funcionalismo.

Em seu depoimento mostra bem alguns dos problemas da Administração no relacionamento com as entidades dos servidores: *“A Secretaria da Administração e Modernização do Serviço Público, por força dos seus integrantes, imprimiu uma linha diferente de atuação em relação aos anteriores secretários de administração. Tornou-se um canal de negociação com o funcionalismo, que com o tempo foi se formalizando na prática”* ... *“No início, tivemos dificuldades, porque tanto as entidades como nós não*

³² Entrevista realizada em dezembro de 1993 em fita-cassete, transcrita e revisada por nós em texto mimeografado sem circulação. Consultamos também vários números do Jornal da Secretaria da Administração.

tínhamos claramente o papel que deveríamos desempenhar, porque a Secretaria não é o patrão e os sindicatos e as associações não tinham muito claramente o que poderiam reivindicar. Foi se formando então, uma compreensão, um conhecimento do terreno, de todas as reivindicações, todas as dificuldades do funcionalismo e, por sua vez, as entidades passaram a conhecer as nossas dificuldades. Não éramos os patrões e não tínhamos a disponibilidade dos recursos; não éramos nós que definíamos o quanto pagar.”

Depreende-se do depoimento acima a idéia de que a secretaria imprimiu uma linha diferente por força dos seus integrantes, demonstrando que na ausência desses “integrantes” o caminho poderia ser outro, ao sabor das circunstâncias políticas e administrativas. Ou seja, revela que a secretaria de recursos humanos não tem uma política definida para os servidores no que tange ao aspecto fundamental, por exemplo, dos salários. Mais ainda, não tem autonomia para qualquer decisão neste campo, ante a Secretaria da Fazenda, esta sim, a área forte do governo. Isso mostra a fraqueza da área gestora da força de trabalho no Estado, e também o “jogo de empurra”, para saber quem de fato é o patrão e tem o poder de decisão.

Outro aspecto que chama a atenção no conjunto do depoimento refere-se ao fato dos dirigentes serem estranhos ao mundo da administração pública, tratando-a do exterior, ou a partir de uma noção equivocada do serviço público, partindo dos pressupostos da iniciativa privada de que a estabilidade prejudica o desempenho, principalmente das áreas administrativas com pouca capacidade de pressão sindical. Por último, vale registrar algo corrente na Administração Pública que condiciona as políticas específicas possíveis aos processos mais complexos de reorganização geral do Estado. Ou seja, as reivindicações dos servidores, muitas vezes consideradas justas são desviadas, para uma discussão genérica e abrangente desde a situação econômica do País que condiciona a arrecadação do Estado até a reestruturação organizacional do Estado.

Sobre os sindicatos e as associações, a visão do secretário de administração é reveladora do processo de mudança ocorrido no setor público paulista. *“O funcionário que se vale da associação é o funcionário mais integrado na Administração Pública. Ele*

não é só mais integrado, mas permanece após a aposentadoria como um soldado da Associação. Participa das reuniões, das suas festas, utiliza os seus equipamentos de lazer; é uma vida de funcionário associado. Eles são amigos entre eles, eles se ajudam, eles formam um rol de amizades de forma fantástica. Pelo menos no trato são mais felizes e têm um certo orgulho de ser funcionário”... “A associação coloca as questões objetivamente e é independentemente de partidos e ideologias. Existe a lei a ser cumprida”... “A Associação tem uma ligação mais forte com a Administração. O Sindicato, de certa forma, é um instrumento que luta contra a Administração. Isto porque o Sindicato vê o Estado e a Administração Pública como patrões. Copia o sistema de luta do setor privado, transferindo-o para a Administração Pública. É difícil dizer sobre o perfil dos Sindicatos no futuro, porque no momento ele tem um forte componente político partidário Os Sindicatos mais fortes são filiados à CUT. É comum a presença de assessores. Não é um juízo de valor. Pôr exemplo, se o Estado é dirigido pelo PMDB, e o Sindicato é governado por líderes filiados a CUT, ou por sindicatos filiados à CUT, ocorre um embate político-ideológico, onde não existe atenuação das reivindicações e as negociações ficam difíceis. Isso porque os conflitos ganham um espaço na mídia muito forte.”

Nesta parte do depoimento fica claro, para o lado do governo e do gestor, a preferência pelas formas tradicionais de comportamento das lideranças associativas, ao invés da forma sindical, que segundo o secretário, tende a seguir o modelo de mercado, da economia do setor privado e ser muito agressiva, além de ter clara conotação política e ideológica de oposição ao Partido no governo, no momento, o PMDB. Essa questão é uma peculiaridade da ação sindical no Estado: adquirir imediatamente o caráter político, mesmo que o assunto em pauta seja de natureza corporativa, econômica e salarial. Mesmo nos casos onde outros partidos estão no poder essa dimensão é inevitável. Os sindicatos não deixaram de atuar quando o PT foi governo na Prefeitura de São Paulo na gestão Erundina, e quando esta assumiu o Ministério da Administração Federal, no governo Itamar, com posições contrárias aos interesses dos servidores públicos. Ainda é preciso considerar como demonstra o caso do CONSESP, que tanto os sindicatos e as associações combativas como as associações tradicionais opunham-se à política do governo naquele

momento. A idéia do “servidor cordial” entra em choque com o processo de tomada de consciência de sua situação socioeconômica imediata, enquanto assalariados e explorados como os demais trabalhadores. Essa transição é lenta e se dá por meio das lideranças em primeiro lugar, para atingir um contingente maior em seguida. Mas a questão de fundo é econômica e revela a incapacidade do governo em responder à situação. Por isso, o argumento de muitos governantes durante as greves, por exemplo, de que se trata de um movimento político conduzido por um pequeno grupo de militantes ligado à CUT ou ao PT não avança no encaminhamento do problema e provoca sua recorrência.

A questão das demandas do “público” sempre está presente nesta discussão, em nome das quais, pode-se questionar o movimento sindical no setor público. A questão da liberdade sindical e do direito de greve pode ser colocada nesses termos, conforme o depoimento do secretário: *“Eu acho que tem que haver uma regulamentação. Liberdade absoluta de se criar sindicatos. Não existe liberdade absoluta. É preciso resolver isto ou se valendo dos critérios do setor privado ou criando outros critérios mais adequados à Administração Pública e definir efetivamente o que é setor essencial. Quando se faz greve, não está se penalizando o Estado. O Estado tem uma perda política, tem uma perda de imagem, mas está atingindo o usuário, que é o contribuinte, que é o cidadão.”*

Aí está, novamente, o reconhecimento do papel político do sindicato e sua relação com a dimensão pública que, sem dúvida, é uma importante questão. O público, genericamente falando, quando não encontra resposta às suas necessidades certamente reage de diversas formas, ora contra os sindicatos e os funcionários, que devem cuidar sem dúvida nenhuma dessa relação, ora contra o governo ou o partido no governo que tem como uma das finalidades centrais reconduzir-se ao poder, por meio das eleições em tempos normais. Daí o posicionamento do secretário que demanda claramente uma regulamentação urgente da greve nos setores essenciais.

Por fim o secretário revelava a situação de poder da secretaria que lida diretamente com os recursos humanos: *“A Administração nunca teve prestígio no governo, sempre foi uma composição política, sempre foi uma Secretaria de acerto*

último, uma Secretaria de pouco valor e que mexe somente para dentro do Estado, tem pouca expressão política”.

Aqui o depoimento fala por si e expressa um pouco da correlação de forças dentro do governo e o posicionamento nada estratégico da área de recursos humanos do Estado. O depoente fala em secretaria de segunda categoria.

Mais interessante ainda é o final do depoimento, quando o secretário revela seu estilo de liderança: *“Eu nunca desvalorizei os funcionários e suas reivindicações. O dia em que a Saúde invadiu aqui, não sei se vocês estão lembrados... ficamos 8 horas discutindo. Quando a imprensa estava toda aí, televisão, rádio, o jornal me perguntou sobre a invasão. Eu disse que não houve invasão, eles entraram aqui, porque eu os convidei e os que estão lá embaixo estão esperando o resultado da nossa conversa. Eu abri o auditório para que eles pudessem sentar, comer, etc, e como eles estavam muito ansiosos, eles precisaram ficar aqui, para receberem o resultado desta negociação... O governador não conversa com grevista e eu nunca permiti que a porta se fechasse aqui e ele nunca me obrigou a fechar a porta. As medidas punitivas que deveriam ser tomadas eu amenizei todas. Eu sigo o quadro, porque é que eu vou punir quem não tem dinheiro para tomar o ônibus para trabalhar?”*

De fato nesse caso o secretário captou na raiz uma das faces do problema de parte do funcionalismo e que é causalidade mesmo do movimento grevista e sindical: não ter dinheiro para tomar o ônibus para trabalhar.

No fim da entrevista, o secretário perguntado sobre os rumos e as perspectivas das relações de trabalho na administração pública, ressalta o seguinte: *“Defendo que deveria haver uma parceria: o governo e o funcionalismo através, é claro, das suas entidades. Trabalhar numa relação construtiva com as entidades; discutir com elas os diagnósticos de cada uma de suas áreas e o que nós poderíamos fazer juntos”... “Na minha opinião as entidades precisariam entender profundamente o setor público, moldar-se à sua natureza e se aperfeiçoar enquanto organização e discutir com o governo propostas que beneficiem a Administração Pública e o conjunto dos funcionários. O sindicato não pode simplesmente ignorar as dificuldades de receita.*

Deve trabalhar com demonstrações muito claras, independente de que governo ou de que partido for; deve se aperfeiçoar propondo soluções, ainda que tenham que atingir a “carne” e trabalhar com redução de custeio na crise Eu acredito no ser humano, por razões filosóficas. O ser humano, pode se transformar, se modificar e participar de uma idéia comum, de um projeto comum, de algo que melhore as condições de vida do povo e do país e que criem perspectivas para nós todos.”

Finaliza o depoimento defendendo uma concepção em moda da *parceria* entre governo, funcionários e entidades, chamando para o papel de cooperação e de colaboração dos sindicatos com o Estado, este muito próximo ao ideal varguista dos sindicatos de Estado. Também revela o humanismo filosófico, muito apropriado à função da gestão de recursos humanos em geral. As respostas do funcionalismo, favoráveis ou não a este apelo emocionado para o futuro, vão depender do equacionamento da causalidade do conflito coletivo no interior do Estado, que é econômico e político e que remete ao problema mais geral da crise mesma do Estado e da forma particular de ser do sistema capitalista entre nós.

Após a saída do secretário ele foi sucedido por outros dois titulares que não se interessaram muito sobre a história de todo o processo vivido pelo “colega” de Partido, no que tange às relações de trabalho e sindicais. Soube-se, de outro lado, que o governador liberou aumento salarial como nunca havia feito na gestão do secretário benevolente anterior. O PMDB, como era de se esperar, teve uma derrota fragorosa nas eleições de 1994 e nem o secretário elegeu-se deputado. É dentro deste contexto “estranho” do poder político que os sindicatos no Estado estão inseridos e se não estabelecerem vínculos efetivos com os interesses das classes trabalhadoras e com o público em geral podem ter destino parecido, ou seja, de perda de legitimidade política e social ainda não conquistada.

Mudança de Governo e a Questão Sindical

Recentemente entrevistamos o atual secretário geral do CONSESP e presidente do SINDSAÚDE, com o objetivo de realizar um balanço do movimento e da organização

sindical em São Paulo, bem como, das relações de trabalho no contexto do novo governo de São Paulo do PSDB.³³

Nas palavras do entrevistado um balanço da organização sindical e as novas questões que podem entrar em cena: *“de 1988 até hoje muita coisa mudou. No nosso setor da saúde são constantes as iniciativas de criação de sindicatos regionais ou por local de trabalho dentro da mesma base. Eu não acho errado que tenha a possibilidade de criação, mas sou contra existir porque a gente acha que tem que haver um sindicato único. O sindicalismo no setor público deve se organizar por ramos e não por esferas de governo. Hoje ainda não acontece isso, pois o SINDSAÚDE é só estadual, tem o SINSPREV federal e o SINDSEP que engloba a saúde em nível municipal. Na nossa concepção, o sindicato deve se organizar por ramo com base na realidade do trabalho e não por esfera de governo ou patrão” “Na nossa proposta somos contra os sindicatos por categoria e apesar da sua permanência temos que pensar uma forma de juntar em apenas um sindicato por ramo. No primeiro momento estamos trabalhando para juntar só as categorias do setor público, mas em seguida pensamos em agrupar também o setor privado. No ramo da saúde há uma característica importante: a maioria dos sindicatos são filiados à CUT. Isso facilita o trabalho conjunto. Por exemplo, estamos em campanha salarial e vamos ao Sindicato dos Médicos para discutir. O sindicato dos assistentes sociais avançou neste processo. Eles acabaram com o sindicato e deliberaram que a categoria deveria se integrar nos sindicatos dos diversos ramos.”*

Um breve comentário. O mais importante a destacar é a positividade da autonomia organizatória dos sindicatos públicos em relação aos do setor privado. Isto não significa que os problemas de organização sindical estejam resolvidos para o setor público. A questão central apontada no depoimento é a da unidade sindical em meio à diversidade ainda existente. Apesar da proposta do sindicato por ramo estar em pauta, principalmente no interior da CUT, o que se percebe é que a organização sindical no setor público paulista tem mantido as características anteriormente apontadas: diversidade, fragmentação e pluralidade, com a predominância de organizações por categorias. No entanto, é preciso considerar que a proposta de unificação das entidades por ramos pode ganhar força ao longo do tempo.

³³ Cf. Entrevista realizada em março de 1996 com Angelo d'Agostini.

Interessava-nos saber sobre o processo vivido pelo CONSESP, após os quase quatro anos de sua criação. Deixemos fluir a avaliação do secretário geral do Conselho: *“O CONSESP é um conselho com objetivo puramente sindical. Há algumas posições a favor de transformá-lo em uma entidade ou uma associação. Nós somos contra a estruturação em uma nova entidade ou federação. Defendemos que continue como conselho e um espaço para reunir as diversas entidades do setor e encaminhar questões conjuntas. O CONSESP acabou sendo reconhecido tanto pelos servidores como pelo próprio governo. Participou de vários processos de negociação com o governo, se bem que negociação no setor público é bastante complicada, e o governo era procurado por outras entidades, mas sabia que a maior representação era o Conselho. O CONSESP acabou crescendo e no ano passado havia mais de 40 entidades cadastradas. Mas foi um crescimento com problemas, porque há entidades com caráter sindical e outras não. Nas reuniões com o governo todo mundo estava presente, mas nos processos de organização da categoria há uma parcela bem menor. Isso criava problemas de relacionamento, porque entidades que não participavam das reuniões e das mobilizações queriam aparecer nos momentos de negociação com o governo. Isso veio acumulando e nesse final de ano (1995) passamos a discutir uma redefinição do papel do Conselho.”*

Sobre a pauta de reivindicações e os principais problemas do funcionalismo: *“As reivindicações são muito parecidas, pode-se reformular a redação, mas os pontos continuam os mesmos. Na segunda quinzena de fevereiro deste ano essas questões foram discutidas, inclusive a da reestruturação do Conselho. Os pontos centrais são os seguintes: 1) piso salarial emergencial de três salários mínimos, com adendo de uma discussão nova sobre os tetos salariais a serem definidos de acordo com os pisos; 2) a questão dos tetos salariais, para nós, significa uma reforma administrativa mais correta, ao invés das demissões; 3) incorporação das gratificações; aumento no vale alimentação que está em 2 reais atualmente, para 8,5 reais; 4) a questão do Hospital do Servidor Público que esta bem avançada; a questão do IPESP, que continua sendo uma “caixa preta” em termos do uso dos recursos e sua capacidade de sustentar um sistema de previdência; 5) a questão da abertura do orçamento e das despesas do Estado.”*

Sobre a avaliação das relações e negociações entre entidades do funcionalismo e Estado, com a mudança do governo: *"Na verdade, não mudou praticamente nada. A relação continua a mesma, ocorrendo só com a cobrança da negociação. Precisa cobrar e mobilizar muito para conseguir discutir e geralmente não há continuidade na negociação. Para o conjunto do funcionalismo o último contato foi em abril de 1995. Na saúde é diferente e temos uma negociação mais permanente. No segundo semestre tivemos alguma discussão sobre os critérios de demissão e avaliação de desempenho, na Secretaria da Administração, com a presença da Educação e Secretaria de Governo. Uma novidade é a presença da Secretaria do Trabalho, que antes, nos outros governos não tinha nenhum tipo de participação e passou a ter. Nas greves da saúde e educação, foi a Secretaria do Trabalho que exerceu um papel de intermediação maior. Nessas greves fechamos um ponto importante que foi a definição de uma data-base. Chamamos de data-base, não a concepção do setor privado e toda a sua legislação, mas a definição de um período de negociação, que é o mês de março."*

O CONSESP passa por um processo de reestruturação, por meio de um recadastramento das entidades filiadas e apesar do crescimento e do reconhecimento de sua atuação a impressão transmitida pelo depoimento aponta uma certa dificuldade na sua consolidação enquanto entidade sindical geral. O peso das entidades setoriais e por categorias dificultam o encaminhamento unificado das demandas e reivindicações dos funcionários públicos paulistas. A pauta de reivindicações permanece praticamente a mesma, depois de quatro anos. O estabelecimento de uma data-base para negociação no mês de março foi conseguido apenas para os casos dos setores da saúde e da educação, após movimento grevista e com intermediação da Secretaria do Trabalho. A efetividade dos sindicatos setoriais e por categorias parece bem maior. No momento, o CONSESP prepara uma campanha salarial, buscando reapresentar os itens não conquistados. Contudo, no contexto da atual política racionalizadora do governo de São Paulo nada favorece ou sugere uma mudança significativa no quadro de recorrências apontado. Isso fica claro quando o dirigente do Conselho aponta que praticamente não houve alteração no modo de relacionamento com a mudança de governo. Negociações descontínuas e sem resultados continuam caracterizando as relações de trabalho.

Por ora, pode-se concluir que o tema central do sindicalismo na administração paulista é a questão da negociação. Os sindicatos de uma maneira geral mobilizam-se para conseguir negociar com o governo. E na maioria das vezes, depois de todo o esforço não atingem resultados efetivos. A recorrência das pautas de reivindicações gerais do funcionalismo é consequência da ausência de negociação como parte de indefinições mais gerais da área de recursos humanos, que não tem dimensão estratégica no interior do Estado. Isto contribui para uma deterioração constante da qualidade dos serviços públicos. A estratégia anterior de confrontação de parte do sindicalismo dos funcionários, como a última grande greve de 79 dias dos professores, vai perdendo espaço para uma atuação mais moderada, assim como o processo lento de transição das formas de organização e de consciência dos funcionários não permite uma generalização de um movimento mais efetivo de resistência. O quadro é de crise do movimento.

O que é importante mostrar nesta discussão é a seguinte questão: na verdade os governantes, não importa muito de quais partidos sejam provenientes, não convivem facilmente com o sindicalismo no Estado. Preferem contornar o problema ao invés de reconhecer e “administrar” o conflito. O significado mais fundo do fenômeno sindical no Estado revela tanto uma forma de resistência dos funcionários públicos contra a deterioração de suas condições de trabalho, uma busca de novas identidades com o mundo do trabalho em geral como significa uma forma embrionária de contrapoder dentro do poder do Estado. A dinâmica do conflito no Estado está duplamente determinada: pela separação dos funcionários dos meios de administração e de poder e pelas contradições da sociedade capitalista e de mercado.

4. O Sindicalismo no Município de São Paulo

O sindicalismo na esfera municipal tem uma história que também começa com as associações por local de trabalho e secretarias. Segundo Marsiglia (1993, *op.cit.*), as associações dos servidores municipais nascem nos anos 60 e durante o regime militar tiveram pouca visibilidade. A emergência do movimento associativo de caráter sindical no Município de São Paulo ocorre a partir de 1983, com as mudanças políticas no Estado

e a eleição de Franco Montoro, que por sua vez indica Mário Covas para a prefeitura de São Paulo. O clima de democratização propicia a organização e associação dos servidores públicos municipais que passam a ter as primeiras experiências de negociação com o governo municipal.

Dallari lembra dessa experiência em seu depoimento sobre o direito de sindicalização dos servidores, quando era Secretário da Administração do Município de São Paulo. Em suas palavras: *“Quando assumi a Secretaria de Administração da prefeitura de São Paulo era a primeira vez que a oposição chegava ao governo. Entre as idéias novas que a oposição trazia estava a de participação dos servidores e negociação destes com o governo, pois não existia direito de sindicalização ou direito de greve. Enfim, não havia dever algum de estabelecer um processo de negociação. O que havia era um compromisso político do PMDB nesse sentido e que foi levado adiante. Como secretário da Administração era impossível negociar com mais de 100 mil funcionários da Prefeitura, exceto através de suas entidades representativas. Eu incentivei bastante a restauração das entidades existentes e a criação de outras, através da consignação em folha, cedendo local nas repartições para estabelecimento de sede, prestigiando as lideranças. Nós tínhamos 16 entidades principais, selecionadas pelo próprio funcionalismo, que formaram a comissão paritária que acabou discutindo o assunto com o executivo. Enfim, nós já tínhamos experiência de representação dos trabalhadores antes da existência da legislação.”* (Dallari, 1991)

Com o processo de democratização, realmente os servidores municipais avançaram nas suas formas de organização, e no ano de 1986 criam uma Comissão Pró-Sindicato Único dos Servidores, que veio ser o SINDSEP mais tarde. A orientação sindical da liderança do SINDSEP priorizava os seguintes pontos: identidade do funcionário público com os trabalhadores em geral, resgate da dignidade dos servidores e do serviço público e envolvimento do sindicato nas lutas mais gerais pela democracia no Brasil. O SINDSEP encontrava dificuldades para se implantar devido à heterogeneidade do trabalho, das carreiras e das hierarquias e da presença forte do corporativismo de

algumas categorias, que rejeitavam um sindicato unificado.³⁴ Por isso, atualmente o SINDSEP tem maior influência nos funcionários das áreas da saúde, do bem-estar-social e de algumas áreas administrativas, não conseguindo ampliar facilmente sua base de sustentação.³⁵

A organização sindical na administração municipal de São Paulo tem características parecidas com as das demais esferas públicas. O SINDSEP, nos moldes do sindicalismo geral da esfera federal, superpõe-se às associações de servidores das diversas instituições e de categorias. Há também uma Federação das Associações Sindicais e Profissionais da Prefeitura de São Paulo que disputa a representatividade geral no setor.

O setor da educação da prefeitura é o mais bem organizado do ponto de vista sindical. O processo de transição da APEEM (Associação dos Profissionais de Ensino na Educação Municipal) para o SINPEEM entre 1986 e 1988 significou o aumento da capacidade mobilizatória e organizatória dessas categorias, desafiando e resistindo à política anti-sindical do governo Jânio Quadros. O SINPEEM, criado em dezembro de 1988, contava com uma base de aproximadamente 35.000 professores (dado do ano de 1993), além dos demais profissionais e especialistas de educação.³⁶ Os funcionários operacionais e administrativos da educação municipal somam cerca de 8 mil e podem vincular-se ao SINDSEP. Segundo dados mais recentes, o sindicato, encontra-se organizado em cerca de 80% das 730 escolas municipais, com mais de 1800 representantes de base, seguindo o padrão de organização do Sindicato da APEOESP. É filiado à CUT e se consolidou como o maior e mais importante sindicato dos servidores públicos municipais. A concepção de organização sindical foi assim definida “um sindicalismo classista, de luta, independente, enraizado nos locais de trabalho, e

³⁴ Cf. Marsiglia op.cit. Aqui a noção de corporativismo relaciona-se à organização de interesses específicos por categorias e à resistência à unificação.

³⁵ Cf. Informações obtidas a partir das diversas experiências que tivemos na discussão do tema das relações de trabalho e sindicalismo diretamente com os servidores municipais de categorias de nível superior nos últimos anos no âmbito de cursos e seminários.

³⁶ Em 1993 foi criado o SINESP, Sindicato dos Especialistas em Educação, como resultado de divergências internas desde a época da APEEM, depois SINPEEM, mas, também devido à necessidade de encaminhamento dos interesses específicos da categoria. Participamos como conferencista do II Congresso do Sinesp onde obtivemos tais informações.

democrático. A estrutura do SINPEEM parte de sua organização por local de trabalho através do representante sindical de escola.”³⁷

Na área da saúde municipal, os médicos estão representados pelo Sindicato dos Médicos do Estado de São Paulo, que abrange o setor privado e o setor público, enquanto os servidores administrativos ou operacionais da saúde vinculam-se ao SINDSEP, cuja base pode ser disputada pelo SINDSAÚDE do Estado de São Paulo.

Atualmente a prefeitura tem cerca de 160 mil servidores entre ativos e inativos e para se ter uma idéia da dinâmica das relações coletivas de trabalho envolvendo entidades dos funcionários e governos municipais voltemos um pouco aos anos 80.

É preciso considerar que no ano de 1985 assume a prefeitura Jânio Quadros, que diferente do seu antecessor do PMDB fecha os canais de negociação com as entidades dos servidores e inicia uma nova fase de autocracia no governo municipal, castrando a continuidade das experiências democratizantes das relações coletivas anteriores. De outro lado, os servidores municipais tiveram meia conquista com a lei 10.688 sancionada em 28 de novembro de 1988 no final da gestão, que previa o reajuste de salários vinculado à receita da prefeitura entre o mínimo de 47% e o máximo de 58%. Na verdade, essa medida de Jânio, ao final de seu governo, foi um lance político sem processo de negociação com os servidores. A reivindicação do SINDSEP era outra e acabou sendo transferida para a próxima gestão de Luiza Erundina do PT (1989-1992), que passou a aplicar o índice do Dieese para o reajuste mensal dos salários dos servidores, de acordo com a Lei 10722 de 1989. Se o índice ultrapassava os 58% era aplicado um redutor.³⁸

Com essa lei os salários das categorias da prefeitura eram reajustados mensalmente, sendo o mês de fevereiro o pico do reajuste, determinado de conformidade com o aumento da arrecadação municipal. Isso permitiu, conforme exemplo de algumas categorias abaixo, a proteção dos salários da inflação e até aumentos salariais também ocasionados por outras políticas de reestruturação de cargos e salários.

³⁷ Cf. “Caderno de Resoluções do VI Congresso Anual do SINPEEM”, junho de 1995.

³⁸ Cf. *Folha de São Paulo* de 11 de fevereiro de 1995.

TABELA 8 - SALÁRIOS DE CATEGORIAS - MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Categorias	Janeiro de 1989	Janeiro de 1995
Professor	2,2 S.M. ou US\$134,56	6,5 S.M. ou US\$536,47
Engenheiro	4,34 S.M. ou US\$236,40	14,2 S.M. ou US\$1186,47
Operacionais	1,54 S.M. ou US\$85,31	1,82 S.M. ou US\$150,58

Fonte: Associação dos Funcionários da Sempla (Sec.Mun.de Planej.) e Sindicato dos Professores de Ensino Municipal (SINPEEM), adaptado da *Folha de São Paulo* 11-02-1995

Segundo a presidente do SINDSEP - Alice Valente -, com essa lei o mês de fevereiro passou a ser uma possibilidade real de recuperação dos salários, devido ao aumento de arrecadação da prefeitura no mês de janeiro. Com a entrada do novo governo de Paulo Maluf (1993-1996), foi enviado um projeto, em fevereiro de 1995, revogando a lei salarial sem nenhuma proposta em substituição.

Esse fato gerou uma crise nas relações coletivas de trabalho e ameaça de greve no âmbito da prefeitura. Conforme declarava a presidente do SINDSEP: *“Como as coisas foram acontecendo de forma rápida e tumultuada, nós conseguimos mobilizar uma quantidade pequena de servidores. Fica difícil organizar uma greve em tão curto período de tempo, ainda mais numa situação de alta repressão, como a que está sendo feita no governo Maluf. De início, a paralisação deve ser pequena, atingindo alguns setores tradicionais, como saúde, educação e o pessoal de creches ... Temos duas saídas: uma dada pela organização da classe dos servidores em forma de mobilização e outra através de uma medida jurídica, o que já está sendo encaminhada por nós ... A classe dos servidores será prejudicada, já que em fevereiro estava previsto um reajuste maior do que 80% para os salários.”*³⁹

Mais grave ainda foi a suspensão da proposta formulada no governo Erundina de criação de uma Coordenação de Relações do Trabalho e de um Sistema Permanente de

³⁹ Cf. Entrevista de Alice Valente ao Jornal dos Concursos de 12 a 14 de fevereiro de 1995.

Negociação Coletiva do Trabalho, depois transformada em projeto de lei número 0616/91 enviado à Câmara Municipal, mas não discutido.⁴⁰ Mesmo que o projeto fosse aprovado na gestão anterior, certamente seria revogado na gestão de Maluf.

Essa situação retratada acima mostra a descontinuidade político-administrativa dos governos, trazendo uma instabilidade constante nas relações coletivas de trabalho na administração pública. Interpretando de outro modo, não se trata de uma instabilidade determinada apenas pelo econômico, mas sobretudo pelos modos de ação política e pelos estilos políticos que oscilam entre a autocracia e a democracia. Isso revela um outro problema: a aparente estabilidade no emprego público, na realidade, convive com essa instabilidade política com reflexo nas relações de trabalho que revelam outras deficiências de natureza técnica e administrativa. Referimo-nos às políticas de pessoal e recursos humanos, de carreiras profissionais e perspectivas futuras de desenvolvimento no trabalho. Isso alimenta o confronto e o conflito trabalhista no setor público.

A revogação da lei salarial passou na Câmara Municipal, como era de se esperar, tendo em vista que o prefeito reuniu uma base multipartidária de apoio, encontrando votos decisivos no PMDB, além dos votos naturais da bancada do PPR (hoje PPB) e do PTB. Contudo, esse processo não foi nada tranquilo. Em 11-02-1995 a *Folha de São Paulo* estampou: *“Câmara enfrenta dois dias de tumultos; manifestação de ontem foi mais violenta e acabou com troca de pauladas e pedradas por golpes de cassete”*... *“Tumulto na Câmara deixa 8 feridos - Cerca de 3000 funcionários públicos municipais sitiaram a Câmara dos Vereadores ontem para tentar impedir a votação do projeto que altera a política salarial dos servidores. No confronto entre policiais militares e manifestantes, oito pessoas ficaram feridas (quatro PMs e quatro servidores)”*. Em 14 de fevereiro de 1995 mais uma vez: *“Câmara muda reajuste do servidor; Bolinhas de gude viram “arma”; aumentos passam a ser quadrimestrais: confronto entre PMs e manifestantes deixa 35 feridos”*. A derrota dos servidores municipais foi inevitável e pelo projeto aprovado o reajuste da categoria ficou em apenas de 6% em fevereiro mais um abono de R\$ 40,00 em abril, maio e junho. O reajuste passava a ser quadrimestral, de acordo com a inflação. Se a lei 10688/88 não fosse

⁴⁰Cf. Proposta de Implantação da Assessoria de Relações do Trabalho da Secretaria Municipal de Administração da PMSP, 1990; e Projeto de Lei 0616/91.

revogada, o reajuste dos servidores em fevereiro seria de 81%, de acordo com um comunicado oficial da prefeitura veiculado nos jornais e na TV no fim de semana. (Cf. *Folha de S. Paulo* de 14-02-95)

A capacidade mobilizatória da categoria arrefeceu-se rapidamente, conforme demonstra a assembléia do dia 16-02-95, que contou com apenas 400 servidores que referendava a proposta da diretoria do sindicato deliberando (para uma categoria de mais de 100 mil trabalhadores ativos) “estado de greve.”(Cf. *Folha de S. Paulo* de 16-02-1995). A ausência de uma mobilização mais ampla dos servidores municipais, a falta de articulação com os demais trabalhadores e sindicatos e nem sinal de qualquer apoio da população de São Paulo, genericamente falando, levou o movimento a uma derrota política por 30 votos a 25 na Câmara Municipal e a uma derrota econômica (de 81% esperado à 6% obtido) de reajuste salarial. Restava o caminho jurídico e a última informação que conseguimos foi de que o Fórum da Fazenda Pública julgou ilegal expurgo efetuado pela Prefeitura nos salários de funcionários municipais no ano passado e iria julgar a ação impetrada pelos sindicatos de 81% de aumento pela lei salarial anterior. (Cf. *O Estado de São Paulo* de 21-11-95) O caminho jurídico é uma via legítima, mas sabemos o quão longa e tortuosa, às vezes sem ponto de chegada, quando não há efetivas formas de pressão social e política para agilizar o seu processamento. Mais tarde, foi considerada improcedente a ação impetrada e os servidores perderam o reajuste reivindicado cabendo novo processo. Foi uma derrota sem precedentes e o sindicalismo municipal dificilmente vai conseguir uma reabilitação, a não ser que se mude a atual forma autocrática para outra democrática no governo municipal.

CAPÍTULO III

O MOVIMENTO SINDICAL NO SETOR PÚBLICO

Esse capítulo discute o movimento sindical no setor público após 1988, por meio das suas formas principais de manifestação: as lutas econômicas e corporativas expressas nas greves nos serviços públicos, e a inserção dos sindicatos dos funcionários públicos na Central Única dos Trabalhadores. A mediação político-sindical da CUT é crucial para entender as perspectivas do movimento sindical no serviço público.

Objetivamos, com isso, mostrar as características-chaves do movimento sindical no Estado e demonstrar a tese de que a luta econômica-grevista nesse âmbito é também luta política, o que exige posicionamentos mais abrangentes e articulações mais complexas dos funcionários em busca do sentido de classe e da dimensão pública. A adesão crescente dos sindicatos dos funcionários à CUT está relacionada com essa questão.

Quanto às greves no setor público, analisaremos suas principais características e motivações, como também aspectos quantitativos e qualitativos comparativamente às greves do setor privado. Além de pesquisa sobre o conjunto das greves no setor público, evidenciaremos alguns casos paradigmáticos de greves ocorridas em alguns setores, como educação, saúde e segurança, entre outros. Os impasses do movimento grevista no Estado estão relacionados com a restrição da liberdade sindical conquistada e com a dimensão política, o que exige dos agentes percepção da lógica do poder político e do Estado nas suas relações com as classes sociais. A dimensão pública do movimento vem do fato de sua interferência nas políticas públicas e sociais do Estado, políticas estas que interessam especialmente à classe trabalhadora.

Na dimensão político-sindical abordaremos a filiação crescente das organizações dos funcionários públicos na CUT. Interessa-nos discutir o significado dessa identificação considerando as concepções dessa central em torno de um sindicalismo de oposição, classista e de luta por transformações mais abrangentes da sociedade. Essa expansão dos sindicatos de funcionários públicos no interior da CUT tem levado suas lideranças a

ocupar cargos de direção na central. Isso coloca novas questões ligadas à esfera estatal e pública para os demais sindicatos de trabalhadores, que segundo entendemos não estão claramente posicionados sobre o assunto. A CUT é o principal canal de representação dos sindicatos dos funcionários, mas não tem conseguido efetivar uma ação propriamente política que articule e mobilize o conjunto dos sindicatos em torno das questões públicas e do Estado.

A presença dos sindicatos de funcionários na CUT se reflete no posicionamento dessa central contrário às políticas dos governos, principalmente no que tange às reformas do Estado. Importante nesse aspecto é indagar quais transformações políticas e sociais são demandadas pela CUT, e que se referem diretamente à esfera do Estado e dos serviços públicos? Como definir estratégias sindicais comuns ante a diversidade e heterogeneidade dos interesses do mundo do trabalho? Quais as dificuldades do movimento sindical dos funcionários públicos em articular seus interesses corporativos com a dimensão pública de suas lutas?

O esforço analítico desse capítulo insere-se na discussão do eixo central da tese, do seguinte modo: o movimento coletivo sindical e grevista no setor público tende a permanecer em uma encruzilhada histórica, se não descobrir e desvendar, juntamente com os demais movimentos sociais do mundo do trabalho, que a chave de todo o processo vivenciado em busca de liberdade da força de trabalho do setor público encontra-se na própria proposta de transformação do Estado, que efetive, de forma mais radical, a construção da esfera pública democrática, fundada em uma aliança estratégica dos diversos segmentos do mundo do trabalho.

1- As Greves no Setor Público e suas Conseqüências

1.1 As Greves no Brasil: Uma Comparação entre Setor Público e Setor Privado

As greves são um dos meios de luta dos trabalhadores por sua emancipação, mas não o único, e se os trabalhadores não prestam atenção a outros meios de luta atrasam o desenvolvimento e os êxitos da classe trabalhadora. Essa frase foi dita nos finais do século passado, em contexto muito particular, quando as greves operárias eram proibidas

por lei e significavam confronto entre trabalho e capital e permitiam perceber de que lado estavam o governo e as leis.

Tréanton, em estudo clássico sobre as greves, por volta dos 60, afirmava que a greve havia mudado bastante de caráter, perdendo as características de confronto, mas continuava sendo o melhor ponto de mira da análise sociológica dos conflitos de trabalho. Dizia o autor, em resumo, *que no passado a greve significava uma espécie de ruptura da ordem social e por isso representava uma ameaça. Hoje a greve não é mais que uma técnica limitada, relativamente pacífica de reivindicação dos trabalhadores. A greve como ato de violência é inversamente proporcional ao poder dos sindicatos.* (Tréanton, 1973)

Hobsbawm que em seu estudo já havia notado a expansão do sindicalismo nos serviços comparativamente ao dos trabalhadores manuais, comenta que *"o poder das greves, especialmente no setor público, em que o mercado e os lucros não são determinantes, reside em grande parte na habilidade de pressionar o governo através da capacidade de dificultar a vida do público, incluindo a de todos os trabalhadores não grevistas. Não faz sentido fingir que isto não ocorre. Naturalmente, estes outros trabalhadores podem considerar o inconveniente tolerável por se tratar de uma boa causa e (se tiverem força em suas negociações) esperarão poder usar os mesmos métodos quando chegar a sua vez."* (op. cit, p. 387)

Ainda hoje, a greve continua sendo um meio de avaliação das relações de força e poder, de desvendamento e de tomada de consciência da realidade em que se vive e trabalha.¹ Contudo, os trabalhadores não podem limitar seu movimento às greves e ao sindicalismo se desejarem uma intervenção política e estratégica. As greves devem ser um meio para efetivar coisas novas.

Por que e como as greves tornaram-se uma das formas principais de expressão do movimento sindical no setor público brasileiro?

No Brasil, a Constituição de 1988 consagrou o direito de sindicalização e parcialmente o direito de greve no setor público. Conforme já dissemos, esse fato representou um marco formal de um movimento real de importância inédita no campo

¹ Ver Antunes (1988, p. 211), que realiza estudo teórico e empírico sobre as greves, resgatando os pensadores clássicos e contemporâneos da esquerda marxista. Discute as diversas modalidades de greves (espontâneas e não espontâneas, econômicas e políticas, revolucionárias e reformistas etc...), e sua dialética para analisar o movimento paredista do ABC na época do confronto operário.

das relações de trabalho e do sindicalismo no Brasil. Em particular, o setor público, a partir dos anos 80, segundo as estatísticas disponíveis das greves, vem sobrepujando de forma crescente e em patamares elevados o setor privado, no que se refere ao número de grevistas e à quantidade de jornadas não trabalhadas. Para se ter uma idéia resumida dos números, basta observar as tabelas a seguir.²

TABELA 9 - DISTRIBUIÇÃO DAS GREVES POR GRANDES SETORES/BRASIL, REGIÃO URBANA*

Ano	Total de Greves	Setor Público	Setor Privado	Ambos
1987	2.188	38,3%	61,4%	0,3%
1988	2.137	52,2%	44,3%	3,5%
1989	3.943	32,9%	64,4%	2,7%
1990	2.357	35,0%	61,9%	3,0%
1991	1.399	46,4%	52,4%	1,2%
1992	568	55,5%	42,1%	2,5%

Fonte: NEPP/Unicamp "Acompanhamento de greves no Brasil"; Desep/CUT para 1992

*Adaptação de Noronha (1994, p. 331).

TABELA 10 - DISTRIBUIÇÃO DE GREVISTAS POR GRANDES SETORES/BRASIL, REGIÃO URBANA*

Ano	Total/Grevistas	Setor Público	Setor Privado	Ambos
1987	8.588.378	63,5%	27,9%	8,6%
1988	8.218.546	75,9%	21,2%	2,9%
1989	18.378.623	59,4%	21,7%	19%
1990	20.296.356	70,3%	22,6%	7,1%
1991	16.701.635	54,7%	30%	15,3%
1992	2.044.747	69,9%	29,1%	15,3%

Fonte: Nepp/Unicamp; Desep/CUT (1992).

*Adaptação de Noronha (*idem*, p. 332).

² Cf. Noronha (1994). As tabelas foram adaptadas das p. 331-334 do referido trabalho.

TABELA 11 - JORNADAS PERDIDAS POR GRANDES SETORES/BRASIL, REGIÃO URBANA*

Ano	Total	Setor Público	Setor Privado	Ambos
1987	132.301.887	80,4%	14,7%	4,9%
1988	88.564.367	85,3%	14,1%	0,6%
1989	246.422.449	76,8%	19,3%	3,9%
1990	187.278.723	67,3%	23,4%	9,3%
1991	226.280.207	80 %	18,1%	1,9%
1992	22.579.316	86,6%	12,8%	0,4%

Fonte: Nepp/Unicamp; Desep/CUT (1992).

* Adaptação de Noronha (*idem.* p. 333).

O que esses dados, de imediato revelam? 1) o número de greves no setor privado é maior que no setor público com exceção de 1988 e de 1992; 2) o número de grevistas é bem maior no setor público, chegando, em alguns anos a ser mais do que o dobro do setor privado; 3) o número de jornadas não trabalhadas no setor público é muito superior (quase 80% em média) ao do setor privado; e 4) as greves tiveram ascenso até 1989, atingindo nesse ano o pico de 3.943 greves e descenso a partir de 1990 até 1992.

A paralisação do trabalho, por si, significa um momento de oposição nas relações de trabalho, e várias possibilidades se apresentam no seu desencadeamento de acordo com as motivações e estratégias das partes envolvidas por detrás dos movimentos. A amplitude e a duração da greve, medidas, respectivamente, pelo número de grevistas e pelas jornadas não trabalhadas, indicam o grau e a extensão do conflito e a capacidade de organização do movimento de acordo com as propostas de soluções apresentadas ou os resultados dos processos de negociação. Uma greve é sempre expressão de contrariedades, e para sua análise é preciso verificar as estratégias das partes em confronto: empregadores e empregados, trabalho e capital.

A dinâmica do movimento grevista no Brasil teve relação com o processo de transição política: os passos dados no sentido da democratização corresponderam ao ascenso dos movimentos. Contudo, após o estabelecimento da democracia constitucional as greves tiveram nítido descenso, sendo que os trabalhadores do setor privado diminuíram sua capacidade de fazer greves enquanto que a mobilização dos assalariados do setor público aumentou em termos relativos (ver Tabela 9). Isso significa que outros aspectos, para além das conjunturas políticas democráticas, têm mais força de explicação para o comportamento das greves, como é reconhecido por vários analistas do problema.

O fato do número de greves ser maior no setor privado está relacionado com a superioridade numérica dos trabalhadores (acima de 70% do emprego, formal segundo estatísticas oficiais) e com as características do movimento grevista nesse setor: greves mais curtas e localizadas nas empresas em detrimento das greves por categoria e por setores mais abrangentes. Isso reflete na nítida inferioridade do setor privado quando se trata do número de grevistas e da quantidade de jornadas não trabalhadas em comparação com o setor público (ver Tabela 10 e 11).

Se a explosão das greves na década dos 80 relaciona-se com o processo político de desgaste do regime militar e da transição prolongada, tiveram também como eixo principal, conforme avaliava Antunes (1995, p. 20-23), a luta contra a superexploração do trabalho e, em particular, contra a crescente degradação salarial dos trabalhadores: *“enquanto as greves operárias parciais e por empresa expressavam a resistência trabalhista frente a um cotidiano marcado pela redução salarial e pela intensidade taylorista do trabalho fabril e pelo despotismo fabril, a ação grevista dos funcionários públicos e assalariados médios pautava-se por greves longas e de grande quantidade de jornadas não-trabalhadas, apesar de que no caso dos funcionários públicos, uma das características do movimento é não ferir diretamente os processos de valorização capitalista.”*

Essa característica específica, *não ferir diretamente o processo de valorização capitalista*, estabelece uma das distinções essenciais entre as greves no setor público e no

setor privado e explica, dentre outros aspectos, o maior número de grevistas, de dias parados e de jornadas não trabalhadas.

Além disso, no caso do setor privado, ante as greves deve-se considerar o poder normativo da Justiça do Trabalho e a conduta do patronato, que age de acordo com a contabilidade das perdas, enquanto para o setor público essa mesma racionalidade econômica não se coloca claramente e nem a Justiça do Trabalho pode intervir.³ Somente por isso a greve tem uma dinâmica diferente para o setor público, principalmente no que tange aos processos de negociação e solução dos conflitos que são muito mais complexos e demorados.

Há que se considerar aspectos relevantes que conformam essa situação: a obrigatoriedade da negociação nas datas-bases, a expansão das negociações diretas entre empresas e trabalhadores, as políticas salariais de reajuste automático de acordo com a inflação e a intervenção do poder normativo da Justiça do Trabalho, que não permitem o acirramento e a expansão do conflito entre as partes. Neste aspecto as greves no Brasil são amenizadas não tanto pela expansão da sociedade de consumo, mas devido à permanência de políticas de contenção salarial articuladas com o particular sistema corporativista de relações de trabalho aqui existente.

Observando o comportamento das greves no setor público poderíamos afirmar o contrário: greves longas e abrangentes por categorias e setores, envolvendo número elevado de grevistas e de jornadas não trabalhadas. Essas características das greves no setor público desde os inícios dos anos 80 tornaram a se reproduzir nos anos 90, apesar da queda do número de greves no ano de 1992.

Conforme avaliava Noronha, o confronto trabalhista foi mais acirrado no setor público. Segundo o autor, *“as políticas salariais restritivas adotadas nesses anos foram seguidas à risca pelos administradores públicos e outras vezes não adotadas, congelando salários por períodos superiores aos do setor privado - por exemplo, o não pagamento do gatilho e das URPs em 1986 e 1987. A rigidez das negociações foi pela necessidade*

³ Nesse aspecto é preciso considerar que as categorias do setor público cujo regime de trabalho é celetista têm semelhanças com o setor privado.

de respeitar aquilo que impunha ao setor privado ou pela crise das finanças públicas. Além disso, não ocorreu no setor público a mesma valorização da negociação coletiva que se verificou em parcelas do setor privado, levando ao prolongamento, muitas vezes infrutífero, das greves.”(Noronha, 1991, p. 124).

Uma análise mais pormenorizada das greves no setor público requer uma breve caracterização da organização do referido setor. Há duas distinções fundamentais na composição do emprego público: a forma estatutária e a forma de contrato pela CLT. Ademais, é preciso considerar os níveis de governo - estadual, federal e municipal - e os tipos de administração - direta, indireta e fundacional. Só com isso temos 9 modalidades de segmentos, além de, no mínimo, 40 categorias diferentes. Essa situação confirma a grande heterogeneidade e diversidade do trabalho no setor, conforme apontamos no capítulo anterior.

Feita essa consideração, as greves envolvendo funcionários da administração pública direta tendem a ser diferentes dos demais casos, devido aos seguintes fatores: 1) pelo fato do Estado, nos três níveis, caracterizar-se como empregador único e as greves tendem a ser abrangentes; 2) pelo fato do setor público representar uma área não-produtiva o impacto da greve é bem menor em termos econômicos; 3) o fato do emprego ser estatutário e estável e de caráter público singulariza o instrumento da greve no sentido de maior complexidade no envolvimento dos agentes; 4) pelo poder de decisão difuso entre os poderes executivo e legislativo nas diversas esferas governamentais; e 5) pela falta de prática e de profissionalização nos processos de negociação coletiva, que revela também a falta de reconhecimento da existência de uma relação entre empregadores e empregados.

Em geral, quais têm sido os determinantes das greves e quais fatores influenciam na sua forma de ser?

No estudo de Noronha (1994, p. 345-351) são discutidos os determinantes gerais que afetam o comportamento das greves, com destaque para o desemprego, os salários, a inflação, a estrutura sindical e a política sindical.

Apenas algumas observações com relação ao que o autor discute: enquanto o desemprego é um claro fator inibidor das greves para o setor privado, o mesmo não se pode afirmar para o setor público; a questão dos salários e o problema da inflação foram e serão, por muito tempo, causalidades centrais dos movimentos grevistas, tanto no setor público quanto no privado; a estrutura sindical e as taxas de sindicalização interferem na capacidade de mobilização grevista: para o caso do setor privado, a maioria das greves contou com o apoio dos sindicatos oficiais, enquanto que para o setor público a ausência da estrutura sindical de Estado não significou fator inibidor das greves, pelo contrário, as associações e sindicatos autônomos conduziram a maioria dos movimentos. Por último, a política sindical, dada pela presença das centrais sindicais não necessariamente interfere nas greves, porque na sua grande maioria os movimentos paredistas são definidos diretamente pelas categorias e pelos sindicatos de base. No entanto, os sindicatos que mais mobilizam greves são geralmente filiados à CUT, central que tem clara hegemonia no setor público.

Outro fator importante que influencia o comportamento das greves diz respeito ao problema das negociações. No setor privado, desde os anos iniciais dos 80, nota-se claro processo de evolução nas negociações, que amenizaram o ímpeto grevista do final dos anos 70, onde as relações operários e empresários tinham claros contornos de confronto trabalhista. Nos anos 1981-1983, quando a recessão atinge índices críticos, a evolução dos acordos e convenções coletivas, como desfecho de negociações, superam os dissídios coletivos, com clara redução no período. Nos anos de recuperação econômica, a partir de 1984, a capacidade de pressão dos sindicatos aumenta e a contra-ofensiva patronal busca novas estratégias de negociação, privilegiando o relacionamento direto no âmbito da empresa, exatamente onde os trabalhadores e os sindicatos estavam privilegiando suas ações de organização. Os planos econômicos - Cruzado I, Cruzado II e Bresser -, ainda que visassem a contenção dos preços, tinham também clara conotação de contenção dos salários. Esse conjunto de políticas não chegou a intimidar o movimento sindical e grevista, cuja luta econômica ganhava dimensão política e reforçava a atuação das centrais sindicais no plano nacional. As tentativas de greves gerais nesse período foram sintomáticas.

Após a Constituição de 1988, com a nova institucionalidade, conforme argumenta Gonçalves (1994) *“as negociações não avançaram muito, mesmo porque, os salários tinham reposição automática de acordo com a inflação, e as partes aguardavam os desdobramentos da nova Constituição. Foi um período de alta politização com as eleições presidenciais, a ascensão e queda do governo Collor, com o impeachment. As novidades ficam por conta dos avanços nas negociações nacionais e os acordos coletivos nas empresas estatais, que vinham investindo nas áreas de relações industriais e recursos humanos, mostrando claramente um processo de qualificação das negociações, interrompido no desenrolar do governo Collor, devido ao seu programa neoliberal de redução dos gastos sociais e públicos.”*

No período 91/93, ocorre a experiência das Câmaras Setoriais do complexo automotivo, esboçando-se uma nova modalidade de negociação coletiva que articulava governo, empresários e trabalhadores do setor.⁴ Apesar de que a nova institucionalidade manteve as convenções coletivas de trabalho e em nada modificou o poder normativo da Justiça do Trabalho que no momento do confronto trabalhista poderia intervir retirando a autonomia das partes, o setor privado e as empresas públicas e estatais têm produzido novidades nos processos de negociação e de gestão dos recursos humanos, enquanto o setor público da administração direta, mesmo com o grau de confronto grevista mostrado não apresentou mudanças com a mesma desenvoltura.

É preciso considerar com mais cuidado nos determinantes da greve e do movimento sindical, os fatores relacionados com a dinâmica econômica do mercado de trabalho, emprego e renda do trabalho. Segundo Henrique e Baltar, a estagnação com alta inflação que tem caracterizado a economia no Brasil, desde o início da década de 80, repercutiu intensamente no nível e estrutura da ocupação e no perfil da distribuição de renda do trabalho. Os autores ressaltam algumas tendências para os anos 90, importantes por suas implicações para o movimento sindical: *“Em primeiro lugar, a perda de importância do assalariamento formal entre os ocupados não agrícolas, sobretudo em função da queda do nível de emprego industrial. Ocorreu também uma mudança na*

⁴ Ver sobre as câmaras setoriais o estudo de Guimarães (1994) e Arbix (1995).

composição dos assalariados formais: enquanto aumentou a participação relativa do emprego público, entre os assalariados formais da indústria de transformação diminuiu a importância relativa dos setores mais dinâmicos e de grande empresas, notadamente os metalúrgicos e químicos, e aumentou a dos setores de bens de consumo não-duráveis como alimentos, bebidas e artigos do vestuário, mais dispersos pelo território nacional. Esse processo de mudanças na estrutura do emprego industrial tornou-se mais intenso no começo dos anos noventa, com claras evidências de racionalização, terceirização e substituição de produção local por importações. em contrapartida, ocorreu intenso aumento do trabalho por conta própria e de assalariados sem carteira empregados em pequenos negócios. Tais ocupados são mais difíceis de sindicalizar, mesmo quando envolvidos em serviços produtivos, e além disso uma parcela importante deles localiza-se em serviços pessoais.” A conclusão dos autores indica que “a crise contemporânea do Brasil provocou uma desvalorização global do trabalho com implicações sobre as condições de vida de um importante segmento da população, inclusive sobre sua capacidade de organização no trabalho, colocando dificuldades adicionais para o movimento sindical.”(Cf. Henrique e Baltar, 1994, p. 617)

Nesse contexto, o setor público com alto grau de formalização do trabalho (administração pública e atividades sociais tinham, respectivamente, 100% e 92% de formalização do emprego em 1989), estava relativamente preservado. Isso significa que em determinadas conjunturas econômicas mais recessivas, que implicam queda do emprego, e nos atuais processos de reestruturação da gestão empresarial, se o movimento grevista e sindical e as greves tendem ao descenso no setor privado podem experimentar ascenso no setor público. É importante registrar que a desvalorização global do trabalho nos moldes analisados poderia ser amenizada ou mesmo compensada por meio de efetivas políticas sociais e públicas com destaque para as áreas de educação, saúde, previdência, transporte, moradia, rendas mínimas, alimentação etc. Com efeito é exatamente em algumas dessas áreas, em particular educação e saúde, onde as greves recorrem conduzidas por um sindicalismo sobretudo de defesa econômica.

1.2. Uma Radiografia das Greves no Setor Público no Contexto Recente (1993-1995)

Em 1993 o número de greves aumenta um pouco em relação à 1992, sendo que nos anos 94 e 95 os números indicam tendências de recuperação da capacidade de pressão do movimento sindical. No quadro abaixo, registramos uma síntese das estatísticas das greves entre 1992 e 1995, a partir de levantamento realizado nos boletins do DIEESE.⁵

TABELA 12 - NÚMERO DE GREVES, GREVISTAS E JORNADAS NÃO TRABALHADAS, BRASIL/REGIÃO URBANA

Ano	Greves	(1)	(2)	(3)	Grevistas	Jornadas Perdidas
1992	557	344	213	-	2.562.385	140.726.352
1993	653	384	269	281	3.595.770	554.646.174
1994	1034	634	400	223	2.755.619	134.257.609
1995	1086	826	260	179	-	-

(1) número de greves utilizados para cálculo de grevistas e trabalhadores/horas parados

(2) número de greves não consideradas para o cálculo de grevistas e perdas de jornadas.

(3) número de greves no setor público da administração direta e estatutária

Fonte: Boletim do DIEESE

Como pode ser observado o número total de greves aumenta nos últimos três anos, enquanto as greves no setor público da administração direta diminuem. Isso significa que os trabalhadores do setor privado esboçaram uma recuperação dos movimentos grevistas, mas sem alterações significativas nas características apresentadas anteriormente. O ano de 1993 foi muito particular para o setor público, pois o confronto grevista em termos de dias parados e número de grevistas adquiriu proporções inéditas em termos de capacidade de mobilização sindical. Conforme o próprio Boletim do DIEESE registrava: *“Um fato pouco comum em 1992 - mas que se registrava com frequência principalmente até 1990 - voltou a ocorrer em 1993: greves longas envolvendo um número elevado de trabalhadores. Embora tenham surgido algumas greves de categoria no setor privado, essa característica predominou no setor público e*

⁵ O DIEESE adota uma metodologia de acompanhamento das greves diferente do NEPPP-Unicamp que desde 1992 não realiza mais esse tipo de serviço. Consultamos praticamente todos os boletins mensais do DIEESE entre 1993 e 1995.

algumas merecem destaque. Os 342.000 funcionários públicos estaduais de Minas Gerais paralisaram suas atividades em 3 de março, por 24 horas, numa greve de advertência. Sete dias depois (10-03) pararam novamente, e mantiveram o movimento até 24 de maio"... "Também os funcionários federais realizaram uma greve - esta nacional - que envolveu um número muito grande de servidores: 490.000. A paralisação estendeu-se de 13.05 a 06.06..." "Durante 79 dias, os professores estaduais de São Paulo fizeram uma greve que envolveu, em parte do tempo, 210.000 funcionários (professores). A paralisação começou em 18 de agosto, contabilizando 154.000 professores parados. Este número aumentou, em 27.08, para 187.000, cresceu para 210.000 nos meses de setembro e outubro, e voltou a reduzir-se para 110.000, em novembro." ⁶

Foram estas greves envolvendo professores, funcionários da educação e funcionários federais, estaduais e municipais, entre outros, que produziram um elevado número de grevistas e de jornadas não trabalhadas no ano de 1993 (nesse caso, o recorde desde 1978). E nesse ano o total de greves foi menor que 1994 e 1995. Nota-se, na Tabela 12, que quando o número de greves aumenta no setor público aumenta também o número de grevistas e de jornadas não trabalhadas. O setor de educação é o que lidera essa forma de greve.

Verificando-se isoladamente as greves na administração pública nos anos 93, 94 e 95 é possível estabelecer uma radiografia do movimento. A tabela abaixo sintetiza os dados para análise.

TABELA 13 - GREVES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E AUTÁRQUICA

Ano/Total	(a)	(b)	FF	FE	FM	M	Pol	PROF	Prev	SS	SE	SI	Out
93 281	223	58	21	45	50	24	18	54	4	35	15	12	5
94 223	164	59	27	25	48	16	5	44	3	29	11	3	1
95 179	127	52	7	24	24	9	4	47	2	32	9	2	6
100%	75%	25%	8%	14%	18%	7%	4%	25%	1%	14%	5%	2%	2%

(a) greves abrangentes por setor, secretarias, categorias e nacionais

(b) greves parciais por órgão ou instituição

*As categorias, por ordem: funcionários federais, estaduais e municipais, médicos, policiais, professores, previdenciários, servidores da saúde, da educação e da justiça e outros.

Fonte: Boletins Mensais do DIEESE (1993-1994-1995).

⁶ Cf. Boletim DIEESE, n.155, ANO XIII, fev. 1994, p.34.

Inicialmente, alguns esclarecimentos sobre os agrupamentos das categorias na Tabela 13. Os funcionários federais, estaduais e municipais são empregados do poder executivo e da administração pública. As categorias seguintes foram sendo relacionadas à medida da incidência das greves. Por exemplo, as greves dos médicos geralmente ocorrem nas esferas estaduais, mas também há registros de greves nas esferas municipais e federais. Em seguida, temos o agrupamento “polícia” no qual estão incluídas tanto as greves de policiais civis (a maior incidência), quanto de policiais federais, delegados e policiais militares. Na categoria professores foram considerados tanto os professores da rede pública de primeiro e segundo graus como os professores universitários. Os previdenciários do INSS formam uma categoria de caráter nacional, mas organizada por Estados. A seguir vêm os servidores da saúde, educação e da justiça que têm merecido uma classificação por categorias do DIEESE, devido as suas especificidades, e uma incidência razoável de greves. Entendemos que esses servidores diferenciam-se dos demais funcionários por exercerem trabalho em áreas de apoio à prestação de serviços diretos à população. Na coluna “outros” encontram-se juízes, promotores, fiscais etc, que têm participado do movimento grevista, mas em pequena escala, o que não justificaria tratamento específico.

O primeiro comentário sobre os dados da tabela recai sobre o tipo de greve: abrangente (por categoria, setor ou nacional) ou parcial (que atinge apenas um órgão ou uma instituição, semelhante a uma greve por empresa no setor privado). Das greves levantadas, 75% têm caráter abrangente e apenas 25% são localizadas, invertendo a tendência produzida no setor privado de greves mais localizadas e por empresa. Contudo, pode-se argumentar que as greves localizadas têm aumentado no setor público de cerca de 20% em 1993, para 26% em 1994 e 29% em 1995.

Registramos greves localizadas em hospitais, em Departamentos ou Institutos de Secretarias, em órgãos federais específicos como IBGE, EMBRAPA e Secretaria de Orçamento. A duração e o número de grevistas é bem menor nessa modalidade de greve.

As greves abrangentes, que caracterizam o modo de ser do confronto trabalhista no setor público têm diminuído nitidamente. Considerando 1993 como 100%, em 1994 cai para 79% e 1995 para 63%.

Observando-se, na Tabela 13, as colunas das categorias que mais fazem greves, nota-se que o primeiro lugar fica com os professores, o segundo os funcionários municipais seguidos pelos funcionários estaduais e os servidores. Na quinta posição temos os funcionários federais seguidos pelos médicos servidores da educação e servidores da justiça e outras categorias.

Os funcionários públicos dos Estados da federação são os principais responsáveis pelos altos índices dos movimentos grevistas no setor público. Além dos professores com alta taxa de greves podem ser adicionadas as taxas dos médicos, dos servidores da saúde e educação e justiça ocorridas na maioria das vezes nas esferas estaduais constata-se a manutenção das tendências dos anos anteriores.

Os funcionários municipais, dispersos em milhares de municípios brasileiros, aparecem em segundo lugar e geralmente suas greves têm características de movimentos gerais de servidores no âmbito do município. A organização do sindicalismo municipal segue as características de parte do funcionalismo federal, no sentido de sindicatos gerais dos servidores. Nos municípios, as greves são bem mais curtas que nos Estados, pois há maior pressão da sociedade civil devido a sua maior aproximação com a administração e o governo. Nesse caso, o governante e o gestor público têm interesses imediatos no seu futuro político que depende da visibilidade de sua gestão na localidade. O comportamento dos governos municipais para com os grevistas adquire uma forma de pêndulo, com posições mais brandas e benevolentes, de um lado, e posições mais rígidas e punitivas, de outro. As oscilações dos governos municipais de São Paulo (Covas, Jânio Quadros, Luiza Erundina e Paulo Maluf) nesse aspecto, são exemplares.

No ano de 1993, Gonçalves avaliava os movimentos paredistas na prefeitura de São Paulo, durante a gestão Maluf, do seguinte modo: *“os movimentos foram bem mais fracos e obtiveram resultados proporcionais. A prefeitura misturou com habilidade ameaças, repressão e concessões, para esvaziar ou impedir as greves setoriais. Tinha*

pela frente um funcionalismo inexperiente e inseguro. Mas se venceu, não convenceu. A forma como agiu foi de molde a provocar ressentimento e frustração nos funcionários que, insatisfeitos, procurarão preparar-se melhor para, na próxima oportunidade, entrarem com a força necessária para arrancar o atendimento de suas reivindicações. A prefeitura encarou a negociação como um jogo de soma zero, do qual procurou sair vencedora a qualquer custo, usando a força e astúcia. Com isso, fez dos funcionários os perdedores. Terão de ir buscar revanche.”(Gonçalves, 1993) A revanche veio no início de 1995, momento em que os funcionários municipais, por meio do SINDSEP e do Sindicato dos Professores Municipais, reivindicavam a aplicação do decreto de reajuste dos salários no mês de fevereiro, que funcionava como uma certa “data-base” desde o governo Jânio Quadros. Houve invasão da Câmara Municipal e repressão ao movimento, além de forte campanha na mídia contra os funcionários. O governo venceu mais uma vez e o movimento não conseguiu seu intento do reajuste dos salários.⁷

As greves municipais no Brasil atingiram o maior número com relação aos demais agrupamentos nos anos de 1993 e 1994, diminuindo bastante no ano de 1995, quando foram superadas pelas greves dos professores e dos servidores da saúde e igualadas às greves dos funcionários estaduais (ver Tabela 13).

Fica registrado que a grande maioria dessas greves foram motivadas pela questão dos salários e das perdas salariais ocasionadas pela inflação. A queda das greves em 1995 já é efeito de uma certa crise do movimento sindical no setor público e do Plano Real adotado no ano anterior.

Os funcionários federais, no cômputo geral do número de greves nos três anos, aparecem em quinto lugar, com 8% do total. Geralmente essas greves têm caráter abrangente, nacional e são conduzidas pelos sindicatos gerais dos servidores (SINDSEPs) organizados nos Estados e no Distrito Federal. Ocorreram também greves importantes por categorias específicas, como os previdenciários, os auditores fiscais do Tesouro Nacional, e os agentes da polícia federal em âmbito nacional. Há também greves parciais em órgãos

⁷ Cf. pesquisa na grande imprensa paulista do período “Folha de São Paulo e Estado de São Paulo” fev. 1995.

específicos da administração federal, como os casos dos servidores da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), técnicos do Ministério da Agricultura, funcionários do Ipea, técnicos e servidores do CTA (Centro Técnico Aeroespacial) e do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

Um destaque em alguns desses movimentos é a utilização da tática de greves com ocupação dos órgãos públicos, para provocar abertura das negociações e exigir um posicionamento dos titulares das pastas. No caso da greve de maio de 1994, dos previdenciários lia-se nos jornais: *"Previdenciários ocupam prédio do INSS - cerca de 300 previdenciários, em greve há um mês, ocuparam ontem o prédio da Superintendência Regional do INSS em São Paulo"* (OESP de 18-05-94); *"Funcionários invadem Ministério da Previdência - cerca de 100 previdenciários em greve invadiram ontem o oitavo andar do ministério da Previdência Social e forçaram dois encontros com o ministro.."* (FSP de 18-05-94). No caso dos funcionários federais lia-se *"Santana já comandou invasões; sindicalista 'tomou' Ministérios do Trabalho e Administração em 87 e 90 e ameaça invadir o Ministério da Administração e sequestrar o ministro"* (Jornal da Tarde de 25-01-95). Guardadas as devidas proporções da divulgação nem sempre fiel aos fatos da grande imprensa sobre os eventos grevistas, principalmente de servidores públicos, fica registrado que a tática das greves com ocupação (que antes eram assunto exclusivo dos operários nas greves com ocupação de fábricas) começam a ocorrer nos órgãos públicos.

1.3 Greves no Estado Federal

Um caso digno de nota no âmbito da união foi a greve dos agentes da polícia federal no ano de 1994, durante o governo Itamar Franco, devido as suas consequências políticas.⁸ Acompanhem alguns fatos. No dia 21-03-94, mais uma ameaça de greve dos agentes da polícia federal de natureza econômica, que reivindicava isonomia salarial com os policiais civis do Distrito Federal. Isso significava uma reivindicação de cerca de 300% de aumento salarial ou seja, de 262 para 845 URVs. Segundo o diretor intersindical

da Federação dos Policiais Federais, a greve atingiria todos os sindicatos da categoria no País a partir de 23 de março de 1994. Após 18 dias de greve a imprensa anunciava que a adesão era entre 95 e 100% da categoria (4000 funcionários) e apenas os estados do AM, AP, MA e RJ não haviam aderido. Depois de 40 dias de greve, os policiais federais do Rio de Janeiro aderem ao movimento, que atinge 25 Estados da federação, com exceção apenas do Amazonas e Maranhão. Contudo, as negociações não avançavam: *“a SAF reafirmou ontem que não vai pagar aumento para a Polícia Federal, pois considera ilegal os argumentos pedindo equiparação com a Polícia Civil do DF”* ao que o comando de greve anunciava temer a radicalização do movimento e alertava para o risco de confronto.

Segundo informações recolhidas pela imprensa: *“os policiais federais têm como funções apurar crimes contra a União (como fraudes em empresas públicas), prevenir e reprimir o tráfico de drogas e o contrabando, e exercem funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras, além da emissão de passaportes.”* Outro dado interessante publicado pelos jornais era de que os sindicalistas mantinham ligações com a CUT e os militares. Passados 52 dias de movimento grevista, as “negociações” (as aspas são necessárias) não haviam evoluído um milímetro sequer: *“até agora não houve contraproposta”*. Os funcionários reivindicavam 300% de aumento e o governo não oferecia nada em troca.

Nenhuma das partes se movia do lugar inicial. Era 12 de maio e o governo Itamar mandava o exército intervir na polícia federal para encerrar a greve - *“Só empregamos as forças armadas para preservar a ordem”*. Não era um movimento de trabalhadores comuns, evidentemente, mas a intervenção militar para encerrar uma greve de clara motivação salarial politizou o movimento. No dia seguinte, o Presidente da República ameaçava manter as tropas do exército na rua até o fim da greve. O dirigente da Federação Nacional dos Policiais Federais afirmava que *a disposição era pela manutenção da greve, e em todos os locais onde houver ocupação do exército nenhum*

⁸ Os dados analisados foram retirados de pesquisa de acompanhamento da grande imprensa escrita entre os dias 23 de março de 1994 e 20 de maio de 1994 e utilizaremos a forma itálica em se tratando de transcrição direta.

agente vai trabalhar. Observava, ainda, que os policiais esperavam o resultado de uma negociação sem a sua participação, mas sim da Comissão de Defesa Nacional da Câmara. A greve continuou até 19-05-94, dois meses de movimento, quando o Supremo Tribunal Federal, decidiu, com dois votos vencidos, pela ilegalidade de todas as greves no serviço público. sob o seguinte argumento: a greve no setor público só será legal depois que o Congresso aprovar lei complementar fixando limites para proteger os serviços essenciais (Constituição Federal, art. 37, inciso 7). Segundo um Ministro do Supremo “o direito de greve existe, mas, não pode ser exercido”. No dia 20-05-94 os policiais federais suspendem a paralisação e voltam ao trabalho. Nada conquistado, apenas um ato benevolente do Palácio do Planalto, que depois de afirmar estar aberto ao diálogo com as lideranças dos movimentos dos servidores comunicou aos grevistas que os dias paralisados seriam descontados em cinco parcelas mensais iguais e sucessivas, evitando assim consequências sociais adversas que poderiam ocorrer para suas famílias .

As consequências principais da greve: nada conquistado e um golpe na liberdade sindical, com a decisão da ilegalidade da greve nos serviços públicos. Analisemos um pouco mais o fenômeno: tratava-se de uma **greve econômica e política**, pois consistia greve da polícia no interior do Estado. Contudo, os sindicatos que lideravam o movimento não se davam conta desse fato. E a situação era, no mínimo, difícil e delicada, como geralmente ocorre em greves dessa modalidade que envolve categorias em atividades exclusivas do Estado. Uma das poucas manifestações públicas no campo dos trabalhadores foi a de Lula que, em campanha eleitoral, dos EUA recomendava **prudência aos grevistas**.

A greve na polícia federal, no nosso modo de ver, potencializa a necessária discussão política do movimento grevista no setor público. O problema central presente nesse movimento é a redução da luta sindical à dimensão imediata da reivindicação salarial em clara situação política. O resultado não poderia ser outro: nenhuma conquista e intervenção militar. Contudo, devemos creditar o problema à pouca experiência dessa categoria em movimentos sindicais e grevistas e nesse sentido a greve deixou algum aprendizado. Do lado do governo, a tática adotada foi a de apostar no desgaste do movimento, não abrir negociações, enfim, não cumprir com o seu dever de administrar o

conflito, transformando em *letra morta* a liberdade de associação sindical, inscrita na Constituição.

A partir desse evento e com o decreto antigreve do Supremo Tribunal Federal voltou-se à estaca zero, dos anos pré 88, quando as greves e os sindicatos eram proibidos nos serviços públicos. Liberdade sindical, direito de greve e direito de negociação constituem partes de um sistema democrático de relações de trabalho. Rejeitando-se uma das partes, nega-se o conjunto.

Em tese, as greves realizadas nos serviços públicos ganham desde então caráter político imediato porque proibidas. Os funcionários públicos e demais categorias de servidores fizeram dessa decisão “jurídica” letra morta, pois nem por isso deixaram de fazer greves como demonstram os dados da Tabela 5.

Para ilustrar essa capacidade de resistência e de mobilização das categorias públicas, recorreremos a outro momento extremamente importante para o futuro das relações de trabalho no Estado: o evento da greve dos petroleiros de 1995.

Não vamos aqui reconstituir os passos dessa greve porque a categoria dos petroleiros não é o foco da nossa análise, mas reter os fatos fundamentais do processo e do contexto. O ponto de partida é o governo FHC, fundado em uma aliança conservadora com políticos e “partidos” que no passado recente foram base de sustentação política do regime militar. Essa opção limitava e restringia o programa social-democrático, mesclando-a com uma orientação liberal-conservadora, cuja racionalidade maior era a integração subordinada à ordem internacional expressa no receituário do “Consenso de Washington”.⁹ Segundo Fiori, “o Consenso refere-se a um plano único de ajuste das economias periféricas, chancelado pelo FMI e pelo BIRD em mais de 60 países de todo o mundo, configurando uma estratégia de homogeneização das políticas econômicas nacionais e tem como elementos básicos o ajuste fiscal, reforma monetária, liberalização comercial e financeira, desestatização, abertura econômica e retomada do crescimento.” O Plano Real de FHC é prisioneiro desse receituário político e econômico. A questão da

⁹ Ver sobre essa questão análise de Fiori (1995) particularmente o capítulo “Da dependência ao Social-Liberalismo: A Bússola de Fernando Henrique Cardoso”, p. 231-245.

reestruturação do Estado, enxugamento e privatização, a contenção dos gastos públicos e sociais, o controle da inflação, entre outras questões estavam na agenda. No momento tramitava no Congresso a quebra do monopólio da Petrobrás.

De outro lado, greves de norte a sul, com destaque para a mobilização dos petroleiros, que são trabalhadores de empresa estatal monopolista, símbolo do nacionalismo do passado e também base importante da CUT, que naquele momento manifestava orientação de oposição às políticas de reformas do governo. A greve dos petroleiros, no plano imediato, visava garantir acordo salarial realizado com a Petrobrás durante o governo de Itamar Franco. Em 11 de maio de 1995, com 9 dias de greve, segundo acompanhamento da imprensa, 8 refinarias de petróleo estavam totalmente paralisadas e apenas 2 estavam em funcionamento. Dois dias antes, o Tribunal Superior do Trabalho julgou a greve abusiva, determinando a volta ao trabalho. A direção sindical nacional dos petroleiros, representada pela FUP (Federação Única dos Petroleiros), anunciou que os petroleiros não cumpririam a decisão do TST, segundo deliberação das assembleias. A decisão técnico-política do TST, lançou os petroleiros na ilegalidade e politizou o movimento. Resultado: 31 dias de greve, ocupação militar das refinarias, ameaça de caos no abastecimento de combustível e outros derivados do petróleo com impacto direto na economia urbana e transtornos para o conjunto da população.¹⁰

Primeiro confronto entre o governo FHC e os trabalhadores. Os petroleiros e as demais greves de norte a sul mostraram um campo de oposição social e política ao projeto chamado neoliberal e nesse aspecto, apesar das poucas conquistas econômicas e salariais, cumpriram um importante papel de denúncia da frágil social-democracia brasileira. Contudo, a conjuntura política e econômica mostrava tempos difíceis para os trabalhadores em particular para os do setor público que respondiam com mais greves já com sinais de esgotamento.

¹⁰ Ver avaliação da greve dos petroleiros em Nogueira (1995) e Antunes (1995, p. 7-9). No momento da greve dos petroleiros a *Folha de São Paulo* de 11 de maio de 1995 publicou, sob o título "Greve da CUT", um quadro das greves de norte a sul, envolvendo principalmente sindicatos de categorias do setor público filiados à CUT.

Durante o mês de maio, no contexto da greve dos petroleiros, muitas greves ocorreram no setor público conduzidas por sindicatos filiados à CUT. Não há nesse momento registro de greve importante atingindo diretamente o setor privado. Nos boletins mensais do DIEESE verifica-se a multiplicação das greves no setor público ocorridas entre abril (31 greves), maio (42 greves) e junho (31 greves) comparativamente às ocorridas nos três meses anteriores, à saber, janeiro (3), fevereiro (5) março (10) e nos seis meses posteriores, à saber julho (4), agosto (6), setembro (9), outubro (14), novembro (15) e dezembro (9). O pico grevista do ano de 1995 é exatamente o mês de maio. Todas as greves sem exceção tinham motivação salarial, mas no contexto específico, ganhavam caráter político e de oposição política ao projeto do governo. Mostravam também a capacidade de mobilização grevista dos setores ligados à CUT, predominantemente, da área pública: servidores e funcionários públicos da administração direta e trabalhadores de base nos serviços públicos.

Com efeito, os servidores federais no ano seguinte mobilizaram uma greve por 46% de reajuste para repor as perdas salariais desde janeiro de 1995, segundo cálculo do DIEESE, e também contra as reformas administrativa e da previdência. A Coordenação Nacional dos Servidores Federais (integrada por 17 entidades) estimava paralisação de 250 mil servidores do poder executivo e judiciário (com, respectivamente 570 mil e 45 mil servidores), além das universidades federais. Para se ter uma idéia das categorias paralisadas e dos salários médios indicamos os seguintes dados: 1) administração direta, autarquias e fundações, entre R\$ 300 e R\$ 600 (nível médio) e entre R\$ 800 e R\$ 1.000 (nível superior); 2) receita federal, R\$ 4.400 (fiscais) e R\$ 1.600 (técnicos); 3) universidades, R\$ 600 (servidores) e R\$ 1500 (professores com dedicação exclusiva); e 4) previdenciários, R\$ 700 (nível médio) e para nível superior R\$ 1400. (Fontes: Entidades sindicais do funcionalismo federal). Os serviços afetados vão desde consultas e exames médicos (SUS), pedidos de aposentadoria e revisão do valor de benefício (INSS), emissão de carteira de trabalho (MTb), serviço de esclarecimento de imposto de renda e julgamento de processos fiscais, fiscalização nos aeroportos (Receita Federal), aulas nas universidades, entre outros.

Fizeram passeatas e manifestações públicas, invadiram órgãos públicos em várias partes do País. O governo “jogou” duro, como era de se esperar, e não houve negociações. Foram 38 dias de greve (bastante parcial, na avaliação dos dirigentes) e no dia 23 de maio de 1996 retornaram ao trabalho sem qualquer garantia de aumento salarial e de processo

de negociação. No contexto da greve, o STF negava mandado de segurança movido pela CSPB, FENAFISP e partidos de oposição ao governo (PDT, PSB, PT e PCdoB) que solicitava direito à data-base para o funcionalismo federal que acumulava perdas de 21,98% desde janeiro de 1995.¹¹

Enfim, na ausência de regulamentação do direito de greve, de data-base para reajuste dos salários e de negociações, a liberdade sindical, na prática, transformou-se em letra morta.

1.4 As Greves na Educação: O Caso de São Paulo

Os professores da rede estadual de educação pública desencadearam, no ano de 1993, greves em vários Estados, em particular no Estado de São Paulo. Somente essa categoria totalizou 465 dias parados, somando-se o registrado em 8 Estados da Federação, conforme tabela a seguir.

TABELA 14 - GREVES NA EDUCAÇÃO EM 1993

Estado	Duração	Consequências
Espírito Santo	109 dias	Compromisso do governo em atender a pauta até 03-94
Santa Catarina	38 dias	Não obtiveram conquistas salariais
Pernambuco	39 dias	Não obtiveram conquistas salariais
Rio Grande do Norte	41 dias	Não obtiveram conquistas salariais
Mato Grosso do Sul	51 dias	Não obtiveram conquistas salariais
Minas Gerais	76 dias	Não obtiveram conquistas salariais
Alagoas	59 dias	Não obtiveram conquistas salariais
São Paulo	79 dias	10% nov./dez. 93 e 20% e 15% em jan/fev.94
Total	465 dias	

Fonte: De fato - Revista da CUT dez 93/fev 94

¹¹ Acompanhamos o movimento pela grande imprensa de São Paulo nos jornais *Folha e Estado* entre 18 de março e 24 de maio de 1996.

Assim foi interpretado o fenômeno grevista: *“Os governos estaduais endureceram e jogaram pesado contra as greves realizadas em 1993 pelos professores de 1. e 2. graus da rede pública estadual de ensino. Com reivindicações em comum, como recuperação das perdas salariais, piso salarial do Dieese e reajuste mensal pela inflação, os professores tentaram envolver a população acrescentando a bandeira da salvação da escola pública. Mas nem isso foi suficiente para vergar a intransigência dos governadores. Resultado: greves longas em que a indisposição dos governos em atender as reivindicações do magistério era respondida pela disposição dos professores em lutar pela sua dignidade profissional. Como em São Paulo, por exemplo, onde os professores exibiam cartazes e camisas em que se lia “Sou professor, Sim Senhor.”*¹²

O que mais poderia ser observado nessas greves?

São greves na área da educação pública, mobilizadas por sindicatos de professores cuja base territorial é estadual, ou seja, de grande amplitude e extensão, com efeito sobretudo social à medida que atingem parcelas significativas da população menos favorecida. Na maioria dos casos não houve conquistas salariais, fator principal que motivou a greve, apesar do elevado número de dias parados.

Apenas as greves de São Paulo e Espírito Santo trouxeram resultados salariais para os trabalhadores e garantiram alguma recuperação salarial para os meses seguintes. Como se tratava de contexto inflacionário, essas conquistas tiveram pouco efeito visto que faltavam reajustes periódicos. Também foram nesses casos onde ocorreram a maior duração das greves: 79 e 109 dias, respectivamente.

Em suma, para um movimento de grandes proporções e conseqüências sociais e políticas as conquistas no plano salarial foram apenas parciais. Eis aí uma das razões da crise do movimento sindical no setor público, já constatado também no plano federal: o seu desgaste social e político e poucos resultados econômicos e práticos.

Segundo Canova, os argumentos dos governadores para não atender às reivindicações dos professores foi o mesmo em todo o Brasil: *a crise econômica*

¹² Cf. Canova, S. “Que falta de educação”, De fato Revista da CUT, Ano 1, n.2, p. 46-49, dez 93/fev 94.

derrubou a arrecadação do ICMS, a principal fonte de receitas dos Estados. Para o presidente da CNTE/CUT (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação) houve uma orquestração nacional para combater as greves no setor público, posição tomada no CONSED (Conselho Nacional dos Secretários da Educação) com maioria dos integrantes ligados ao PMDB e PFL.

Algumas outras referências dão idéia da repercussão do confronto grevista: o que está por trás da rigidez oficial é a política neoliberal dos governadores de “desmantelamento do Estado, no caso da educação, para privatizar a escola pública” completa Demerval Saviani, da Faculdade de Educação da Unicamp; no caso de São Paulo, Roberto Felício, presidente do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo, afirma que o governador Fleury optou pelo desgaste político por descompromisso com a área social; ainda Paulo Freire, ao ouvir a indagação sobre se as greves do magistério público se esgotaram como instrumento de luta, respondeu: *é uma violência querer que os professores não façam greve. Ao lutar pelos seus direitos, estão lutando por democracia, observando no entanto que a luta implica conhecimento, e que as lideranças sindicais saberão reinventar a greve, pois não é possível se entregar à malvadez do poder*; Cristovam Buarque, ex-reitor da UnB, ponderou que *a greve está se tornando um instrumento frágil e que não se deve usá-la no momento errado até achar o instrumento certo*. Enfim, as longas greves dos professores da rede pública desvendam a caótica situação do ensino no país e impulsionam a discussão sobre alternativas para essa crise.¹³

O caso da greve dos professores de São Paulo revela uma série de questões importantes no contexto desse trabalho. Nos três anos - 1993, 1994 e 1995 - ocorreram greves de professores sendo que com maior intensidade no ano de 1993 em termos de número de grevistas e dias parados.

No ano de 1993, o movimento começou no mês de maio, com uma paralisação de advertência de 48 horas que reivindicava elevação do piso salarial calculado pelo Dieese e reajustes mensais de acordo com a inflação. Alguns dados importantes: *são 220 mil*

¹³ idem Canova p.46.

*professores, que atendem 6 milhões de alunos em 6.300 escolas, e a greve deixava cerca de 4 milhões de alunos sem aulas. A proposta do governo de 80% de reajuste adiou o confronto para o segundo semestre do ano.*¹⁴

No dia 18 de agosto os professores decidiram entrar em greve iniciando um dos maiores movimentos de sua história. O motivo: o acordo salarial anterior foi rapidamente corroído pela inflação e pela política de arrocho permanente dos salários. As perdas salariais chegavam a 187%, e mais uma vez o piso salarial do DIEESE era reivindicado, além dos reajustes mensais. A contraproposta do governo era de 10,25% de aumento no mês e reposição, em setembro, das perdas desde março. Segundo cálculo do Dieese, o índice salarial de 100% em março de 1987 (governo Quéricia) atingiu 44% em março de 1993, a pior queda dos salários dos últimos anos. Com dois dias de greve e com o aumento da adesão dos professores 2 milhões de alunos estavam sem aula.¹⁵

Com dez dias de greve, professores e Polícia Militar tiveram o primeiro confronto, redundando em 9 feridos durante manifestação e assembléia em frente ao palácio Bandeirantes. Lia-se na imprensa *"Fleury se recusa a receber professores"* e secretário de Governo definiu ato como "político" e informou à comissão de grevistas que o governador não negocia com grevistas. Disse também que a polícia sempre será chamada para que não haja ameaça à ordem ou quebra de autoridade. No acompanhamento diário da greve era possível perceber que os manifestantes desobedeciam apelo da direção do Sindicato da APEOESP, deputados e outras lideranças sindicais para evitar um enfrentamento com a tropa de choque que utilizava blindados para reprimir professores. Após esse enfrentamento, aumentou a adesão à greve dos professores. Supervisores de ensino em número, de 1500 profissionais, aderem à greve.

¹⁴ Nesse momento, categorias dos servidores da saúde, médicos e servidores da educação, desenvolviam intenso movimento paredista no Estado de São Paulo, sendo que no caso da saúde, médicos e servidores de diversos hospitais e unidades de saúde interrompiam o trabalho e o atendimento normal da população, no sistema de saúde que já era um caos agravando mais ainda, suas difíceis condições de vida e saúde. Ver documento "Dossiê da Saúde: Os Números do Caos", SINDSAÚDE, Set. 1993

¹⁵ No momento o CONSESP (Conselho de Entidades dos Servidores) organizava uma paralisação geral dos servidores estaduais em protesto contra a política salarial do governo do Estado, com a adesão (sempre polêmica quanto aos números) de 40 % dos servidores e uma passeata que reuniu 7 mil no centro de São Paulo.

Iniciado o mês de setembro, o primeiro saldo político da greve: Fernando Moraes deixa a Secretaria da Educação e Carlos E. Martins, professor da USP, assume o cargo. As reivindicações dos professores mantinham-se no mesmo patamar e a contraproposta do governo havia avançado um pouco - *política salarial que repõe semestralmente as perdas; reajuste de 129%, sendo 20% em agosto*. No interior de São Paulo, os professores buscavam novas formas de mobilização paralisando rodovias, como a via Dutra, Marechal Rondon e W. Luis. No ABCD, manifestantes entre professores, pais e alunos participavam de uma passeata com partida no Sindicato dos Metalúrgicos. Em São Paulo não foi diferente: professores em protesto fecham avenida Paulista e segundo cálculos da polícia, 60 mil pessoas foram às ruas e fizeram passeata. Aumenta a adesão à greve com mais 6.500 diretores de escola.

A contraproposta do governo se altera para um pouco melhor - *32% de reajuste em agosto, 73% em setembro, 10,25% por mês acima do reajuste geral do funcionalismo de outubro a dezembro e 15,7% de janeiro à março; reposição das perdas com inflação em março e são abertas as negociações*. A assembléia de mais de 60 mil professores no Vale do Anhangabaú rejeitou a proposta, e segundo o presidente do Sindicato, a elevação do piso salarial era o ponto principal. Trinta e um dias de greve e o governo rompe as negociações com os professores, que respondem com outras táticas de greve: ocupação do gabinete do secretário da educação, greve de fome do presidente do Sindicato e nova assembléia, que decide manter a paralisação.

Trinta e cinco dias de greve e as negociações com o governo são reabertas, frente a nova ameaça de manifestação no local onde havia ocorrido repressão aos professores. Nova assembléia e a greve é mantida, porquanto o impasse principal permanece: uma política salarial a partir de piso do DIEESE, com reajustes mensais.

Aqui uma observação importante: o Sindicato dos Professores deixou passar um momento crucial para a condução e direção da greve, pois o governo havia cedido e melhorado um pouco sua proposta. Ainda que não fosse uma proposta razoável, a

polêmica quanto aos números) de 40 % dos servidores e uma passeata que reuniu 7 mil no centro de São Paulo.

liderança do movimento poderia mostrar capacidade de direção política da greve e propor o retorno ao trabalho com um saldo em termos de conquistas, demonstrando vitória do movimento. Poderia, a partir de então, reunir forças, principalmente no âmbito da sociedade e entre os demais sindicatos de trabalhadores, para o próximo confronto com o governo. Contudo, as bases dos professores, que devido ao arrocho salarial estavam mais radicalizadas, é que pareciam conduzir o movimento.

A greve continuava, e aos quarenta e seis dias ocorre um fato inédito: como as negociações entre governo e professores não chegavam a um termo, o Tribunal Regional do Trabalho, órgão da Justiça do Trabalho federal, interfere no movimento, apresentando proposta conciliatória. As partes em litígio - Governo (Secretaria da Educação) e Sindicato - questionaram a competência da Justiça do Trabalho em interferir nas negociações. Mas enquanto o presidente do Sindicato dos Professores comprometia-se a defender o fim da greve na próxima assembléia, o Secretário mostrava não ter autoridade e capacidade técnica para uma decisão.

Para se ter uma idéia das propostas em negociação naquele momento observamos o quadro abaixo:

AS PROPOSTAS EM NEGOCIAÇÃO *

Professores: Reposição mês a mês das perdas com a inflação; 128% a mais de reajuste que os 129% concedidos em agosto e setembro; em 94, 30% do ICMS para 1. e 2. graus, excluídos os aposentados.

TRT: Reposição a cada quatro meses das perdas com a inflação, pelo IPC-Fipe; 10,25% mais % de aumento na arrecadação do ICMS, por mês, até dezembro; em 94, 33% do ICMS para 1. e 2. graus, incluídos aposentados.

Governo: reposição a cada seis meses das perdas com a inflação, pelo IPC-Fipe; no mínimo, 10,25% ao mês até dezembro e 15,76% ao mês entre janeiro e março; em 94, entre 26% e 30% do ICMS para 1. e 2. graus incluídos os aposentados.

* Reposição de aulas e pagamento dos dias parados dependem de negociações.

Entidades: APEOESP (Sindicato dos Professores), APASE (Sindicato dos Supervisores de Ensino) e UDEMO (Sindicato dos Diretores de Escola).

Fonte: *Folha de São Paulo* de 5 de outubro de 1993

O governo do Estado recusou a proposta do TRT argumentando sobre sua não competência para julgar questões das relações salariais entre governo e servidores estaduais e a inviabilidade financeira para o Estado. Em troca, os professores decidiram manter a greve. O interessante naquele momento foi a declaração da procuradora do Ministério Público Federal do Trabalho, que considerou a posição do governo inflexível e dizendo que a situação resultante da greve era de comoção social.¹⁶

A greve, nessa altura dos acontecimentos, atingia claro caráter social, além do trabalhista. Em algumas escolas os pais de alunos decidiam entrar com uma ação popular contra o governo, e uma rede de solidariedade social aos alunos sem aula foi esboçada pela sociedade civil. O Estado, por meio de sua Procuradoria Geral, moveu ação na Justiça contra os sindicatos, ao que a juíza considerou que o único responsável perante particulares (pais e alunos) pela suspensão do ensino na rede pública estadual era o próprio Estado de São Paulo e por isso indeferiu a ação.¹⁷

Aos 66 dias de greve os professores ocupam a Assembleia Legislativa, ocorrendo novo confronto com a Polícia Militar, resultando em quebra-quebra dentro da Assembleia, com 13 feridos. Os diretores de escola decidiram retornar ao trabalho e o movimento começava a mostrar desmobilização. No dia 4 de novembro é encerrada a greve com 79 dias de paralisação.

Na esfera estritamente econômica os professores, segundo informação da Secretaria da Educação publicada na imprensa, saíram da greve em novembro com um piso salarial menor do que o de julho do mesmo ano. O presidente da APEOESP, Roberto Felício, reconhecia *“Nós não vencemos, mas também não saímos derrotados. A greve virou um fenômeno nacional.”*¹⁸ Realmente, o movimento proporcionou poucos resultados salariais para os professores, mas teve significativo impacto social e político.

Antes, porém, de fazer considerações mais analíticas sobre a greve convém registrar sua recorrência nos anos seguintes em contexto de mudanças na conjuntura

¹⁶ Cf. *Folha de S. Paulo* de 5-10-93.

¹⁷ Cf. *Folha de S. Paulo* de 20-10-93.

¹⁸ Cf. Felício na *Folha de São Paulo* de 5-11-93.

política e econômica, que remete a outra situação em termos de correlação de forças. O ano de 1994 era um ano eleitoral e o Plano Real começava a ser implantado, por meio da conversão dos salários e demais preços em URVs. Em 10 de maio de 1994 é deflagrada nova greve de professores e funcionários da rede estadual de educação, com a reivindicação de ajuste do piso salarial (97 para 195 URVs por 20 horas semanais para professores e por 40 horas para funcionários, o equivalente a três salários mínimos).¹⁹

Dessa vez a adesão à greve dos professores era parcial, de cerca de 30% da categoria, segundo estimativa do Sindicato, que em matéria paga na imprensa denunciava “*Governo provoca nova greve na educação*”. Em 18 de maio a greve é suspensa e as reivindicações não são atendidas. O presidente da APEOESP atribuía a falta de disposição de fazer a greve ao movimento do semestre passado de 79 dias. A deterioração salarial dos professores vinha se agravando ano a ano. Segundo o sindicato e de acordo com o deflator do ICV-DIEESE, os salários dos professores por 20 horas semanais tiveram uma queda brutal entre 1979 e 1994 de R\$ 1.442,26 para R\$ 244,32.

Em 1995, início do governo Covas, nova greve dos professores reivindicando piso salarial emergencial de 3 salários mínimos, com reposição salarial até chegar a R\$ 800. A proposta do governo: piso de R\$ 111 mais R\$ 69 de gratificação. O Sindicato dos Professores previa uma greve curta. Não foi uma greve curta e no 31º dia de greve o esvaziamento era constatado e os professores e funcionários, 3 dias depois, aceitavam proposta do governo, mediada por uma comissão de deputados estaduais. O piso salarial foi negociado em R\$ 200 por 20 horas semanais para professores e R\$ 141 para os funcionários. Na assembléia que encerrou a greve, grupos de professores insatisfeitos com a decisão protestaram atirando ovos e tomates no presidente da APEOESP (*Folha de S. Paulo* 29 de abril de 1995).

Para fechar esse ponto organizamos um quadro que mostra as principais greves dos professores desde 1979 e o padrão salarial em reais.

Mesmo com as greves dos professores, a situação salarial apresentada é degradante. E imaginemos sem as greves, qual seria o quadro? Na verdade, o movimento sindical dos professores, por si só, não tem conseguido alterar a situação de degradação salarial. É necessária a rediscussão das táticas e das estratégias dessas greves.

¹⁹ Professores das Universidades Paulistas também interrompem o trabalho; médicos e funcionários da saúde realizam assembléia e deflagram greve em seguida.

**TABELA 15 - GREVES E SALÁRIOS DOS PROFESSORES DA REDE
ESTADUAL DE SÃO PAULO**

Ano	Greves(dias)	Salários em reais (base: março)*
1979	37	R\$ 1.442,26
1988	49	R\$ 466,86
1989	80	R\$ 431,52
1992	25	R\$ 275,33
1993	79	R\$ 269,70
1994	10	R\$ 244,32
1995	34	R\$ 249,51
1996	-	R\$ 238,55

* Jornada de 20 horas semanais

Fonte: APEOESP/Deflator: ICV-Dieese: FSP de 13-5-94 e 5-5-96

Considerando que o Estado de São Paulo é um dos que melhor paga os professores, não é muito difícil calcular a situação da educação pública de primeiro e segundo graus da rede estadual de ensino no Brasil.

Com apoio de fontes de dados oficiais, o “quadro negro da educação” no Brasil apresentava os seguintes indicadores: *“no que se refere aos oito anos de ensino básico, apenas 34% dos que nele ingressam chegam à conclusão, no geral com um tempo de permanência 50% maior do que o período previsto. Existem também descompassos entre a oferta e a demanda, estimando-se em quatro milhões o número de crianças fora da escola ao mesmo tempo que se verifica uma sobrecarga da rede pública. Apenas 1% da população chega à universidade. O ensino de segundo grau (do 9 ao 11 anos) representa outro grande ponto de estrangulamento, já que somente 30% da população entre 15 e 19 anos de idade tem acesso a ele.”* “A esse quadro acrescenta-se a baixa remuneração, a desvalorização do magistério, a crise de formação e a ausência de reciclagem dos professores.” (Cf. Lampreia, 1995)

Além disso, a escolaridade média da força de trabalho no Brasil é de 3,5 anos; os analfabetos são 19 milhões; o Brasil é o sétimo pior do mundo em educação; o Brasil investe apenas 3,7% do PNB em educação; salário do professor em São Paulo caiu a ¼ do valor em 33 anos.²⁰

É preciso registrar que com esse quadro da educação pública as camadas de menor renda são as mais prejudicadas no Brasil e que os baixos salários dos professores, a evasão escolar, a deterioração e a ineficiência caracterizam a escola pública. Nesse aspecto, as greves dos professores em São Paulo expressam apenas uma ponta do *iceberg* do “estado do mal estar social” generalizado no Brasil.

Para concluir alguns pontos merecem ser destacados: 1) a capacidade de resistência e mobilização dos professores na sustentação do movimento sindical e grevista; 2) a inflexibilidade do governo no trato das relações coletivas em áreas estratégicas como a educação; 3) a dificuldade do Sindicato na direção e condução do movimento à medida em que as bases encontram-se mais radicalizadas; 4) a ausência de formas de mediação e arbitragem capazes de trazer soluções momentâneas para o confronto e mover o governo de sua posição inflexível; 5) o impacto da greve é sobretudo social e político, não ferindo diretamente a materialidade econômica do sistema capitalista; 6) os segmentos das classes que vivem do trabalho são os mais afetados com a greve e; 7) nesse aspecto chama a atenção a ausência de apoio efetivo dos demais sindicatos de trabalhadores em solidariedade aos professores.

As interferências de lideranças da CUT, que pese o apoio à greve, não mostravam capacidade de provocar um movimento de solidariedade de outros segmentos do mundo do trabalho que poderiam pressionar o governo e agilizar o processo para uma solução temporária do confronto. Não é esse um papel a ser desempenhado por uma central sindical que deseja a transformação socialista e democrática da sociedade brasileira? Enfim a quem interessa a educação pública?

²⁰ Cf MEC-Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica de 1995, Censo Educacional de 1994 e Departamento de Estatística Educacional em *Folha de São Paulo* de 5 de maio de 1996.

Por fim, concordamos com a avaliação de Fogaça (1992, p. 44-46) que atenta para os seguintes aspectos da ação sindical e o novo papel da educação: 1) o fraco desempenho do sistema educacional brasileiro é um problema de interesse de toda a sociedade e de todo o meio sindical; 2) os sindicatos têm um espaço de ação no resgate da autonomia do professor e no reconhecimento de sua parcela de responsabilidade na crise qualitativa da educação pública; e 3) os sindicatos devem sair da reação e partir para a ação no sentido de estabelecer um projeto educacional claro e definido pelo qual recebem o apoio dos demais sindicatos de trabalhadores.²¹

O que chama atenção no caso particular do Brasil é a recorrência do conflito em torno de pautas elementares de condições de salário e de trabalho exatamente nos setores sociais e essenciais como educação e saúde.²² Nas sociedades industrializadas e urbanizadas em geral esses setores, somados aos de previdência social, seguro desemprego, habitação e transporte, contribuem diretamente com a mediação estratégica do conflito social e trabalhista, reduzindo o custo da força de trabalho e atuando na reprodução ampliada do sistema capitalista. As greves no setor público articulam-se de forma direta com essas dimensões.

2. Os Sindicatos dos Funcionários Públicos na CUT

2.1 As Centrais Sindicais no Brasil

A formação de centrais sindicais em nível nacional significa um impulso na organização e na consciência dos trabalhadores. Os eixos fundamentais das centrais são: a unificação das lutas sindicais em torno de pautas comuns, a superação de uma ação meramente corporativa dos diversos segmentos trabalhistas e a expansão da ação de

²¹ Ver também artigo de Maria Regina N. Marinho (1992) sobre as reflexões do movimento sindical sobre educação onde apreende que a educação não tem sido assimilada como uma questão de interesse pelas demais categorias e pelo conjunto dos trabalhadores. As principais entidades sindicais como ANDES, FASUBRA e CNTE apesar de formularem propostas ainda não operam como alavancas para a construção de um projeto educacional da CUT.

²² Nesses anos as greves na saúde pública recorreram também, atingindo hospitais públicos, prontos socorros, postos de atendimento. A situação salarial de médicos, enfermeiros, pessoal técnico e administrativo é igual ou pior que a situação dos profissionais da educação.

classe dos trabalhadores da luta econômica à luta política. A central sindical não é um partido político, mas ao constituir-se, representa um novo poder na sociedade, sendo inevitável o seu posicionamento político e ideológico ante as questões nacionais e internacionais.

Nos anos 80 e 90 a organização das centrais sindicais no Brasil foi resultado direto da luta pela democratização política, da reorganização do movimento sindical, da expansão do poder sindical²³ e, o que é mais importante, da necessidade sentida pelos trabalhadores de encaminhar sua luta econômica e social em nível nacional e de influir nos processos políticos mais abrangentes. Para isso era preciso romper (o que foi feito parcialmente) com a estrutura vertical dos sindicatos oficiais e desenvolver alternativas paralelas de organização sindical.

Desde a criação da CUT em 1983 até 1996, organizaram-se no Brasil seis centrais sindicais, mas as mais importantes são a CUT, a Força Sindical e a CGT-Confederação.²⁴

A CUT é a maior central sindical, com o maior crescimento nos últimos 10 anos e com expressão em todos os setores do mundo do trabalho, a saber: operários industriais, trabalhadores rurais, assalariados de classe média, funcionários públicos e trabalhadores de base dos serviços privados e semi-públicos. Para uma central sindical de perspectiva classista possuir essa base social abrangente e heterogênea é extremamente importante. A CUT, apesar de se declarar apartidária, aglutina o sindicalismo de oposição e de esquerda entre a defesa da democracia e do socialismo. A CUT também é a central mais

²³ Três fatores indicam a expansão ou declínio do movimento sindical: a taxa de sindicalização, as greves, o grau de organização e mobilização sindicais e sua capacidade de influenciar nas relações de poder na esfera da sociedade e do Estado. A combinação positiva desses fatores foi favorável ao ascenso do movimento sindical nos anos 80.

²⁴ Ver capítulo 1 da tese onde discutimos a periodização do sindicalismo brasileiro. Ver também Nogueira (1996) onde analisamos a questão das centrais sindicais e do pluralismo de cúpula no Brasil. O panorama mais recente das centrais sindicais no Brasil é o seguinte: existem 6 centrais sindicais com destaque à Central Única dos Trabalhadores (CUT) fundada em 1983, com 2256 sindicatos filiados; a Força Sindical fundada em 1991 com 978 sindicatos, a Confederação Geral dos Trabalhadores fundada em 1986 com 528 sindicatos; a Central Geral dos Trabalhadores fundada em 1986 com 811 sindicatos (não comprovados); a Central Sindical de Trabalhadores Independentes (CSTI) com 623 filiados (não comprovados) e a União Sindical Independente (USI) fundada em 1985, com 26 federações e 2 confederações filiadas.

representativa dos trabalhadores do setor público em geral, dado que ajuda a explicar sua posição crítica em defesa do Estado.²⁵

A Força Sindical representa segmentos de trabalhadores urbanos industriais e dos serviços privados e alguns semipúblicos e define-se pela aceitação do capitalismo com justiça social e democracia. Diferente da CUT, a FS articula o sindicalismo mais moderado e defende políticas liberalizantes favoráveis ao mercado e às reformas do Estado. Essas posições configuram uma modalidade de sindicalismo liberal-corporativo, pois grande parte dos seus sindicatos filiados são dependentes da estrutura corporativista e não projetam uma ruptura com esse sistema. A Força Sindical tem pouquíssima expressão no setor público. Em 1991, dos 1147 sindicatos filiados, apenas 33 (2,9%) eram vinculados a esse setor, apresentando-se muito fraca também no setor rural, não ultrapassando 40 sindicatos (3,5%). Isto indica um certo limite da Força, enquanto central representativa do conjunto de sindicatos e dos trabalhadores em geral no Brasil.

Segundo Rodrigues e Cardoso, *"Do ponto de vista ideológico, o surgimento da Força Sindical se dá no auge da crise do socialismo e dos Estados de bem-estar e de grande legitimidade das ideologias e soluções liberais. A Força Sindical nasce tentando atrair as lideranças não socialistas do movimento sindical brasileiro, que até recentemente se encontravam numa posição defensiva diante das correntes mais à esquerda, estas legitimadas pela sua luta contra o autoritarismo e os governos militares. Com o mercado sindical já ocupado pela CUT, de um lado, e pela CGT, de outro, sobrava para uma nova central a bandeira da "modernidade", a ser contraposta ao "socialismo" cutista e ao "corporativismo" da CGT."*²⁶

Alguns pontos podem ser destacados quando observamos a cúpula do movimento sindical brasileiro: 1) a opção dos trabalhadores e suas lideranças foi pela divisão ou pelo pluralismo na cúpula do movimento sindical, apesar da manutenção da unicidade no sindicalismo de base; 2) o movimento sindical está dividido devido às diferentes concepções políticas, partidárias e ideológicas, mas também em virtude da divisão em "territórios" ou "reservas" de poder das lideranças; 3) as centrais sindicais que polarizam o movimento são a CUT, no campo de um sindicalismo de esquerda - dividido entre uma

²⁵ Rodrigues (1990), Jácome (1993) e Antunes (1994) são referências importantes para o conhecimento da organização e da trajetória da CUT desde o seu nascimento.

²⁶ Cf. Rodrigues e Cardoso (1993, p. 158). Consultamos também "Força Sindical", Edição Histórica do Congresso Nacional de Fundação. Ano 1 num.1 de junho de 1991.

concepção de esquerda socialista e esquerda contratualista -, e a Força Sindical - dividida entre lideranças liberais, moderadas e tendências do tipo social-democratas; 4) as demais centrais, com destaque para a CGT (Confederação), tendem a um declínio conforme vão sendo corroídas as estruturas do sindicalismo corporativista.

Em suma, o campo do sindicalismo brasileiro encontra-se dividido entre o velho corporativismo sindical, o sindicalismo liberal-corporativo da FS e o sindicalismo cutista. As referências aos mecanismos do mercado ou do Estado na regulação e organização da vida social e econômica ajuda a entender essas divisões. A CUT com forte presença no setor público tende a uma defesa crítica do Estado decorrente de posições ainda anticapitalistas, socialistas e social-democratas, enquanto a Força Sindical alinha-se favorável ao mercado e aceita o sistema capitalista como forma última de sociedade. As demais centrais como os demais sindicatos ainda vivem a dependência quase total do sistema sindical corporativista.

Com essa breve apresentação, compreende-se porque o sindicalismo mais mobilizado e combativo do setor público identificou-se predominantemente com a CUT. Em síntese, a CUT, no plano propriamente sindical representava a luta contra a estrutura sindical e pela liberdade sindical dos trabalhadores, sendo que desde o seu nascimento abria espaço para a participação de entidades não diretamente sindicais, como o caso das associações dos servidores públicos. A CUT também assume uma concepção bastante abrangente de classe trabalhadora que comporta a maioria das categorias e estratos ocupacionais além dos operários industriais: no plano político, a CUT é depositária da luta sindical oposicionista contrária ao regime militar e favorável à democratização, movimento que envolvia intensamente os assalariados médios e parte do funcionalismo público; no plano ideológico, o sindicalismo cutista, devido à orientação de amplo espectro entre a democracia e o socialismo, tende a se opor ao mercado como meio fundamental de regulação econômica e social.

2.2 Trabalhadores e Sindicatos do Setor Público na CUT

Em agosto de 1981, na primeira Conferência Nacional da Classe Trabalhadora, organizada por um conjunto mais abrangente do movimento sindical, os funcionários públicos estiveram presentes com apenas 49 delegados, representando 32 associações.

Uma presença bastante minoritária considerando os 480 sindicatos urbanos (3.108 delegados), 384 sindicatos rurais (969 delegados), 176 associações pré-sindicais (875 delegados) além das federações e confederações, perfazendo um total de 1126 entidades e 5247 delegados. No primeiro Congresso, que deliberou sobre a criação da CUT em 1983, o número de delegados provenientes do setor público (funcionalismo público e demais trabalhadores do Estado que totalizou 145 delegados na conferência de 1981) teve um aumento expressivo: subiu para 483. Nesse primeiro Congresso participaram 68 entidades do funcionalismo público perfazendo 7,2% do total. (Rodrigues, 1991, p. 31-34 e 1990, p. 18)

Daí para diante é crescente a participação de entidades e delegados do setor público nos congressos e eventos da CUT. No segundo CONCUR, em 1986, o número de entidades do funcionalismo público representava 11% do total, apenas acima dos profissionais liberais, com 7,5%. Os sindicatos da indústria vinham em terceiro lugar com 17,9%, em segundo os sindicatos de serviços com 27,2% e em primeiro lugar os sindicatos do setor agrário com 36%. Esse foi um momento importante, conforme aponta Jácome Rodrigues (1993, p. 112), pois a CUT explicita nas resoluções do congresso a luta por uma sociedade socialista. No III Congresso as entidades do funcionalismo são 185, ou seja, 16% do total, apresentando comparativamente às outras categorias o maior crescimento. (Rodrigues, 1990, p. 18).

É interessante registrar que ao longo da trajetória da CUT vai ocorrendo uma alteração do seu perfil de acordo com as tendências mais gerais do mercado de trabalho no sentido da desindustrialização e terciarização da economia. Em 1993, a central contava com 44,7% de sindicatos de trabalhadores do setor de serviços, 21,9% de sindicatos de trabalhadores da indústria e 33,1% de sindicatos de trabalhadores rurais. Observando o número de sindicalizados, os sindicatos do setor de serviços representavam 55%, da indústria 27% e do setor rural 18%. A filiação de sindicatos de funcionários públicos dos três setores básicos da administração pública, saúde e previdência e educação pública,

atingia cerca de 20% dos 1.917 sindicatos. Em números absolutos eram respectivamente 158, 132, e 129.²⁷ (Cf. Comin, 1994, p. 384)

No V Concut. em 1994, as seis categorias que compareceram com maiores delegações (no total de 25 categorias) foram: trabalhadores de educação (23,9%); seguidas do setor financeiro-bancário (13%); os metalúrgicos (10,2%); os trabalhadores rurais (9,4%); o funcionalismo (8,5%); e os trabalhadores de saúde (7,6%). Comparando-se esses dados com os dos congressos de 1988 e 1991 verifica-se que a categoria que isoladamente apresentou o maior crescimento do número de delegados foi a dos trabalhadores em educação, seguida pelos bancários, destacando-se também os funcionários públicos. As demais categorias tiveram nítido decréscimo: os trabalhadores rurais passaram de 36,8% em 1988, para 12,3% em 1991 e para 9,4% em 1994 e os delegados metalúrgicos saltaram de 6,4% para 14,5% de 1988 à 1991, mas decaíram para 10,2% em 1994.²⁸

Em suma, as categorias do setor público tiveram nítido crescimento na composição das entidades e dos delegados da CUT, enquanto os trabalhadores manuais tiveram decréscimo. Muitas interpretações apressadas sobre este fenômeno procuraram mostrar que a CUT estava dominada por assalariados de classe média, em especial pelos funcionários públicos.²⁹

Observando com mais cuidado os dados mais recentes processados pela CUT pode-se afirmar que a central tem um peso importante na representação dos interesses dos servidores públicos, mas está longe de se caracterizar como uma central sindical

²⁷ Na CUT as categorias públicas estão classificadas em três grandes setores: administração pública, educação e saúde/previdência. É preciso considerar que no caso da saúde e educação o número total de sindicatos inclui setor público e privado. Os dados foram extraídos de Comin (*op.cit.*).

²⁸ Cf. "Perfil e Opinião dos Delegados ao V Congresso Nacional da CUT", Desepe, CUT, dezembro de 1994.

²⁹ Por exemplo, a grande imprensa mostrava que no ano de 1995 haviam 522 sindicatos do setor público filiados à CUT e apenas 57 sindicatos de metalúrgicos e 96 de bancários. As manchetes afirmavam "O avanço do funcionalismo na CUT"; "servidor público domina direção da CUT"; "O peso do setor público na CUT". *Jornal da Tarde* de 23-05-1994; *Gazeta Mercantil* de 20-05-1994; *O Estado de São Paulo* de

dominada por servidores públicos. Segundo fonte de dados da CUT (Informa CUT, 1995), o total de 2.256 sindicatos representavam em sua base (total de trabalhadores na base e não apenas sindicalizados) 2,7 milhões de trabalhadores na indústria, 3,8 milhões de trabalhadores dos serviços em geral; 6,5 milhões de trabalhadores rurais e 4,5 milhões de trabalhadores do setor público.

Na tabela a seguir podemos observar a composição das categorias do setor público na CUT, considerando o número total de trabalhadores nas bases dos sindicatos filiados.

TABELA 16 - SETOR PÚBLICO - CUT

Setores	Número de Trabalhadores na Base
Administração Direta	1.434.390
Petroleiros	50.000
Urbanitários	207.414
Extração	59.655
Sáude (Federal, Estadual e Municipal)	690.474
Financeiro	267.735
Educação	1.740.481
Informática	57.722
Total	4.507.871

Fonte: Informacut 253, maio de 1995

Os trabalhadores provenientes do setor público em geral constituem 25,5% do total dos trabalhadores representados pela CUT, cujo número total está acima de 17 milhões de trabalhadores na base.³⁰ Observando a Tabela 16, os trabalhadores do setor

14 de maio de 1995; Folha de São Paulo de 4 de junho de 1995. Pesquisadores e estudiosos do movimento sindical também levantaram esse problema. (Cf Rodrigues, 1990 e Jácome Rodrigues, 1995)

³⁰ É preciso relativizar essa representação, que não ocorre de forma automática, como é amplamente sabido.

público estão assim distribuídos: educação, saúde e administração direta (85,8%) e trabalhadores de empresas estatais e públicas (14,2%).

Os trabalhadores de empresas estatais e públicas mantêm uma relação de trabalho com o Estado próxima aos demais trabalhadores do setor privado. São categorias trabalhistas da área mercantil do Estado. Por isso o movimento sindical desses trabalhadores devem merecer tratamento específico porque estão submetidos de forma mista ao poder público e ao mercado. Caso semelhante ocorre com os trabalhadores de transporte urbano. Nesses casos, a atuação sindical ainda depende do sistema corporativista conforme já discutimos anteriormente. A intervenção do TST na greve dos petroleiros e a decorrente multa atribuída aos sindicatos comprovam a dependência e o caráter desorganizador da estrutura sindical oficial.

Na verdade, o que ocorre é a sobre-representação de trabalhadores provenientes do setor público em sentido abrangente (trabalhadores celetistas e funcionários estatutários) e uma sub-representação dos trabalhadores manuais nos cargos de direção nacional da CUT. Observando a composição dos membros da executiva nacional, dos 25 dirigentes, 18 são originários do setor estatal e público e 7 do setor privado.³¹ Mais precisamente, dos 25 cargos da executiva nacional, temos apenas 1 trabalhador rural e 4 operários do setor industrial e dois técnicos do setor privado. O restante são assalariados médios ou trabalhadores de base em empresas estatais ou em serviços públicos: 5 bancários, 3 professores da rede pública, 3 profissionais do setor saúde, 1 previdenciário, 1 economista de empresa estatal, 1 eletricitário, 1 metroviário, 1 funcionário público federal, 2 assalariados do segmento de processamento de dados federal. Na suplência temos 3 operários, 2 bancários e 1 professor da rede pública. (Cf. Informações obtidas na CUT nacional).

É preciso considerar nesse quadro da direção da CUT que a predominância dos trabalhadores dos setores de serviços é consequência do aumento do emprego no setor terciário. Ademais, o emprego mais estável e a formalização do mercado de trabalho

³¹ Dados obtidos no documento Informacut 253 de maio de 1995, p. 9. Consultamos também *Folha de São Paulo* de 4 de junho de 1995 e *O Estado de São Paulo* de 14 de maio de 1995, "Rebelião do Funcionalismo: Servidor público domina direção da CUT".

típicas do setor público favorecem a sindicalização e a participação no movimento sindical, comparativamente ao setor privado com alto índice de rotatividade e de economia oculta e informal. A desindustrialização e a terciarização implicam a queda da sindicalização nos segmentos industriais e o aumento nos serviços; o sindicalismo de assalariados médios e dos serviços tende a crescer e superar o de trabalhadores manuais. São tendências do desenvolvimento capitalista na fase da acumulação flexível que intensifica os processos de reestruturação produtiva diminuindo o contingente operário estável e aumentando os trabalhadores nos processos de trabalho em serviços, ainda que possa haver nesses setores redução da força de trabalho por meio da flexibilização.

Alguns dados podem ilustrar como a composição das executivas estaduais da CUT acompanha as tendências do mercado de trabalho nos Estados, conforme mostra a Tabela 17.

TABELA 17 - MEMBROS DAS EXECUTIVAS ESTADUAIS DA CUT POR SETORES OCUPACIONAIS

Estado	T. I.	T. R.	A.C.M.	T.B.S.	Pf. e Fn.	Ed. Sd.
São Paulo (24)	12	01	05	03	03	00
R.G. do SUL (22)	05	03	04	07	01	02
R. J. (20)	01	02	07	03	02	03
Paraná (23)	00	02	15	00	03	03
M. Gerais (17)	03	01	03	01	09	00
Pernambuco (24)	01	03	07	04	09	00
M. Grosso (23)	00	02	07	04	09	01
Amazonas (19)	09	01	00	00	08	01
Bahia (17)	04	04	02	01	04	02

Obs: T.I (trabalhador industrial); T.R. (rural); ACM (assalariado médio); TBS (Trab. de base em serviços); Pf e Fn.(professores e funcionários públicos) e Ed. Sd. (funcionários da educação e saúde públicas).

Fonte: PRODA CUT. Listagem dos Cadastros de 22-08-1994

Em São Paulo: por exemplo, há na direção estadual uma maioria de trabalhadores ligados à indústria. Entre os assalariados de classe média, a maioria é bancário e apenas 3 são provenientes do setor público da administração direta. Em contraposição o Paraná não

tem trabalhadores industriais na executiva estadual, apenas 2 rurais e 15 assalariados médios e 6 dos serviços públicos.

Os assalariados de classe média na direção estadual são mais numerosos nos Estados menos industrializados, onde a presença dos trabalhadores provenientes da administração pública tende a ser maior, principalmente de professores e funcionários públicos em geral. Ver, por exemplo, os casos de Minas Gerais, Pernambuco e Mato Grosso. No Amazonas, que tem concentração industrial no setor eletrônico, sub-setor do ramo metalúrgico, há um equilíbrio na representação de trabalhadores manuais e trabalhadores dos serviços, em particular os públicos. No Estado da Bahia também há equilíbrio entre trabalhadores rurais e industriais e funcionários públicos. De todo modo, é significativa a presença de assalariados de classe média na composição das direções estaduais da CUT, com destaque para os bancários e outros profissionais e técnicos de áreas diversas geralmente contratados pela CLT.

Os dados mais recentes acerca do número de sindicatos do setor público na CUT (Cf. Sistema de Cadastro da CUT, 1995) mostram o seguinte: são 263 sindicatos do funcionalismo público federal, estadual e municipal, representando um crescimento de aproximadamente 67% com relação aos dados de 1993. A absoluta maioria desses sindicatos são municipais, seguidas dos federais e por último os estaduais. No caso do segmento da saúde e previdência, houve pequena queda do número de sindicatos filiados à CUT de 132 em 1993 para 127 em 1995. Os motivos podem ser desde a fusão de sindicatos até a perda para outras tendências sindicais ou a simples desfiliação. No caso da educação houve aumento do número de sindicatos: de 129 em 1993 para 168 em 1995.

Os dados sobre a taxa de sindicalização (Sistema de Cadastro da CUT, 1995) indicam que no setor de educação há um total de 2 milhões duzentos e cinco trabalhadores na base e 863 mil filiados aos sindicatos que corresponde à quase 40% de filiação sindical; na administração federal, municipal e estadual há 1 milhão quinhentos

mil na base e cerca de 409 mil filiados, correspondendo a 27%; no caso da saúde e previdência há 963 mil na base e 340 mil filiados, ou seja, 35 % de filiação.³²

O setor de educação apresenta a maior taxa de sindicalização entre os ramos do setor público da CUT e continua confirmando a maior capacidade de mobilização sindical. A título de exemplo, grandes sindicatos da educação são filiados à CUT, como o Sindicato dos Professores - APEOESP com 105 mil filiados, o Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Belo Horizonte com 47 mil filiados e o Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Salvador com 45 mil filiados, entre outros sindicatos de abrangência estadual.³³ Os fatores ligados à escolaridade, aumento e concentração de trabalhadores em condições homogêneas de trabalho, e essencialmente a degradação salarial generalizada no País, como mostramos na discussão sobre as greves do setor público, explicam essa superioridade.

O debate de fundo que está por trás desses dados sobre a CUT suscita duas ordens de questões: 1) o crescimento da CUT nos assalariados de classe média dos serviços, em particular dos serviços públicos, traz consequências negativas ou positivas para a central, principalmente em se considerando sua origem nos operários da indústria? e 2) quais as implicações disso no seu comportamento político e ideológico e na sua capacidade de ação social e política e de elaboração de projetos voltados aos interesses de classe dos trabalhadores?

Longe de querer esgotar o debate sobre a composição social e a orientação política e ideológica da CUT, apresentamos duas posições a respeito das implicações da inserção dos sindicatos do setor público na CUT: a primeira, que vê como problemática essa inserção devido à radicalização dos funcionários e ao aprofundamento do corporativismo e da fragmentação que dificultam uma política mais ampla e social-democrática da

³² Segundo dados da listagem do sistema de cadastro - CUT Nacional; data 13-11-1995.

³³ Cf Jornal da Tarde de 23-05-94.

CUT.³⁴ Uma segunda posição, que nega o argumento anterior e vê como extremamente positivo o fato da CUT ancorar-se em diversos segmentos do mundo do trabalho, contemplando não apenas a heterogeneidade social, mas também a pluralidade de tendências políticas e ideológicas, democráticas e socialistas, que pode favorecer e dar um passo além no sentido de elaborar programas alternativos anticapitalistas com base nos interesses dos trabalhadores.³⁵

Entendemos que na segunda posição encontra-se um eixo mais interessante para desenvolver uma discussão do papel mais efetivo que a CUT pode desempenhar nas discussões dos problemas nacionais, em particular os relativos à esfera pública e estatal.³⁶ Nesse sentido, a inserção dos sindicatos públicos na CUT é extremamente importante. Contudo, é evidente que a CUT terá muitas dificuldades no encaminhamento dessas questões devido ao peso dos interesses corporativos dos diversos segmentos trabalhistas e também da diversidade política e ideológica no interior da Central.

3. Um Perfil dos Assalariados de Classe Média e Funcionários Públicos na Direção da CUT

Para ajudar a discutir essas questões apresentamos a seguir os resultados de pesquisa realizada com membros da Executiva Nacional da CUT.³⁷ Dividimos a pesquisa em três partes, a saber: 1) o perfil socioeconômico dos dirigentes; 2) opiniões sobre política, economia, Estado e sociedade; e 3) opiniões sobre o sindicalismo em geral e no setor público.

³⁴ Nesse campo encontram-se Rodrigues (1990; 1994) e Jácome Rodrigues (1994) que entendem como positiva a social-democratização da CUT. Boito Jr.(1994), em contraponto vai argumentar sobre o neo-corporativismo da central.

³⁵ Essa posição é sustentada por Antunes (1991; 1995).

³⁶ A CUT tem esboçado essa preocupação desde a promulgação da Constituição de 1988, como demonstram vários documentos produzidos: "Políticas Sociais e os Trabalhadores" (1989), "A Educação e os Trabalhadores (1992), "Campanha Nacional em Defesa da Educação" (1995), A proposta do "Sistema Democrático de Relações de Trabalho" (*op.cit.*), "Uma Nova Previdência Social no Brasil" (1995).

³⁷ A pesquisa foi realizada em junho de 1996 com 15 representantes da Executiva Nacional da CUT, composta no total por 25 membros titulares e 7 suplentes.

Na tabela 18 observamos que dos 15 dirigentes da amostra, 4 são bancários, 3 professores da rede pública, 2 técnicos do setor privado, 1 metalúrgico, 2 servidores públicos (previdenciário e funcionário público), 1 enfermeira, 1 economista e 1 engenheiro. Ou seja, a maioria absoluta é de assalariados de classe média provenientes do setor público da administração direta (5 estatutários) e do setor estatal (7 celetistas); e apenas 3 assalariados do setor privado, sendo 1 encarregado de pessoal, 1 técnico de segurança e 1 operária metalúrgica.

TABELA 18 - PERFIL SOCIOECONÔMICO DE MEMBROS DA EXECUTIVA NACIONAL DA CUT (1996)

Profissão	Idade	Sexo	Escol.	Setor	T.E.	Renda	Região	T.M.S.
engenheiro	49	M	TGC	estatal	20	>20sm	RJ	16
economista	37	M	TGC	estatal	11	10à20	-	08
enfermeira	37	F	TGI	fund.	09	7à10	PR	08
serv.público	38	M	TGC	púb	12	>20sm	DF	10
previdenciário	36	F	TGI	púb	12	7à10	SP	12
professor	34	M	TGC	púb	-	7à10	SP	12
professor	45	M	TGC	púb	-	7à10	SP	18
professor	39	F	TGC	púb	20	4à6	GO	17
adv/enc.pessoal.	34	M	TGC	priv	17	7à10	SC	14
metalúrgica	35	F	PGC	priv	18	10à20	ABC	12
téc.seg.trab	42	M	TGC	priv	19	10à20	ABC	16
bancária	38	F	TGC	estatal	17	10à20	BH	06
bancário	46	M	TGC	estatal	23	>20sm	RJ	20
bancário	40	F	TGC	estatal	18	10à20	-	09
bancário	37	M	TGI	estatal	12	7à10	SP	15

Legenda: escolaridade (TGC-terceiro grau completo; PGC-primeiro grau completo); T.E (tempo no emprego atual) e T.M.S.(tempo de militância sindical)

Fonte: Pesquisa "Perfil e Opiniões dos Membros da Executiva Nacional da CUT"

a) Perfil Socioeconômico dos Dirigentes

Como pode ser observado, a idade dos dirigentes está acima de 34 anos, sendo que a média é de 39 anos. Trata-se de amostra de militantes não muito jovens e com experiência significativa de vida e trabalho. A presença da mulher na direção da Central é

digna de registro (40% da amostra são mulheres, sendo que há 28% de mulheres do total da executiva nacional), tendo em vista que na maioria das organizações públicas e privadas os cargos de alta direção são geralmente ocupados pelas pessoas do sexo masculino. Isto é um sinal do aumento da participação da mulher no mercado de trabalho e no movimento sindical e também da democratização da primeira grande divisão social do trabalho, que é a divisão entre os sexos.

O nível de escolaridade é outro aspecto que chamou-nos à atenção. A maioria (73,3%) dos membros da amostra tem terceiro grau completo (11 dos 15); 20% (3 dos 15) possuem com terceiro grau incompleto e apenas 1 tem primeiro grau completo. Evidentemente que esse dado tem a ver com as categorias que responderam ao questionário e indica que na direção da central circulam pessoas com nível de escolaridade bem acima da média de escolaridade (3,5 anos) da maioria dos trabalhadores brasileiros. Como na amostra pesquisada predominam assalariados médios, esse traço da escolaridade pode ser entendido como uma tendência natural. Contudo é um dado extremamente positivo para a CUT, pois indica estar sendo ela dirigida por trabalhadores com melhor nível de formação e conhecimento, mas por outro lado, pode estar revelando que o acesso ao mundo da direção sindical passa por um “selecionamento” da população trabalhadora nas bases sindicais. É fato conhecido que, entre os trabalhadores, os mais escolarizados tendem a se interessar mais pelo sindicato e a direção da CUT parece refletir essa característica.

Quanto à renda dos membros da executiva, apenas 3 são assalariados na faixa acima de 20 salários mínimos; 5 na faixa de renda entre 10 e 20 salários mínimos; 6 na faixa entre 7 e 10 salários e apenas 1 na faixa entre 4 e 6 salários. Considerando a escolaridade e o tempo de emprego relativamente altos, percebe-se que a maioria tem salários modestos, sendo que o pior salário é de um professor da rede pública. A maioria está na faixa de renda típica da classe média, que se aproxima da renda de operários mais qualificados. No entanto, há um indicador do achatamento salarial dos assalariados médios. Observe-se que o metalúrgico da amostra, apenas com primeiro grau completo, tem nível salarial acima de 3 professores e 1 previdenciário.

Desse quadro, pode-se indagar: quais fatores influenciam a decisão de aderir à CUT, a situação econômica dos assalariados médios ou outros fatores de natureza política e ideológica?

Essa questão foi tratada nas entrevistas pessoais que realizamos conforme os depoimentos a seguir. Assim, perguntados se na convivência entre operários e assalariados do setor público na CUT há conflitos e ainda, se o funcionário público é mais radical e socialista que o operário obtivemos as seguintes respostas: *“A explicação para mim é mais objetiva e menos ideológica. O que acontece é que os servidores públicos (há mais tempo) e os funcionários de estatais estiveram submetidos a uma política de sucateamento dos serviços públicos e, portanto, de rebaixamento de suas condições de trabalho e de salários pior que os demais trabalhadores. Os servidores tiveram menores correções salariais que os metalúrgicos. Ele é mais radical ou aparenta ser mais radical porque teve menos concessão. Está sendo mais explorado e arrochado que o restante da classe trabalhadora. Porque o serviço público está completamente sucateado. A maioria dos servidores tem baixos salários. Quando você compara com os metalúrgicos e bancários, setores mais bem organizados, os servidores estão em piores condições. Além do aspecto salarial e condições de trabalho que submete o servidor a uma situação “estressante”, ele tem que atender o público e sabe que o miserável é ele. A precariedade é estúpida, então ele não resolve nenhum dos problemas.”*³⁸

Outro depoimento afirma algo mais ou menos parecido: *“Eu penso que o trabalhador tem mais identidade a partir de interesses imediatos e corporativos. Identidades entre trabalhadores, com a luta, combatividade e radicalidade construtiva da CUT nesse campo. Essa identidade é a principal e não um projeto de sociedade. Tem uma característica importante da CUT que é sua independência do trabalho partidário. Isso não quer dizer que os trabalhadores não tenham identidade partidária, mas, para participar da CUT, isso não é fundamental. Há uma ênfase na autonomia da CUT com*

³⁸ Cf. depoimento de José Maria de Almeida Secretário Nacional de Organização da CUT. Dados Pessoais: idade - 38 anos; escolaridade- segundo grau completo; profissão ferramenteiro/metallúrgico; entidade:

*relação aos patrões, ao governo e aos partidos, inclusive os de esquerda. É claro que a maioria dos trabalhadores da CUT tem uma identidade maior pelos partidos de esquerda, em particular o PT. Mas não é o projeto socialista-democrático que une os trabalhadores na CUT, e nem a central deve fazer qualquer restrição nesse campo"... "Em primeiro lugar, de alguns anos para cá a situação dos trabalhadores do setor público tem piorado muito com relação aos demais trabalhadores. É isso que traz uma certa radicalidade para o movimento e não a questão ideológica. Acredito que o que move a atuação sindical dos servidores é a questão corporativista mesmo; é um sentimento de trabalhador e identidade corporativa em sua maioria. Por isso, não concordo com a idéia de que o servidor público é mais socialista que o operário."*³⁹

Os depoimentos acima mostram, aparentemente, que os motivos da adesão dos assalariados médios e funcionários públicos e seus sindicatos à CUT estão ligados mais à situação econômica e objetiva do que à ideologia e política.

Outro ponto detectado pelo questionário foi o tempo no emprego atual que é em média de 16 anos. Esse dado pode indicar que o cargo de dirigente sindical está relacionado com o emprego fixo e estável, o que favorece os trabalhadores do setor público, enquanto que os do setor privado estão mais sujeitos à instabilidade no emprego devido ao fato de a legislação trabalhista permitir maior rotatividade e também à política de demissão das empresas. O que também chama a atenção é o tempo de militância no movimento sindical entre 12 e 13 anos, o que mostra que para atingir o cargo de dirigente sindical da CUT é preciso começar cedo e permanecer por muito tempo atuando no movimento. Este aspecto é indicativo de um processo de legitimação na carreira sindical da CUT proporcional ao tempo de militância e experiência de luta na base sindical. Esses parecem ser os critérios principais de ascensão na hierarquia da CUT e que atinge os

Federação Democrática dos Metalúrgicos de Minas Gerais; milita no movimento sindical desde 1975; filiado ao PSTU.

³⁹ Cf. depoimento de Monica Valente, Secretária Nacional de Formação Sindical da CUT. Dados Pessoais: idade, 36 anos, sexo feminino, terceiro grau completo, profissão: psicóloga, tempo de serviço 12 anos, entidade de origem: Sindsaúde-SP, milita no movimento sindical desde 1985, filiada ao PT, da Articulação Sindical.

assalariados médios, em particular os funcionários públicos atuantes desde a emergência do sindicalismo no setor público nos inícios dos anos 80.

b) Tendências Sindicais e Opiniões Políticas

Outro rol de questões procurou apreender as tendências dos dirigentes dentro da central e um conjunto de opiniões sobre política, economia, sociedade e Estado. Analisemos os resultados.

Dos 15 dirigentes a maioria é da tendência Articulação Sindical (9 casos). 2 do Movimento dos Trabalhadores Socialistas. 2 da Alternativa Sindical Socialista. 1 da corrente o Trabalho e 1 da Unidade Sindical. A filiação aos partidos é um outro traço desses dirigentes: 12 no PT, 2 no PSTU e 1 no PPS. Merece registro a ausência de representantes da CSC (Corrente Sindical Classista) ligada ao PCdoB que apesar de minoritária é importante na Central.⁴⁰ De todo modo, fica registrado que os dirigentes tendem a ter partidos políticos definidos e, em que pese a hegemonia do PT, a CUT se define como apartidária e tem agido com independência em relação aos partidos.

O projeto político e ideológico predominante fica em torno do “*socialismo democrático*” (9 casos); seguida do projeto “*democrático e popular*” (3 casos) e do projeto “*comunista não estalinista*” (3 casos). As duas últimas alternativas não existiam no questionário original e os dirigentes as indicaram como outra alternativa. Em se conhecendo as orientações políticas e ideológicas existentes no interior da CUT, poderíamos indicar que as tendências principais estão entre uma esquerda sindical socialista, uma esquerda contratualista e social-democrática e uma esquerda sindical ligada aos partidos comunistas tradicionais.

Considerando que a ASS e o MTS têm posições mais à esquerda na CUT e os seus representantes no caso da amostra são assalariados médios (2 bancários, 1 professor e 1 previdenciário), poderíamos supor a validade da tese de que as ideologias socialistas

⁴⁰ Jácome (1993. *op. cit.*, p. 199) mostra que no IV CONCUR a Corrente Sindical Classista tinha cerca de 13% dos delegados. A Articulação majoritária cerca de 48%, a CUT pela Base cerca de 18%, a Convergência Socialista cerca de 6%. e a Unidade Sindical 1,8% . Com excessão da Articulação, CSC, US, as demais tendências mudaram de denominação.

da central tem a ver com esse perfil social. No entanto, os demais dirigentes têm um perfil semelhante e participam de correntes mais moderadas na central. Podemos inferir, então, que a definição ideológica dos membros dirigentes da central independe da natureza ocupacional ou da condição de classe.

Por outro lado, não há dúvida de que considerando a heterogeneidade social e ideológica do mundo do trabalho, a CUT agrega os trabalhadores mais definidos política e ideologicamente no campo da esquerda e da oposição. E se essa posição de esquerda é mais presente nos assalariados de classe média é também nos operários comparativamente ao conjunto da classe trabalhadora. A CUT acaba por expressar essas tendências mais gerais devido as suas origens, sua evolução e seus princípios.⁴¹ Considerando o momento em que a CUT definiu lutar por uma sociedade socialista - e também debater a democracia -, ou seja, no II CONCUT, não podemos afirmar que a razão principal era a radicalidade dos assalariados médios, pois os delegados por ordem numérica decrescente eram trabalhadores do setor rural, trabalhadores do setor industrial, trabalhadores dos serviços, funcionários públicos e profissionais liberais. (Cf. Jácome, 1993, p. 112)

No depoimento do dirigente operário da CUT essa questão foi tratada: *“Eu acredito que quase 90% das entidades sindicais mobilizadas são filiadas à CUT. Isso tem a ver com caráter que a CUT adotou desde a sua constituição: uma central voltada para os interesses imediatos e históricos dos trabalhadores de postura de esquerda. E o movimento sindical dos servidores é um movimento essencialmente de esquerda. É um movimento no qual a Força Sindical e a CGT têm pouco espaço. Então muito pelo contrário, há uma identidade de interesses muito grande dentro da CUT”*.

O socialismo da CUT tem um espectro amplo como classicamente ocorreu em algumas centrais sindicais e partidos sociais-democráticos, antes da divisão entre socialistas e comunistas. Isso é muito importante, pois a CUT, política e ideologicamente, assemelha-se a uma frente sindical plural com tendências socialistas, democráticas e comunistas que deve ser preservada. De outro lado, por isso mesmo carrega no seu

⁴¹ A CUT é uma organização sindical de massas em nível máximo, de caráter classista, autônoma e democrática, cujos fundamentos são o compromisso com a defesa dos interesses imediatos e históricos da classe trabalhadora, a luta por melhores condições de vida e trabalho e o engajamento no processo de transformação da sociedade brasileira em direção à democracia e ao socialismo (Cf. Última versão do Estatuto da CUT, 1995)

interior tensões e divergências que no futuro possam precipitar divisões ideológicas, o que no nosso entender não é o melhor caminho.

A CUT parece caminhar cada vez mais para uma indefinição no campo ideológico e para um sindicalismo mais participativo, institucionalizado e menos socialista. A hegemonia da Articulação Sindical, ainda que pesem suas diversas tensões e divergências internas, afirmam o caráter socialista-democrático, que pode ser entendido também como social-democrático.

Essa hipótese pode ser relativamente contemplada a partir da amostra pesquisada quando o assunto indagado versava sobre política, economia e Estado.

À pergunta sobre *"qual modelo econômico você mais concorda?"*, 6 preferiram indicar em suas palavras o "modelo": *"Intervenção do Estado nas áreas estratégicas e sociais"*; 3 indicaram *"socialismo de mercado ou mercado socialmente regulado"*; 3 assinalaram *"total intervenção do Estado e mercado marginal"*; e 2 assinalaram *"intervenção do Estado apenas nas áreas sociais e mercado efetivo para os demais setores"*.

À pergunta *"Em relação à política qual a alternativa mais adequada para os trabalhadores?"*, 7 assinalaram *"os trabalhadores devem participar ativamente da política aceitando as regras democráticas"*; 4 assinalaram *"mais importante que a política e o poder é o fortalecimento das organizações sociais e sindicais"*; e 3 assinalaram *"a política e a transformação do poder político devem ser objetivos principais da atuação dos trabalhadores independentemente das regras democráticas"*.

Sobre a pergunta *"Qual idéia mais se aproxima da realidade atual do Estado brasileiro?"*, a maioria (9 casos) indicou *"Trata-se de um Estado que apenas contempla os interesses da classe dominante"*; 4 indicaram *"Trata-se de um Estado que age em torno dos seus próprios interesses"* e 3 indicaram *"Trata-se de um Estado com certa autonomia e contempla todas as classes sociais"*.

Sobre a pergunta *"qual orientação mais adequada sobre a questão do Estado no Brasil"*, 9 indicaram a idéia *"lutar para transformar o Estado em instrumento voltado aos interesses da classe trabalhadora"*; 2 indicaram a alternativa acima e *"investir na criação de esferas públicas alternativas e independentes do Estado"*; 2 indicaram a primeira alternativa e *"defender e manter o Estado contra a política de desmontagem em curso"* e 1 indicou *"reformular o Estado diminuindo seu tamanho para adotar políticas efetivas nas áreas sociais"*.

Um elemento interessante para reforçar a discussão acima refere-se às preferências político-eleitorais. Todos da amostra votaram em Lula em 1989 e 1994. Quando solicitamos a opinião dos dirigentes sobre os governos após a Constituição de 1988, apenas Itamar Franco obteve um resultado menos ruim. Com notas de de 0 à 10 os três últimos governos na figura dos respectivos presidentes tiveram os seguintes resultados: Collor ficou com a média de 0,2; Itamar com 2,4 e FHC com 0,9. Esses dados mostram que os dirigentes da CUT mantêm um claro posicionamento de oposição política e preferem alternativas de cunho popular e mais compromissadas com os interesses do mundo do trabalho, como era de se esperar.

Alguns comentários são necessários. São questões evidentemente genéricas, mas mostram algumas das posições políticas e ideológicas em debate no interior da CUT. Para a maioria dos dirigentes a idéia de transformação social e política é predominante, bem como defendem a luta para transformar o Estado em instrumento voltado aos interesses dos trabalhadores. A forma como essa luta pode ser encaminhada, de acordo com as regras democráticas ou não, divide as tendências na CUT, ainda que a primeira seja a mais indicada. Dos dirigentes, 7 indicaram o respeito às regras democráticas, 4 preferiram o caminho de fortalecimento das organizações sociais e sindicais que podem favorecer a idéia de democracia de base e 3 indicaram que a luta política pode se dar independentemente das regras democráticas. É digna de registro a opinião favorável à necessária intervenção do Estado em áreas sociais e econômicas estratégicas e também como a idéia de mercado socialmente regulado ou socialismo de mercado aparece nas indicações dos dirigentes. Certamente, é em torno dessas divergências que as questões do Estado, da democracia e do socialismo são colocadas.

No depoimento do dirigente operário da CUT verifica-se como, na sua opinião, o sindicalismo cutista (e do funcionalismo) vê o Estado: *“A CUT propõe reformas e mudanças radicais profundas no Estado brasileiro. O movimento sindical do setor público também se propõe a mudanças profundas no Estado e também vai no sentido de uma outra sociedade, uma sociedade socialista. Na verdade o que gerou uma identidade maior entre o movimento dos servidores e a CUT não foi a defesa que a CUT faria do Estado como ele está e sim uma identidade de objetivos de transformação da sociedade e do Estado. A rigor, a CUT é a central que coloca mais claramente o questionamento da situação da organização do Estado que não traz nenhum benefício para a população. Ao contrário, é um Estado para manter e aprofundar a concentração de renda na mão de poucos e o serviço público que existe está a serviço dos interesses privados e não da população, e está sendo sucateado. Nas áreas de prestação de serviços para a população como saúde e educação o governo tem intenção de extinguir e passar para organizações sociais que na verdade são entidades privadas que vão buscar financiamento no setor privado. E nós sabemos como funciona: o interesse que vai prevalecer não é o da sociedade.”*

No outro depoimento de dirigente da CUT essa questão é abordada de forma diferente. Perguntada sobre o modelo econômico para o Brasil, a dirigente indicou preferir uma economia mais equilibrada entre a ação do Estado e do mercado. Sobre o Estado e os serviços públicos argumenta que *“a situação está péssima, por diversos motivos: primeiro, a ausência de investimento demonstra de fato a falta de prioridade política; segundo, há uma concorrência entre o setor público e privado na prestação de serviços, pois no caso da saúde há muitos dirigentes que têm clínicas particulares e ocorre uma concorrência de certa forma desleal e combina com a ausência de investimentos. Se você tem serviço de saúde e uma escola boa, segmentos da população poderiam procurar os serviços públicos ao invés de pagar pelos mesmos. Quando os governos melhoram os serviços públicos, como no caso do governo da Erundina em São Paulo, a própria classe média alta já começava a botar seus filhos nas escolas públicas. Toda vez que você investe no público você diminui o mercado. Outro aspecto é o caráter autoritário do Estado brasileiro em todos os níveis. Se houvesse diretrizes mais*

democráticas de inclusão dos servidores públicos e usuários na definição das prioridades, das políticas, dos equipamentos e dos serviços públicos, quer dizer a democratização do Estado traria uma melhoria da qualidade. E o Estado brasileiro é o contrário: autoritário de um lado, à medida que os dirigentes decidem tudo, e clientelista, porque você tem uma tradição de prestação de favores.”

Nos depoimentos fica claro a polêmica entre a ênfase na luta por transformações sociais e políticas mais radicais e a ênfase na ausência de democracia e também que no interior do sistema estabelecido há muito espaço de ação, que na medida de sua ocupação pode trazer consequências positivas.

Vejamos, a partir da pesquisa alguns pontos que tem a ver com a avaliação dos serviços públicos. Perguntados sobre *a situação do serviço público* a maioria das respostas indicou o conceito de péssimo (5 casos) e ruim (8 casos). Após atribuírem esse valor aos serviços públicos, perguntamos quais setores os dirigentes haviam pensado: *educação* (a mais citada 10 casos); *sáude* (8 casos); *previdência* (4 casos); *segurança* (2 casos); *transporte* (1 caso); *atendimento à criança* (1 caso); *todos setores ou em geral* (3 casos) e 2 não responderam.

A questão acima corresponderia ao chamado diagnóstico da situação do setor público, e como se percebe os dirigentes indicam a insuficiência dos serviços públicos com destaque para as áreas sociais.

Ainda nessa discussão do setor público perguntamos *“Quais frases mais se aproximam dos motivos para que alguma pessoa trabalhe para o Estado?”* e as respostas foram as seguintes de acordo com as alternativas existentes. Discordância da maioria que assinalou *“não tem outra alternativa no mercado”* (7 discordam X 2 concordam); concordância da maioria com a alternativa *“no Estado não se ganha bem, mas há mais segurança e estabilidade no emprego”* (8 concordam X 2 discordam); divergência com relação alternativa *“porque a pessoa deseja ter uma aposentadoria integral no futuro”* (6 discordam X 4 concordam); concordância da maioria com a frase *“é indiferente trabalhar para o Estado ou outra organização, o importante é o emprego”* (8 concordam X 2 discordam); divergência com a frase *“por compromisso ou missão para com o público”*

(5 discordam X 4 concordam); divergência também com a frase *"porque é um trabalho onde se tem mais autonomia de ação"* (5 concordam X 5 discordam); a maioria discorda da frase *"porque é um trabalho que possibilita ascensão social"* (8 discordam X 2 concordam); a maioria também discorda da frase *"porque é um trabalho que realiza a pessoa profissionalmente"* (8X2) e por último clara divergência com a frase *"porque é um trabalho mais tranquilo, com menos horários e controles que no setor privado"* (6 discordam e 4 concordam).

O comentário que se pode fazer, em que pesem as divergências sobre essas alternativas, reside na idéia de que o trabalho no setor público parece não ter nenhuma prerrogativa mais especial que outras formas de trabalho. Quer dizer, os dirigentes tendem a considerar o trabalho público não como forma de compromisso ou missão, mas como emprego que não promove social e nem realiza pessoalmente o trabalhador. Podemos afirmar que a visão predominante sobre o trabalho no setor público reforça a perspectiva da atuação e da luta sindical, pois com algumas exceções a maioria dos dirigentes tende a considerar a condição apenas de assalariado para o funcionário público. Estabilidade e segurança no emprego aparecem como características diferenciadoras e importantes, mas no que tange à aposentadoria integral há clara divergência sobre o seu poder de atração.

No depoimento da dirigente da CUT ligada ao setor público alguns desses aspectos são mencionados: *"alguns anos atrás os motivos que atraíam as pessoas para o setor público eram estabilidade e aposentadoria integral. Não tenho dúvida quanto a isso, pois é um valor e coisas perseguidas pelas pessoas que se dirigiam para o setor público. Hoje isso está se perdendo; primeiro, porque se questiona a tal da estabilidade do ponto de vista social e, segundo, porque a aposentadoria integral, na maioria dos casos, é uma ilusão. A composição dos salários hoje é feita por várias gratificações que se perdem na hora da aposentadoria. Quase 70% do meu salário é gratificação. As exigências de trabalho são menores no setor público e isso deve atrair uma parcela grande de pessoas que ou não conseguem se fixar no setor privado, pois não atingem os padrões de produtividade e qualidade do setor privado. Como o setor público foi feito*

para não funcionar, tem uma certa complacência nesse sentido: não se qualifica, não se requalifica, não se exige, não se paga. Isso atrai segmentos da população pouco escolarizada, pouco formada e pouco qualificada profissionalmente, para os quais acaba sendo a única saída de emprego. Toda turma de serventes, faxineiros, etc, preferem o Estado, porque há salário garantido, aposentadoria, uma assistência médica, enfim alguma proteção.”

Essa parte do depoimento traz elementos importantes para entender o desencantamento com o trabalho no serviço público. São questões que mereceriam ser discutidas em fóruns amplos, principalmente com a presença dos funcionários públicos e demais segmentos da classe trabalhadora. De outro lado, expressam as principais reivindicações encaminhadas pelo sindicalismo dos funcionários públicos sintetizadas pelas demandas de aumento salarial e de planos de carreiras. Geralmente são essas questões que mobilizam mais os funcionários do que as questões relacionadas com o lado político e público do trabalho dos funcionários. Essas últimas são pouco exploradas pelos sindicatos.

Mesmo com os desencantos, quando indagados sobre *“Para um futuro melhor para o setor público com que idéias você concorda ou discorda”*.

Os principais consensos, em ordem decrescente, ficam por conta da concordância com os textos: *“o futuro depende da união de propostas entre os servidores públicos e os demais trabalhadores”* (13 concordam X 1 discorda); *“o futuro depende de uma revolução política e social que altere radicalmente o Estado”* (11X2); *“o futuro depende da democracia, do voto e das eleições dos representantes do povo”* (11X3) e, *“o futuro depende do aumento da arrecadação e da eficiência do Estado”* (9X5). Quanto às discordâncias aparece em primeiro lugar (12X0) *“não é possível vislumbrar um futuro melhor para o setor público”* e em segundo lugar *“o futuro depende da revisão constitucional e das reformas em curso”* (12X2).

Para o bloco de alternativas acima podemos afirmar que a maioria da amostra entende ser possível vislumbrar um futuro melhor para o setor público por meio de uma transformação política e social radical, mas também por meio da via democrática. O

maior dissenso fica em torno de uma via mais administrativa ligada ao problema de arrecadação e eficiência do Estado e a discordância quanto à revisão constitucional e as reformas em curso.

c) Opiniões sobre o Sindicalismo em Geral e o Movimento Sindical dos Funiconários Públicos.

No bloco final elaboramos perguntas para captar a opinião dos dirigentes da amostra sobre o sindicalismo, as relações de trabalho e as greves, com destaque para o movimento sindical do setor público. A nossa intenção era reunir elementos para discutir uma avaliação do movimento sindical do setor público nos seus aspectos mais importantes para dentro e para fora da CUT.

Em primeiro lugar, confirmando os princípios mais gerais da CUT, a absoluta maioria dos dirigentes da amostra (14 respostas) entende que o Sindicato é um órgão *que acima de tudo deve lutar pela defesa econômica e por um projeto de transformação social mais amplo*. Independentemente da categoria ou setor de origem, os dirigentes atribuem aos sindicatos um papel político de transformação social ao lado da defesa econômica.

Sobre a organização sindical, quando a pergunta confronta *plena liberdade sindical ou algum tipo de regulamentação legal do sindicato*, a ampla maioria defende a plena liberdade sindical (14 dirigentes assinalaram essa alternativa). Sobre a *pluralidade sindical ou a unicidade sindical*, a maior parte dos dirigentes é favorável à pluralidade, e nenhum assinalou ser favorável à unicidade sindical. Em grande parte dos questionários houve a manifestação favorável à unidade dos sindicatos com autonomia e liberdade. Também há preferência da maioria pela *organização sindical por setores ou ramos econômicos* (14 assinalaram essa alternativa) em comparação com a organização sindical por categoria, geral ou por local de trabalho. A divergência principal reside na política de sustentação financeira do sindicato entre as alternativas favorável à *contribuição livre e espontânea ou à contribuição definida em assembléia da categoria* (empate nas alternativas escolhidas 7X7). Nenhum dirigente assinalou a alternativa contribuição sindical obrigatória.

Quando a pergunta voltou-se para a liberdade de associação sindical para o servidor público definida na Constituição de 1988, 7 dirigentes responderam ter sido o *melhor caminho para a organização sindical dos trabalhadores em geral*, apenas 2 responderam que era *preferível a legislação sindical semelhante ao do setor privado* e 5 dirigentes emitiram outra opinião, favorável à *uma nova organização sindical para os trabalhadores em geral*.

Em síntese, sobre a organização sindical em geral e em particular no setor público os dirigentes parecem ter bastante consenso. Apontam para uma proposta de mudança geral do sistema de relações de trabalho no Brasil que contemple tanto o setor público, como o privado de acordo com os princípios da liberdade sindical. É por isso que metade dos dirigentes respondeu favoravelmente a liberdade sindical dos servidores definida pela Constituição como o melhor caminho para os trabalhadores em geral ou indicaram a necessidade de mudança geral no sistema.

Complementando essa questão, concordamos com o argumento da dirigente da CUT: *"a Constituição Federal de 1988 no que tange à liberdade sindical, ficou no meio do caminho. Para o setor privado manteve a unicidade e para o setor público ela permitiu a sindicalização e o direito de greve a ser regulamentado. Eu defendo o mesmo tipo de organização ou legislação sindical para o setor público e privado, no sentido de garantir a autonomia e liberdade sindical: o fim das taxas compulsórias e da Justiça do Trabalho enquanto órgão de julgamento das questões coletivas. A Constituição poderia ter avançado e garantir liberdade e autonomia sindicais e mecanismos de proteção à organização sindical, principalmente mecanismos de negociação e contratação coletiva."*

É interessante ver como o outro depoimento do dirigente operário avalia a trajetória do sindicalismo no setor público: *"A primeira coisa que gostaria de destacar sobre essas organizações é que pela história e constituição que tiveram e pela origem e forma como foram construídas têm uma diferença importante do restante da estrutura sindical, que abrange o setor privado e o estatal, devido à democratização e à*

participação de base. As organizações dos servidores públicos, à medida que foram construídas na luta dos servidores, não tinham a herança do sistema corporativista, e nesse aspecto, do ponto de vista da qualidade de participação e democracia, é melhor que o resto. Entidades como a APEOESP têm mecanismos de decisão mais democráticos que os demais sindicatos. Há, em segundo lugar, devido a essa origem, um fator negativo que é a dispersão muito grande. Não havia um modelo de organização e a CUT não pensou sobre isso e foi ao sabor dos acontecimentos. As principais entidades do serviço público são fortes e representativas, mas não englobaram o conjunto dos servidores, principalmente nos Estados. Com exceção da educação básica e da saúde, os demais servidores têm uma organização precária, fragmentada e pouca experiência de luta. Em certo sentido, no serviço federal também é assim. Em terceiro lugar, algo que é mais recente: é que existe uma tomada de consciência das pessoas que têm responsabilidade na organização dos servidores públicos de que é preciso superar essa situação. Esse é o primeiro passo, mas a dificuldade é muito grande, devido à diversidade de opiniões e os diversos setores não querem abrir mão da sua forma de organização”.

Na pergunta que solicitava opinião mais avaliativa (concorda ou discorda) sobre o sindicalismo dos funcionários públicos as respostas foram as seguintes: com relação ao primeiro texto, *o sindicalismo dos funcionários públicos atua mais em torno dos seus próprios interesses*, 8 dirigentes concordam e apenas 3 discordam; com relação ao segundo texto, *o sindicalismo dos funcionários empreende uma luta fundamental em benefício dos demais trabalhadores e da coletividade*, há mais divergência, pois 7 concordam e 5 discordam; com relação ao terceiro texto *o sindicalismo dos funcionários é mais radical e de oposição que o sindicalismo operário e dos demais trabalhadores* apenas 3 concordam e 7 discordam; há também nítida divergência para o texto *o sindicalismo dos funcionários é mais democrático e livre que os demais sindicatos*, pois 6 discordam e 6 concordam; ao texto *o sindicalismo dos funcionários tem adotado táticas de luta bastante positivas e exemplares para o conjunto do movimento* há também clara divergência nas respostas, pois, 5 concordam e 5 discordam; ao texto *o sindicalismo dos funcionários deve repensar seus métodos de luta, pois greves longas e abrangentes, sem*

o apoio dos demais trabalhadores não tem trazidos benefícios para ninguém, há também clara divergência, pois, 6 concordam e 5 discordam e para o último texto o sindicalismo dos funcionários na verdade não conquistou a liberdade sindical, pois, o governo não o reconhece e não negocia de fato, 7 concordam e 5 discordam.

Sobre a greve no serviço público, 8 dos dirigentes concordam e 3 discordam com o texto *“a greve deve ser regulamentada através de negociação”*; 5 concordam e 5 discordam do texto *“a greve deve ser livre sem nenhuma regulamentação”*; 3 dirigentes concordam e 5 discordam do texto *“a greve deve ser regulamentada para os serviços essenciais.”* Nenhum assinalou que a greve deve ser proibida nos serviços públicos.

Com relação ao texto *“Os servidores utilizam bem o instrumento da greve para encaminhar seus problemas”*, houve clara divergência entre os dirigentes, pois 5 concordaram e 5 discordaram do texto. O mesmo ocorreu com relação à frase *“A greve tem sido mal utilizada como meio para encaminhar as reivindicações dos servidores”*, pois também 5 dirigentes concordaram e 5 discordaram.

O que essas respostas demonstram é que para os próprios dirigentes da CUT a luta sindical e grevista dos funcionários públicos está permeada por problemas e não encontrou uma orientação totalmente adequada de modo a obter consenso a respeito de suas táticas e estratégias. As respostas que avaliam o movimento como dirigido mais para os seus próprios interesses, apesar de empreender uma luta fundamental em benefício dos demais trabalhadores servem como alerta. Isso ocorre inclusive com relação ao uso do instrumento da greve nos serviços essenciais..

Quando indagamos sobre *se a presença e o crescimento dos sindicatos dos funcionários públicos na CUT têm sido positivos*, a maioria absoluta (14 dirigentes) não vacilou em responder afirmativamente. Alguns dirigentes justificaram suas respostas enfatizando vários aspectos nos seguintes termos: *“Mesmo com todos os problemas apontados na pergunta anterior, que são consequência do próprio modelo atual do Estado privatizado e falido, é fundamental o conjunto da classe trabalhadora estar presente na CUT, para o próprio crescimento da Central e de seu projeto estratégico de*

transformação radical de nossa sociedade” (engenheiro da SERPRO); *“Pelo acúmulo de experiência das lutas, mesmo quando não tinham sindicatos, pelo crescimento da Central e para a construção de políticas articuladas entre setor público e privado”* (enfermeira da Fundação-Univ. Fed. do Paraná); *“Contribuíram dando o exemplo de que a defesa dos próprios interesses da categoria não se contrapõem a defesa dos interesses coletivos”* (servidor público do Min. Fazenda); *“Traz uma experiência distinta e pelos seus enfrentamentos diretos com o governo-patrão contribui para uma posição de oposição aos governos”* (previdenciário do INSS - SINSPREV); *“Porque traz a experiência da liberdade sindical e do funcionamento democrático”* (professor - APEOESP); *“Unidade de todos os trabalhadores e lutas conjuntas são fundamentais para a transformação do serviço público no Brasil”* (professor - SP); *“Pode facilitar uma ação mais conjunta e um repensar da prática para o setor”* (professora - SINTEGO); *“Contribui nas lutas e na organização. Nosso problema consiste em aumentar a organização dos trabalhadores privados na CUT”* (Advogado - STI da Construção SC); *“A Central deve estar cada vez mais representando trabalhadores em geral nos quais devem estar sem dúvida incorporados esses companheiros”* (metalúrgica do ABC); *“Porque é o setor dos trabalhadores mais politizado dentro da Central, apesar do corporativismo”* (técnico de segurança - Sind. dos Químicos); *“É importante a organização de todos os setores”* (bancária do Banespa).

Mais uma vez a positividade da inserção dos sindicatos dos funcionários na CUT não deve esconder a necessidade de construir uma ação conjunta e articulada entre os trabalhadores públicos e privados.

Quando solicitamos as opiniões sobre a CUT, a maioria (15X0) discordou com o texto: *“A CUT não abandonou a bandeira do socialismo devido à presença dos trabalhadores de classe média e servidores públicos que são mais radicais que os operários e os demais trabalhadores”*. Em seguida (11X3) dirigentes discordaram do texto *“A CUT é na verdade uma federação de sindicatos pequenos e não uma Central de fato”*; 11 dirigentes concordaram e apenas 4 discordaram com a frase *“A CUT deve passar por uma reestruturação e ter um modelo único de sindicato (o sindicato*

orgânico)". Há maior consenso com a idéia de que *"a CUT é hoje mais propositiva e negociadora que confrontacionista"*, pois, 9 dirigentes concordaram e apenas 2 discordaram com o texto. Isso contradiz um pouco com a opinião sobre *"A CUT nasceu de um sindicalismo de confronto, mas, hoje está muito moderada"*, pois, 8 discordaram e 5 concordaram com essa idéia. A maior divergência de opiniões coube ao texto *"a CUT deve ser cada vez mais pluralista e democrática e continuar absorvendo todo e qualquer tipo de sindicato"*, pois, 6 dirigentes concordaram e 7 dirigentes discordaram do referido texto.

As respostas acima fornecem um quadro das principais polêmicas sobre a CUT. Chama a atenção as 15 respostas contrárias a idéia de correlação entre classe média e socialismo. Para a maioria da amostra dos membros da executiva além do reconhecimento da fase propositiva e negociadora da CUT, a central deve se reorganizar no sentido do sindicato orgânico, o que é incoerente quando confrontada com a discordância de que a CUT é uma federação de sindicatos.

Finalmente perguntamos aos dirigentes *"Quais os principais problemas e desafios dos trabalhadores e dos sindicatos do setor privado e do setor público?"*

Quanto aos problemas e desafios no setor privado, os temas mais mencionados foram, por ordem decrescente: a organização no local de trabalho; o problema do desemprego e salário; reestruturação produtiva. Em menor grau, com uma ou duas citações, foram indicadas unidade e solidariedade de classe; qualificação e requalificação do emprego; ausência de democracia na estrutura sindical. Quanto ao setor público, os temas mais mencionados, com 4 e 3 citações, foram: relações entre serviços públicos e usuários (relação mais efetiva e solidária); reforma do Estado; política neoliberal de desmonte dos serviços públicos, e unidade com o conjunto dos trabalhadores e superação do isolamento; com duas citações, desemprego e salário; e o problema da qualidade dos serviços públicos.

Na verdade, os problemas/desafios apontados na esfera do setor privado, como o desemprego e a reestruturação produtiva, estabelecem relações com as mudanças que

envolvem o setor público e estatal, principalmente as reformas do Estado e as políticas neoliberais de desmonte dos serviços públicos. São faces de uma mesma moeda.

A discussão de fundo envolve, na realidade, a relação entre as transformações econômicas contemporâneas e a capacidade do Estado e da esfera pública em estabelecer políticas públicas favoráveis ao mundo do trabalho. Assim quando se aponta para a necessidade de uma maior efetividade nas relações entre o setor público e os usuários há uma preocupação de que o setor público está afastado de um papel estratégico que poderia desempenhar, mais voltado aos interesses do conjunto da classe trabalhadora. Observamos também que o problema/desafio da ausência e da necessidade de unidade de classe e de uma ação conjunta entre trabalhadores públicos e privados é mencionado nos dois casos. Isso coloca um desafio enorme para os Sindicatos no sentido de iniciar um processo que discuta projetos alternativos para o mundo do trabalho, que relacione a esfera privada e pública e que desenvolva o sentido e o interesse de classe.

Isso quer dizer que os problemas dos trabalhadores na esfera do Estado e na esfera da Economia Capitalista estão relacionados, impondo sua articulação para pensar as estratégias sindicais.

Em outros termos, a separação entre o movimento sindical dos funcionários públicos e o movimento dos operários e demais trabalhadores tem que ser superada. Enquanto prevalecer a lógica da defesa dos interesses particulares das categorias ao invés da busca de um sentido de classe dos trabalhadores será difícil encontrar caminhos promissores. Isso passa por um processo efetivo de construção da atuação política da CUT, principalmente no que se refere à esfera pública e às políticas sociais do Estado. É mister passar para a ação e para um sindicalismo mais ofensivo nesse campo. Para isso, a contribuição dos sindicatos dos funcionários públicos pode ser decisiva.

CONCLUSÃO

Os sindicatos em geral passaram por metamorfoses desde as origens do capitalismo. Um momento crucial deste processo foi a transição do sindicalismo de oposição para o sindicalismo de participação. Se este processo implicou a consolidação do sindicalismo, deslocou o seu conteúdo originário de transformação social para uma prática predominantemente de conservação e defesa social, seguida de uma crise profunda, ainda determinada por um conjunto de outros fatores.

A democratização do capitalismo, expressa pela expansão dos direitos sociais e pela desprivatização da economia, foi a maior conquista dos sindicatos (e dos partidos). Canalizar e representar as reivindicações econômicas, sociais e políticas dos assalariados transformou-o em um instrumento de representação de interesses para além das suas bases originárias no segmento operário, expandindo-se para outros setores, principalmente dos serviços, com destaque para o setor público e semipúblico.

Os processos de transformação no mundo do trabalho das sociedades industriais (avançadas e não avançadas), que implicaram no desenvolvimento da sociedade de serviços e na crise do trabalho produtivo e industrial, afetaram de forma significativa as formas clássicas e modernas de relacionamento social e político, com impacto direto no sindicalismo. Os sindicatos em vários países estão ameaçados de perder suas bases, deixando de servir como elemento de mediação à formação de classe em segmentos cada vez mais heterogêneos do trabalho. E daí advém uma série de dificuldades, pois a flexibilização da acumulação capitalista significou um golpe profundo para a ação sindical. Aparentemente os sindicatos estão condenados a sobreviver apenas nos locais onde esses processos são mais morosos ou inviáveis, como o caso, por exemplo, do setor público e semipúblico.

O diagnóstico de que o mundo do trabalho está cada vez mais complexo, heterogêneo e fragmentado e de que isso está na raiz da crise do sindicalismo é bastante consensual. No entanto, não se pode dizer o mesmo das propostas de superação desse problema que, como sabemos, tem dupla dimensão: objetiva e subjetiva, que exige um reequacionamento das formas de organização e representação sindical e política.

O que sabemos é que os sindicatos dos serviços têm tido uma ação mais combativa, em particular nos setores públicos e semipúblicos. Os sindicatos operários, já há muito afastados das orientações anticapitalistas e socialistas e da estratégia de confrontação, vivem a crise com mais intensidade, pois a desindustrialização atinge mais diretamente suas bases. Os trabalhadores dos serviços, principalmente do setor público, tendem a ser os principais agentes da manutenção das formas clássicas do movimento sindical. Referimo-nos principalmente à ocorrência das greves, à mobilização em grandes setores e negociações coletivas de grande amplitude em torno de questões concomitantemente econômicas, sociais e políticas. Isto porque está em jogo uma dupla questão: a defesa das categorias hoje muito ameaçadas pela ideologia e práticas anti-estatais e a defesa da esfera pública e a manutenção do *statu quo* anterior, principalmente do estado do bem-estar social e dos direitos sociais. Aí encontra-se o ponto de ligação com os interesses dos demais trabalhadores. Neste sentido, o sindicalismo nestes setores vive um paradoxo, pois ao mesmo tempo que se mostra mais ativo representa um movimento de retaguarda, defensivo e estrategicamente posicionado na esfera da reprodução do sistema, não se colocando no centro da acumulação e do progresso.

A recente greve nos serviços públicos da França e a recente greve operária da G.M nos Estados Unidos mostram as vicissitudes do movimento sindical de caráter defensivo e com pouca capacidade de projetar transformações mais ousadas de interesse do mundo do trabalho: o sindicalismo operário, caracterizado por uma atuação fragmentada e descentralizada voltada para a negociação dos conflitos na empresa e para formas de cooperação e parcerias com o capital, e o sindicalismo dos funcionários públicos, caracterizado por uma atuação de defesa corporativa e dos direitos sociais. Mesmo assim, há muitos sinais de revitalização nesses movimentos. Os sindicalismos no contexto atual têm possibilidades de reavaliar suas posições corporativas e buscar responder aos novos desafios do mundo do trabalho, resgatando o sentido de classe trabalhadora agora flexível e globalizada. Enfim, estaríamos assistindo ao começo do fim do sindicalismo ou a mais uma partida, uma nova metamorfose, para um futuro incerto?

Essa reflexão geral é extremamente importante para inspirar uma revisão da história do sindicalismo brasileiro e principalmente para refletir sobre o que esse

movimento tem produzido de novidades. Esse foi o sentido maior da presente pesquisa: procurar preencher dentro do programa de pesquisa em “Trabalho e Sindicalismo” uma lacuna dos estudos dos movimentos dos assalariados de classe média, em particular dos funcionários públicos.

Vejamos as conclusões principais da pesquisa.

A periodização da organização dos servidores é peculiar em comparação com a dos demais assalariados, pois por um longo período compreendido entre 1930 e 1978 predominam as associações de caráter assistencial, não se podendo falar de um sindicalismo no Estado, mas apenas de um ensaio do movimento, enquanto para o conjunto da classe trabalhadora prevalecia a construção e consolidação do sindicalismo de Estado. A história do sindicalismo no Estado começa, de fato, a partir de 1978, estabelecendo com o novo sindicalismo uma relação direta e recíproca.

A prática da liberdade sindical, paradoxalmente, foi experimentada do ponto de vista organizatório pelo movimento associativo e sindical dos funcionários públicos em um contexto onde eram proibidos o direito de greve e de formação de sindicatos oficiais. A Constituição de 1988 formalizou e legalizou esse processo, significando uma conquista importante dos servidores públicos em termos do significado subjetivo no processo ainda incompleto de transição de consciência e de práticas de servidores para trabalhadores públicos. De outro lado, foi uma conquista parcial mostrando os desafios da liberdade sindical no contexto particular das relações entre Estado e Sociedade no Brasil.

Mesmo com esses limites, a emergência do sindicalismo no Estado a partir da transição servidor/trabalhador e das mudanças das associações tradicionais em associações de caráter sindical e de oposição política foi um passo fundamental. Esse processo desenvolve-se por meio das greves econômicas, da luta política pela democratização e da articulação com o conjunto do movimento sindical. Na transição da abertura do regime militar para a Nova República e dessa para a democracia constitucional o movimento associativo-sindical dos servidores públicos experimenta uma expansão organizatória e mobilizatória.

Nesse aspecto, não se pode reduzir o movimento dos servidores públicos à luta pelo direito de sindicalização ou pela estrutura sindical oficial. Observando, em particular, a dinâmica do movimento grevista, dada pela longevidade das greves sobretudo salariais, negociações difíceis e morosas, longas jornadas não trabalhadas, poucas conquistas econômicas envolvendo setores estratégicos como saúde e educação, entre outros, podemos afirmar que o sentido da liberdade sindical no Estado e da garantia da atividade sindical é bem mais complexo e abrangente.

Do ponto de vista organizatório, o sindicalismo no Estado desenvolve-se com mais independência, autonomia e democracia, relativamente ao sindicalismo do setor privado. Após a Constituição de 1988, o direito à livre associação sindical não alterou as características básicas desse movimento. Apenas multiplicou a diversidade e a pluralidade organizatórias entre as associações assistenciais que foram mantidas e os novos sindicatos legalizados. Também não foram instituídas a contribuição sindical obrigatória, a unicidade sindical por lei, a base territorial e nem o poder normativo da Justiça de Trabalho. Por outro lado, esse sindicalismo experimenta a seguinte contradição: é impulsionado a atuar sob uma lógica de luta econômica e salarial dentro do Estado político.

Colocando a discussão nesses termos, os problemas teóricos e práticos apenas começam, e envolvem uma discussão mais ampla sobre o caráter do Estado e a permanência ou a mudança dos regimes de trabalho no seu interior, marcadas pelos estatutos do funcionalismo público que, por si, desqualificam a idéia de relações de trabalho como partes em disputa no mercado. Trata-se também de discutir os limites do sindicalismo enquanto organismo que visa sobretudo valorizar a força de trabalho no interior da esfera estatal que, por sua própria natureza, não é diretamente mercado. A determinação de critérios políticos sobre os critérios econômicos na definição das condições de trabalho e salários cria dificuldades enormes para a atividade sindical puramente econômica na esfera do Estado. De outro lado, abre a possibilidade de maior politização da atuação sindical em torno dos problemas da democratização e da própria natureza e limite do Estado brasileiro, bem como da gestão e qualidade dos serviços públicos. Este é um campo aberto e pouco explorado pelos trabalhadores e pelo

sindicalismo no Brasil. A efetividade do sindicalismo no Estado depende então, a nosso ver, da construção de alianças com as classes que vivem do trabalho, tendo em vista a busca de legitimidade do trabalho interno ao Estado.

A questão da democratização do Estado no Brasil é que está em jogo e exige mediações e articulações entre um problema que aparenta ser específico (o sindicalismo no Estado), mas que possui nexos e relações com dimensões globais. A democracia constitucional no Brasil está mostrando seus limites em torno de uma perspectiva apenas liberal-corporativa, abrindo possibilidades de avançar no sentido da democracia de massas ou da radicalização democrática. O Estado político brasileiro contém estruturas internas marcadas pela autocracia, autoritarismo e pelo controle de grupos particulares que obstaculizam a construção da esfera pública democrática não burguesa. Esta forma de poder presente no Estado, apesar da democracia constitucional, não permite maior participação e influência das camadas populares e trabalhadoras da sociedade nas decisões políticas e administrativas, mostrando o limite do patamar de democracia política conquistado.

Isso reflete também na própria ausência de democracia no relacionamento entre servidores e Estado, caracterizado por confrontos periódicos sobre assuntos elementares das condições de trabalho e salário, principalmente nas áreas sociais da educação e da saúde, entre outras, cuja consequência para aqueles que vivem do trabalho na sociedade capitalista é sua exclusão da própria democracia. As singularidades do trabalho no setor público não devem esconder as contradições sociais e políticas. É preciso desvendar essas relações.

Apoiados nessa perspectiva, analisamos as modalidades de organização sindical em três esferas do governo. Pudemos verificar que do ponto de vista organizatório tem ocorrido uma diversidade de estruturas em que é visível a superposição e duplicidade nas formas de representação. No entanto, essas formas ocorrem, na prática, em maior grau em nível nacional ou por meio de entidades que pretendem representar um conjunto de servidores por cima dos sindicatos ou associações de base. Nos outros níveis de organização, a tendência forte é pela organização corporativa e fragmentada por categoria, setor ou instituição. A liberdade sindical não produz, necessariamente, o pluralismo sindical no caso do setor público. O que existe é uma pluralidade entre

associações e sindicatos e uma verdadeira pulverização e fragmentação sindical. Para se ter uma idéia aproximada do número, hoje temos cerca de 1.335 entidades sindicais de trabalhadores públicos no Brasil.¹

Observando ainda as três esferas de governo temos, no caso do Estado de São Paulo, a predominância de sindicatos por categoria e setor diverso dos sindicatos gerais da esfera federal, onde também se estruturaram sindicatos de categorias específicas. No caso do município concorrem as duas modalidades: o sindicato geral e os sindicatos por categorias. Tanto na esfera estadual quanto municipal, diferente da esfera federal, as tentativas de unificação dos funcionários em entidades de caráter geral não se efetivam e a diversidade organizatória prevalece. Apesar da existência do CONSESP no Estado e do SINDSEP no Município de São Paulo, a tendência prevalecente é a organização fragmentada dentro dos ramos da administração pública. Os ramos da educação, da saúde e previdência mostram essa situação. No caso federal, mesmo com a presença dos sindicatos gerais, outras modalidades de organização por categorias, ramos e instituições são verificadas como “territórios” e “domínios” muito bem estabelecidos, principalmente das categorias típicas e exclusivas de Estado.

A pluralidade possível e a diversidade organizatória real estão informadas pelas orientações e concepções sindicais. Melhor dizendo, há uma clara diversidade política e ideológica por detrás das entidades dos funcionários públicos. Resumidamente, colocam-se três situações principais: o **novo sindicalismo**, originado das novas associações e geralmente dirigido por lideranças de esquerda que defendem propostas políticas socializantes, tende a um sindicalismo de oposição política aos governos. A pesquisa com os delegados da CONDSEF ilustra esse posicionamento, ainda que tenhamos encontrado em diversas questões muitas divergências. Geralmente esses sindicatos são filiados à CUT, definindo-se como sindicato classista, democrático e buscando enraizar-se nas bases e nos locais de trabalho; organiza-se em torno das modalidades de sindicatos gerais, por setor e por categorias, e também defendem o sindicalismo por ramo (Ex. SINDSEPs federais, SINSPREV, UTE-MG, APEOESP-SIND., ANDES Sindicato Nacional, SINPEEM, SINDSAÚDE); o **sindicalismo em transição** de caráter corporativo e não filiado à CUT, que se mobiliza mais exclusivamente em defesa dos interesses econômicos

¹ Segundo informações recentes do Ministério do Trabalho são 10.515 sindicatos de empregados sendo 3098 sindicatos de trabalhadores rurais, 5621 de trabalhadores urbanos e 1335 de servidores públicos. Cf. Ministério do Trabalho, agosto de 1996.

e sociais das categorias, mas na conjuntura atual muitos sindicatos e associações têm assumido posições políticas contrárias ao governo e atuado conjuntamente com outras entidades mais combativas; é um sindicalismo que nasce das associações assistenciais e corporativas, mas encontra-se em processo de transição para posições mais combativas no campo econômico e também esboçando um processo de politização (Ex. SINDFISP, UDEMO-SIND., Sindicato dos Agentes Federais, UNAFISCO, SINESP, SISPEP); o **sindicalismo associativo e apolítico** de base mais conservadora, que atua de forma mais fechada voltado apenas para o interesse de suas categorias, que tendem a formar suas próprias entidades gerais, abrangendo inclusive as associações tradicionais do funcionalismo; tende a conservar o caráter dessas entidades, devido ao grande patrimônio que algumas entidades acumularam ao longo dos anos; representaria uma tendência como a do velho sindicalismo do setor privado, arraigado nos princípios da estrutura sindical celetista (Ex. CPP, AFPESP, entre outras associações e sindicatos geralmente de pequeno porte).

Outra questão extremamente relevante é que a dinâmica e efetividade dos sindicatos dependem do fator político entre a prática autocrática e a democrática no governo. Uma prática democrática de governo eleito legitima e reconhece os sindicatos, o que contribui muito para a atuação dos sindicatos com as suas bases e para a participação nos níveis institucionais, enquanto que uma prática autocrática de governo eleito pode obstaculizar a ação sindical, criando todos os tipos de dificuldades e inclusive não reconhecendo o direito da livre associação sindical inscrito na Constituição Federal. Os casos dos governos de Jânio Quadros e Paulo Maluf, em contraste com os de Mário Covas de 1985 e Luiza Erundina, são exemplares nesse aspecto. No governo do Estado, os últimos governadores têm mostrado a oscilação e a descontinuidade político-administrativa nesse campo. Essas alterações de práticas políticas dos governos têm condicionado a dinâmica sindical no setor público paulista. No âmbito do governo federal, a situação do sindicalismo não é muito diferente, apesar de o grau de conquistas econômicas e salariais ser sensivelmente melhor que nas outras esferas. As mudanças recentes no governo federal, em particular a partir do ingresso do governo Collor, claramente desfavorável aos funcionários e aos sindicatos públicos, para o governo Itamar mais benevolente nesse aspecto, também são exemplares. O atual governo FHC

esboça uma política que, guardadas as devidas proporções, significa certa continuidade da política de Collor no que se refere aos funcionários públicos e ao Estado, principalmente por esboçar uma política nada negociadora, com elementos autocráticos e por criar um jogo de “queda-de-braço” nesse campo. O enfrentamento com os petroleiros e as políticas de contenção salarial e de demissões esboçadas para os demais funcionários do setor público demonstram essa ausência de sensibilidade com os trabalhadores.

A esse quadro soma-se a crise atual no mundo do trabalho do setor privado, que devido aos processos de reestruturação, do aumento do desemprego e do aumento da precarização do trabalho apresenta uma conjuntura difícil para as relações de trabalho em geral, cuja resposta dos sindicatos tem sido pouco eficaz, e cujo desfecho é imprevisível. A permanecerem políticas desfavoráveis aos trabalhadores em geral, somado o sentimento de apreensão e ameaça dos trabalhadores públicos, o resultado pode acabar unindo o que sempre esteve dividido, dentro e fora do Estado. Essa é uma das condições para caminhar no sentido da democracia de massas e mais radical no Brasil.

Daí a importância de analisar a dinâmica recente do movimento sindical no setor público por meio das greves e da inserção na CUT.

As greves no setor público brasileiro são econômicas e políticas. A causa primeira é econômica e salarial, e por ocorrerem nas atividades públicas e estatais esboçam um questionamento do poder e da legitimidade do Estado na sociedade. A greve é política também pelo lado da dimensão pública, no sentido de interferir diretamente nos interesses das classes que vivem do trabalho. Estas demandam, em maior grau, os serviços públicos e seriam beneficiadas com os processos de desprivatização do social e do Estado. Esta dupla dimensão da greve no setor público deve ser compreendida e muito bem avaliada, tendo em vista compatibilizar interesses corporativos das categorias e interesses públicos e de classe com os demais trabalhadores. Nesse sentido, mais do que nunca é necessária uma articulação ou mesmo uma aliança entre os trabalhadores públicos e demais trabalhadores no encaminhamento desse “complexo” de questões que envolve a esfera do poder e das políticas do Estado. É necessário articular sindicatos, partidos e movimentos sociais no sentido de aprofundar a discussão política acerca do projeto de Estado que

atenda aos interesses estratégicos do mundo do trabalho. A CUT, nesse aspecto, é um dos espaços fundamentais para essa discussão.

A pesquisa com uma amostra dos dirigentes da CUT e por meio do confronto com opiniões dos intelectuais estudiosos do assunto contribuiu para captar o essencial na discussão da inserção dos sindicatos de funcionários públicos na CUT e das conseqüências dessa mediação político-sindical. Podemos então extrair alguns pontos conclusivos. As posições políticas e ideológicas divergentes na CUT e no movimento sindical, entre uma esquerda sindical socialista e anticapitalista e uma esquerda contratualista e democrática, não dependem diretamente da origem social e de classe, mas de outras circunstâncias que fazem os indivíduos se agruparem em torno de idéias e interesses, independentemente da categoria ou profissão.

O ingresso dos sindicatos de funcionários públicos na CUT está relacionado com uma maior identidade com o sindicalismo reivindicatório e de luta, devido à condição econômica e salarial. Essa é a causa do estabelecimento de identidades das bases do funcionalismo com a CUT. Quando observamos apenas os dirigentes, a adesão à CUT parece ser informada por engajamento político e ideológico entre o socialismo e a democracia, como demonstra a filiação partidária dos dirigentes.

A ausência do chamado “estado do bem-estar social” no Brasil e a precariedade dos serviços públicos, com destaque para os setores sociais, colocam problemas de caráter estratégico que não descarta a luta pela transformação da natureza capitalista e privatizante do Estado. Nesse sentido, não há para os assalariados médios dirigentes da CUT uma simples defesa do Estado tal como ele se encontra, ainda que a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados ao usuário seja fundamental e também de responsabilidade do funcionário. Isso requer colocar o problema para além do interesse corporativo dos funcionários e sob a ótica do social *versus* a econômica e também da regulação política e social do mercado.

É imperativo para o movimento sindical dos funcionários combinar dupla questão: 1) a luta pela melhoria das suas condições de trabalho e salário por meio de negociação ampla e transparente, viabilizando também formas de participação nas políticas e na

gestão do Estado em busca da melhoria da qualidade dos serviços públicos; e 2) a luta pela transformação do Estado no sentido de ampliar a esfera pública não privada e não burguesa favorecendo o conjunto das classes trabalhadoras.

A CUT, ancorada nos segmentos principais da classe trabalhadora, é um espaço privilegiado para a discussão do resgate do sentido do trabalho público e da transformação do Estado. Nesse aspecto, as greves no setor público têm demonstrado limites por não colocar claramente essas questões. Não há entre trabalhadores do setor público e privado uma pauta de solidariedade e uma agenda estratégica de articulação claramente definidas. Os eventos das greves dos petroleiros e dos professores mostram essa deficiência, apesar dos apoios observados.

Ou seja, a questão da organização sindical dos servidores públicos na CUT é parte de um problema maior, que envolve os projetos possíveis acerca do Estado e da esfera pública nas suas relações com a sociedade de classes. A incipiência da Central nesse campo começa a ser superada, como tem demonstrado algumas iniciativas recentes (sempre polêmicas) no sentido de propor (e contrapor) e procurar influenciar as políticas públicas e sociais, cujos desdobramentos interferem no cotidiano e na objetividade do mundo do trabalho. Em particular, o sindicalismo no setor público tem que descobrir novas orientações porque suas bases mais mobilizadas estão entre o desencantamento e a busca de alternativas para o trabalho público.

No contexto atual do Brasil, as dimensões da crise no mundo do trabalho tendem a se aprofundar, atingindo o sindicalismo do setor privado. No caso do Estado, as propostas de reformas também vão significar um duro golpe nas condições de trabalho e emprego dos funcionários públicos, atingindo os sindicatos em nítida situação de desgaste e crise.

Hoje o grande desafio que se coloca para os movimentos sindicais de ambos os setores está em desvendar as relações entre economia e política, entre o privado e o público, o Estado e o mercado, e estabelecer estratégias comuns de enfrentamento dessa totalidade contraditória, enfim, buscar a unidade na diversidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. LIVROS, ARTIGOS E TESES

- ABRUCIO, F. L. Profissionalização - A Administração Pública na Constituição de 1988. Brasília: ENAP-CEDEC, vol 2, 1993.
- AGLIETTA, M. Régulation et crises du capitalisme: l'expérience des États Unis. Paris: Calmann-Levy, 1976.
- ALMEIDA, M.H.T. Estado e Classes Trabalhadoras no Brasil (1930-1945). Tese de Doutorado. Campinas: Unicamp, 1978.
- _____. Sindicato no Brasil: Novos problemas e Velhas Estruturas. Debate e crítica, n. 6. São Paulo: Hucitec, 1975.
- _____. Difícil Caminho: Sindicatos e Política na Construção da Democracia. In A Democracia no Brasil de Reis e O'Donnell. São Paulo: Vértice, ERT, 1988.
- _____. Crise Econômica e Organização de Interesses: estratégias do sindicalismo brasileiro nos anos 80. Tese de Livre Docência. São Paulo: USP, 1992.
- _____. O Significado do Sindicalismo na Área Pública: uma visão política. São Paulo: Fundap, 1993.
- ALMEIDA, M. H. e MARTINS, C. Partidos e Classes na Queda do Estado Novo. São Paulo: mimeo, 1974;
- ALMINO, J. Os Democratas Autoritários- Liberdades Individuais de Associação Política e Sindical na Constituinte de 1946. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- ANDERSEN, G. E. As Três Economias-Políticas do Welfare State. Lua Nova. São Paulo: CEDEC, 1991.
- ANDERSON, P. Possibilidades e Limites do Sindicato. Oitenta n. 3. Rio de Janeiro: LPM, 1981.
- ANDRADE, R.C. Movimento Trabalhista e Sindicatos sob o Nacional-Populismo no Brasil. São Paulo: Crítica, 1978.
- ANTUNES, R. Adeus ao Trabalho? - Ensaios sobre as Metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho. São Paulo: Cortez e Ed. da Unicamp, 1995.
- _____. O Novo Sindicalismo no Brasil. São Paulo: Pontes, 1995.
- _____. A Lição da Greve. São Paulo: Revista da ADUSP, 1995.
- _____. A Rebelião do Trabalho. São Paulo: Ensaio e Ed. Unicamp, 1988.
- _____. Classe Operária. Sindicatos e Partido no Brasil. São Paulo: Cortez, 1982.
- _____. Por Um Novo Sindicalismo. Cadernos de Debate 7. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- ARBIX, G. A. T. Uma Aposta no Futuro: Os Três Primeiros Anos da Câmara Setorial da Indústria Automobilística e a Emergência do Meso-Corporativismo no Brasil. Tese de Doutorado, USP, 1995.
- BARBOSA, R. Populismo: Uma Revisão Teórica. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: UFMG, 1980.
- BARROSO, Carmen A Chefia Feminina na Administração Pública. Rio de Janeiro: RAP, v. 24, n.1, 1990.
- BELL, D. O Advento da Sociedade Pós-Industrial. São Paulo: Cultrix, 1973.
- BOITO, A. Jr. O Sindicalismo de Estado no Brasil: Uma Análise Crítica da Estrutura Sindical. São Paulo: Hucitec-Unicamp, 1991.
- _____. Reforma e Persistência da Estrutura Sindical. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- _____. De Volta Para o Novo Corporativismo: a trajetória política do sindicalismo brasileiro. SP em perspectiva. São Paulo: SEADE, 1994.

- BOBBIO, N. O Conceito de Sociedade Civil. Rio de Janeiro: Graal, 1982.
- _____. Liberalismo e Democracia. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- BOBBIO, N. e vários autores. O Marxismo e O Estado. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- BOSHI, R. R. A Arte da Associação: Política de Base e Democracia no Brasil. São Paulo e RJ: Vértice/IUPERJ, 1987.
- BRAVERMAN, H. Trabalho e Capital Monopolista. Zahar, 1975.
- BUROWAY, M. Making Nonsense of Marx: O Marxismo Revisto pelo Individualismo Metodológico. São Paulo: RBCS 15, 1991.
- CANOVA, S. Que falta de educação. De fato, revista da CUT, ano 1, n. 2, 1993/1994.
- CACCIAMALI, M. C. e LACERDA. Processos de Ajustamento. Emprego Público e Diferenciações Regionais dos Mercados de Trabalho. In SP em Perspectiva, v. 6, n. 3. São Paulo: SEADE, 1992.
- CARNEIRO, A. M. C. & TAPIA, J. R.B. Representação de Interesses e Reestruturação Produtiva. In SP em Perspectiva V. 8. São Paulo: SEADE, 1994.
- CARDOSO, A. O Pragmatismo Impossível-Origens da Força Sindical. São Paulo: Novos Estudos, 1992.
- CHAHAD, J.P. Emprego Público e Ciclo Econômico. São Paulo: SEADE, 1991.
- COSTA, S.A. O C.G.T. e As Lutas Sindicais Brasileiras (1960-64). São Paulo: Grêmio Politécnico, 1981.
- COUTINHO, C.N. Democracia e Socialismo. São Paulo: Cortez, 51, 1992.
- COUTINHO, L. A Terceira Revolução Industrial e Tecnológica. Campinas: Economia e Sociedade, n.1, 1992.
- COMIN, A. A. A Experiência de Organização das Centrais Sindicais no Brasil. In: Oliveira, A. *op. cit.* São Paulo: Scritta, 1994.
- CROZIER, M. Sociologia do Sindicalismo. In: Tratado de Sociologia do Trabalho (*op.cit.*). São Paulo: Cultrix, 1973.
- DAHRENDORF. As Classes e Seus Conflitos na Sociedade Industrial. Brasília: Ed. UNB, 1982.
- DE DECCA & MONTAGNER. Crise Econômica e Desempenho do Terciário. In: São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Seade, vol. 6 n. 3, 1992.
- DIAS, E. Hegemonia: nova civilta ou domínio ideológico?. In história e Perspectiva. Uberlândia: UFU, 1991.
- DULLES, J. Anarquistas e Comunistas no Brasil. São Paulo: Nova Fronteira, 1977
- EICKSON, K. Sindicalismo no Processo Político no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1979.
- FAORO, R. Os Donos do Poder. 1975.
- _____. A aventura liberal em uma ordem patrimonialista. São Paulo: Revista USP, número 17, 1993.
- FAUSTO, B Trabalho Urbano e Conflito Social. São Paulo: Difel, 1976.
- FERNANDES, Florestan. A Revolução Burguesa no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- _____. A Transição prolongada: O período pós-constitucional. São Paulo: Cortez Editora, 1990.
- _____. A Ditadura em questão. São Paulo: Quatro Editor, 1982.
- FIGUEIREDO, A.C. Intervenções Sindicais e o Novo Sindicalismo. Rio de Janeiro: Dados, n. 17, 1978.
- FIORILLO, C. A.P. Os Sindicatos e a Defesa dos Interesses Difusos. São Paulo: ERT, 1995.
- FIORI, J.L. Em Busca do Dissenso Perdido. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- FLEURY, M. T. L. & FISHER, R. Processo e relações de trabalho no Brasil. São Paulo: Atlas, 1985.
- _____. Cultura e poder nas organizações. São Paulo: Atlas, 1991.
- FLEURY, M. T. L. & FLEURY, A. Aprendizagem e Inovação Organizacional. As experiências de Japão, Coréia e Brasil. São Paulo: Atlas, 1995.

- FRANÇA, B.H. Nova Classe Média ou Novo Proletariado. São Paulo em Perspectiva, vol.8, 1994.
- _____. O Barnabé: consciência política do pequeno funcionário público. Cortez, 1993.
- FREDERICO, C. Esquerda e o Movimento Operário 1964-1984. vol 1. São Paulo: Novos Rumos, 1987.
- FRIEDMAN, G. Tendências de Hoje e Perspectivas de Amanhã. In Tratado de Sociologia do Trabalho (*op. cit.*).
- GIANNOTTI, V e NETO, S. Por Dentro da CUT. Petrópolis: Vozes, 1991.
- _____. A Liberdade Sindical no Brasil. Col. tudo é história. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- GIDDENS, A. Uma Breve Porém Crítica Introdução à Sociologia. São Paulo: Zahar, 1984.
- _____. Estrutura de Classes nas Sociedades Avançadas. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- GORZ, A. Adeus ao Proletariado. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.
- _____. A Nova Agenda. In Depois da Queda de Blackburn (1991). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- GONÇALVES, F. L. S. A Evolução dos Acordos e Conflitos Coletivos no Período Recente do Sindicalismo Brasileiro (1977-1993). In Oliveira, A. *op. cit.* São Paulo: Scritta, 1994.
- _____. (mimeog.) Avaliação das Greves no Setor Público, 1993.
- GRAMSCI, A. Maquiavel, A Política e O Estado Moderno. Rio de Janeiro: Civ. Brasileira, 1978.
- GUEDES, C. Os Trabalhadores no Setor Público Brasileiro: Prática Sindical, Conquistas e Armadilhas. In: O Mundo do Trabalho: Crise e Mudança no Final do Século. São Paulo: Scritta/MTb/PNUD/CESIT, 1994.
- GUIMARÃES, I. G. R. A Experiência das Câmaras Setoriais. In Oliveira, A. *op. cit.* 1994.
- HAMMER e CHAMPY. Reengenharia. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- HARVEY, D. A Condição Pós-Moderna. São Paulo: Loyola, 1992.
- HENRIQUE, W. & BALTAR, P. E. A. Emprego e Renda na Crise Contemporânea Brasileira. In Oliveira, A. *op. cit.*, 1994.
- HOBBSBAWM, E. Mundos do Trabalho. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- JÁCOME, I. R. Comissão de Fábrica e Trabalhadores na Indústria. São Paulo: Fase/Cortez, 1990.
- _____. Trabalhadores e democracia no Brasil: a trajetória da CUT. São Paulo: Tese de Doutorado - USP, 1993.
- _____. Liberdade Sindical e Representação no Local de Trabalho: O Dilema do Sindicalismo no Brasil. In: O Trabalho no Brasil no Limiar do Século XXI. São Paulo: L T R, 1995.
- _____. Crise e Metamorfoses do Sindicalismo nos Anos 90. Informações Fipe, n. 175, 1995.
- KING, D. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar. São Paulo: Novos Estudos 22, 1988.
- KURZ, R. O Colapso da Modernização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- KON, A. Setor Terciário Paulista. Desenvolvimento e Estagnação. São Paulo: SEADE, 1992.
- LAMPREIA, L. F.. Relatório brasileiro sobre desenvolvimento social. Estudos Avançados 24. São Paulo: USP-IEA, 1995.
- LA FEN. Paris: FEN, dezembro de 1983.
- LEITE e SOLIS O Último Vendaval: A greve dos 700 mil. Campinas: Cara à Cara, 1978.
- LIKERT e LIKERT Administração de Conflitos: Novas Abordagens. São Paulo: Mc.Graw Hill, 1979.
- LIPIETZ, A. Audácia: Uma Alternativa para o Século 21. São Paulo: Nobel, 1991.
- LOCKWOOD, D. El Trabajador de la Clase Media: Un Estudio Sobre La Conciencia de Clase. Madrid: Aguilar, 1962.
- LOJKINE, J. A Classe Operária em Mutação. São Paulo: Oficina de Livros., 1990.
- _____. A Revolução Informacional. São Paulo: Cortez, 1995.

- LOSOVSKI, A. Marx e os Sindicatos. Lisboa: Ed. Maria Fonte, 1975.
- LUCKÁCS, G. As Bases Ontológicas do Pensamento e da Atividade do Homem. Temas 4, 1978.
- _____. O Trabalho como Posição Teleológica (mimeo).
- MANDEL, E. Marx, la crise actuelle et l'avenir du travail. Paris: Quatrieme Internationale 20, 1986.
- MARSIGLIA, R. Servidor, Funcionário, Trabalhador: Interesses e Culturas Organizacionais no Setor Saúde. Tese de Doutorado, FFLCH-USP, 1993.
- MARANHÃO, R. Sindicatos e Democratização. São Paulo: Brasiliense, 1979.
- MARTINS, Heloisa de S. O Estado e a Burocratização do Sindicato no Brasil. São Paulo: Hucitec, 1979.
- MARTINS, LUCIANO Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- _____. Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral. Brasília: Cadernos ENAP, n.8, 1995.
- MARX, K. Prefácio de 1859. São Paulo: Ed. Abril, 1978. (Coleção Os Pensadores)
- _____. O Capital, Livro I. São Paulo: Civilização Brasileira, 1979.
- _____. Capítulo VI (inédito). São Paulo: Ciências Humanas, 1978.
- MARINHO, M.R.N. As reflexões do movimento sindical sobre educação. DESEP-DNTE-CUT. São Paulo: Scritta, 1992.
- MASCARENHAS, A. C. B. Do Interior do Estado: Funcionários Públicos e Prática Política. Tese de Mestrado. Brasília: UNB, 1991.
- MATTOSO, J. A. Desordem do Trabalho. São Paulo: Scritta, 1995.
- _____. O Novo e Inseguro Mundo do Trabalho nos Países Avançados. In Oliveira (*op. cit.*). São Paulo: Scritta, 1994.
- MENDONÇA, L.C. Participação na Organização. São Paulo: Atlas, 1987.
- MÉSZAROS, I. Classe Contingente y Necesária. In: Aspectos de História e Consciência de Classe. México: UNAM, s/d.
- _____. Produção Destrutiva e Estado Capitalista. Ensaio, 1989.
- _____. A Necessidade do Controle Social. Ensaio, 1987.
- MILIBAND, R. The State in Capitalist Society. Londres: Weidenfeld & Nicolson, 1969.
- _____. Debate sobre o Estado Capitalista. Porto: Afrontamento, 1975.
- MILLS, W. A Nova Classe Média. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- MOTTA, F.P. Participação e Cogestão. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- NUN, J. e vários autores. Consejos Obreros y Democracia Socialista, Cuadernos de Pasado y Presente, n. 33. México: Siglo XXI, 1977.
- NEVES, L.A. CGT no Brasil 1961-1964. Belo horizonte: Vega, 1981.
- NOGUEIRA & ANTUNES. O Que São as Comissões de Fábrica. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- NOGUEIRA, A. J. F. M. A Modernização Conservadora do Sindicalismo Brasileiro: A Experiência do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo. Tese de Mestrado - UNICAMP, 1990.
- _____. coord. *et ali*. Perfil das Entidades do Funcionalismo Público do Estado de São Paulo. São Paulo: Fundap, 1993.
- _____. Sindicalismo e Greves no Setor Público. Informações Fipe, n. 177, jun. 1995
- _____. As Centrais Sindicais no Brasil: Pluralismo e Política do "Avestruz". Informações Fipe, n. 185, fev. 1996.

- _____. Conflito e Administração. In: Organização, Trabalho e Tecnologia de Bruno e Saccardo. São Paulo: Atlas, 1986.
- NORONHA, E. A Explosão das greves nos anos 80. In Boito Jr. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991b.
- _____. Greves e Estratégias Sindicais no Brasil. In Oliveira, C. São Paulo: Scritta, 1994.
- OFFE, C. Trabalho e Sociedade. Volumes 1 e 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989 e 1991.
- OLIVEIRA, Carlos A. (org.) O Mundo do Trabalho: Crise e Mudança no Final do Século. São Paulo: Scritta, MTb, CESIT, PNUD, 1994.
- OLIVEIRA, F. O Surgimento do Anti Valor - Capital, Força de Trabalho e Fundo Público. São Paulo: Novos Estudos, n. 22, 1988a.
- _____. Economia Política da Social Democracia. São Paulo: Revista da USP, 1993.
- _____. O Elo Perdido: Classe e Identidade de Classe. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- _____. Medusa ou as classes médias e a consolidação democrática. Rio de Janeiro: Vértice, 1988b.
- _____. Inovações em Políticas Econômico-Sociais: O caso do Brasil. 1988c. (mimeo)
- _____. Além da Transição. Aquém da Imaginação. São Paulo: Novos Estudos, n. 12, 1985.
- _____. Prefaciando com Audácia. In Lipietz (*op cit*). São Paulo: Nobel, 1991.
- PANITCH, L. Os Sindicatos e o Estado no Capitalismo Avançado. São Paulo: Rev.de Cultura e Política n.5/6, CEDEC, 1981.
- PASTORE, J. & ZYLBERSTAJN, H. A Administração do Conflito Trabalhista no Brasil. São Paulo: IPE-USP, 1988.
- PASTORE, J. A Flexibilização dos Mercados de Trabalho e Contratação Coletiva. São Paulo: LTr, 1994.
- PINHEIRO, P. S. Política e Trabalho no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- PORTELLI, H. Democracia Representativa, Democracia de Base e Movimento Social. São Paulo: Rev. de Cultura e Política, n. 5/6, CEDEC, 1981.
- POULANTZAS, N. O Estado em Crise. Rio de Janeiro: Graal, 1977.
- _____. Poder Político e Classes Sociais. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- _____. O Estado, O Poder, O Socialismo. Rio de Janeiro: Graal, 1981.
- PRZEWORSKI, A. Capitalismo e Social-Democracia. C.das Letras, 1989.
- _____. Marxismo e Escolha Racional. RBCS 6, 1988.
- _____. Ama a Incerteza e Serás Democrático. São Paulo: Novos Estudos, n.9, 1984.
- PIORE, M. & SABEL, M. The Second Industrial Divide. Nova Iorque: Basic Books.
- RAMOS, Guerreiro Administração e Estratégia de Desenvolvimento: Elementos de uma Sociologia Especial da Administração. Rio de Janeiro: FGV, 1966.
- RIDENTI, Marcelo. Classes Sociais e Representação. São Paulo: Cortez, 1994.
- _____. ANDES: Representação Política e Sindical de Professores Universitários. Araraquara: Cad. Pesq. Unesp, n. 93, maio de 1995.
- _____. Professores, ativistas da esfera pública. São Paulo: Cortez, 1995.
- ROCHA, A. B. A Esquerda em Pernambuco: Acertos e Equívocos do Governo Arraes. Recife: Inojosa, 1991.
- RODRIGUES, A. M. Práticas e Representações de Pequenos Funcionários Públicos de São Paulo. São Paulo: RBCS, n. 11, vol.4, 1989.
- RODRIGUES, L. M. Sindicalismo e Classe Operária 1930-1964. In: História Geral da Civilização Brasileira, Cap X. São Paulo: Difel, 1981.
- _____. Trabalhadores, Sindicatos e Industrialização. São Paulo: Brasiliense, 1974.

- _____. O Declínio do Sindicalismo Corporativista. Rio de Janeiro: IBASE, 1991.
- _____. As Tendências Políticas na Formação das Centrais Sindicais. In Boito Jr, *op. cit* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- _____. Partidos e Sindicatos. São Paulo: Ática, 1990.
- _____. A Crise do Sindicalismo no Primeiro Mundo. São paulo: fundap, 1992.
- _____. A Sindicalização de Classe Média. São Paulo: fundap, 1992.
- _____. O Furacão Neo-Liberal. Jornal de Resenhas, *Folha de S. Paulo*, 1995.
- RODRIGUES, L.M. & CARDOSO, A. Força Sindical: Uma Análise Sócio-Política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- ROSANVALON La question syndicale. 1988, mimeo.
- SAES, D. Classe Média e Política no Brasil 1930-1964. In História Geral da Civilização Brasileira, Cap. IX. Difel, 1981.
- _____. Classe Média e Sistema Político no Brasil. Queiroz, 1985.
- _____. Ensaios sobre Estado e Democracia. Campinas: IFCH, Unicamp, 1994.
- STORCH, S. Participação dos Trabalhadores na Empresa. In Processo e Relações do Trabalho no Brasil de Fleury e Fisher. São Paulo: Atlas, 1985.
- STURMTHAL, A. Consejos Obreros. Barcelona: Fontanella, 1971.
- SEMEGHINI e GONÇALVES. A Modernização do Terciário Paulista. São Paulo: SEADE, 1992.
- TELLES, J. O Movimento Sindical no Brasil. Vitória, 1962.
- THE ECONOMIST. Londres, 1994.
- TOFFLER, A. A Empresa Flexível. São paulo: Record, 1985.
- TOLEDO, C.N. As Esquerdas e a Resdescoberta da Democracia. In Dagnino, E. Anos 90: Política e Sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- TOURAINE, A e MOTTEZ, B. Classe Operária e Sociedade Global. In Tratado de Sociologia do Trabalho de G.Friedman e P.Naville. São Paulo: Cultrix, 1973.
- TRAGTENBERG, M. Administração. Poder e Ideologia. São Paulo: Moraes, 1980.
- _____. Burocracia e Ideologia. São Paulo: Ática, 1977.
- URANI, A. Tendências Recentes da Evolução da Ocupação no Brasil. In, O Trabalho no Brasil no Limiar do Século XXI. (vários autores). LTr, 1995.
- _____. Pobres Barnabês. *Folha de S. Paulo* de 20-05-1995a.
- _____. A Administração Pública como Empregadora. ABET, 1995b. (mimeo)
- USP- Estudos Avançados 24. Dossiê dívida social, maio-agosto 1995
- VALENÇA e OLIVEIRA Sindicalismo Bancário - Origens. São Paulo: Oboré. 1990.
- VENEU, M. G. Representações do Funcionário Público. Rio de Janeiro: RAP, FGV. v.24 n.1, 1989/90
- VIANA, L. W. Liberalismo e Sindicato no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- VILLALOBOS, A. Nota sobre 'trabalho produtivo/trabalho improdutivo' e classes sociais. in Classes Sociais e Trabalho Produtivo. CEDEC-Paz e Terra, 1978.
- WEFFORT, F. Origens do sindicalismo populista. São Paulo: Estudos Cebrap, 1973.
- _____. Partidos, Sindicatos e Democracia: Algumas Questões para a História do Período 1945-1964. São Paulo: mimeo, 1974.

2. FONTES E DOCUMENTOS

A) DOCUMENTOS E JORNAIS

APEOESP-Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo

Jornal da APEOESP (vários números).

Revista de Educação números (1988, 1990, 1991).

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES

Informa CUT 250 Sistema Democrático de Relações de Trabalho, Jan. 1995.

Informa CUT 253, maio de 1995.

Forma e Conteúdo - Revista da Secretaria Nacional de Formação

CUT, Liberdade e Autonomia Sindical, Escola SUL, Jul. 1995.

De fato- a revista da CUT, ano I n. 2, 1994.

A Educação e os Trabalhadores (DESEP, 1992).

PRODA-CUT - Listagem do Cadastro das CUTs, 1994.

Listagem do Sistema de Cadastro - CUT-Nacional, 1995.

Perfil e Opiniões dos Delegados ao V Congresso Nacional, dez. 1994.

Estatuto da CUT, 1995.

Cadernos da CUT - Jurídico e Relações Sindicais.

Conferência Nacional Sobre Organização dos Trabalhadores no Serviço Público, B.H., 1995.

Conclusões da Conferência nacional dos Servidores Públicos.

Políticas Sociais e os Trabalhadores, DESEP, CUT, 1989.

Uma nova previdência social no Brasil, Proposta da CUT, Agosto de 1995

DIEESE

Boletins Mensais (1992, 1993, 1994, 1995).

Pesquisa DIEESE: A Questão Fiscal e os Trabalhadores, n. 8, 1993; Desigualdade e Concentração de Renda no Brasil, n. 11, 1995.

ESTATUTOS de Entidades do Funcionalismo (APEOESP-SIND., SINDSAÚDE, AFPESP, CPP, SINDFUSE, CONDSEF, entre outros)

GOVERNO FEDERAL

Boletim Estatístico Mensal, maio e junho de 1996 - MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

Plano diretor da Reforma do Aperelho do Estado, Presidência da República, Brasília, 1995.

Estrutura e Organização do Poder Executivo, ENAP, SAF, Vol. 1 e 2, Brasília: 1993

Cadernos ENAP-Escola Nacional de Administração Pública. (8 títulos)

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Jornal do Serviço Público - Ação e Modernização, SAM - Secretaria da Administração e Modernização (número 3 de 1991 ao número 23 de fevereiro de 1994).

GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Sistema Permanente de Negociação Coletiva do Trabalho, São Paulo, 22-08-1990.

JORNAIS

Folha de São Paulo (1992-1995), O Estado de São Paulo (1992-1995), Gazeta Mercantil (1992-1995), Diário Popular: Coluna de Duarte Moreira "Diário do Servidor" (1992-1995). Pesquisa realizada no sistema de acompanhamento diário do Centro de Documentação da FUNDAP.

NETPP - Relatório da Situação Social do País. Campinas, 1987; 1989.

SINPEEM-Sindicato dos Profissionais em Educação do Ensino Municipal

Caderno de Teses ao VII Congresso Anual, 1996.

Cadernos de Resoluções do VI Congresso, 1995.

SINDSAÚDE-Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo

Dossiês da Saúde: Os números do Caos, 1993.

Boletins Mensais (vários números consultados).

OUTROS DOCUMENTOS

Câmara dos Deputados: Projeto de Lei n. 4.911, de 1990 (Augusto de Carvalho)

Documento do Tribunal de Justiça do Estado sobre o imposto sindical, 1992.

O Sindicalismo no Setor Público Paulista. São Paulo: Fundap-SAM, 1993.

Comunicado do Sindicato União dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de São Paulo

Tese para o II Congresso do SINESP-Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público do Município de São Paulo. Agosto de 1996.

Resistência e Luta. Caderno de Teses do III Congresso da CONDSEF.

Informativo do SINDIFISP - Sindicato dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias de São Paulo (vários números consultados no ano de 1995-1996).

Estão Querendo Acabar com o Serviço Público. FÓRUM das SEIS (STU, SINTUSP, SINTEPS, ADUNICAMP, ADUSP-S.Sind. e ADUNESP S. Sind.).

B) PESQUISAS E QUESTIONÁRIOS

Perfil das Entidades do Funcionalismo Público Paulista (63 questionários), 1992/1993.

Perfil dos Delegados (Servidores Federais) do III Congresso da CONDSEF - Confederação Democrática dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (142 questionários), dez. 1995.

Perfil de Membros da Executiva Nacional da CUT (15 questionários). fev. 1996

C) ENTREVISTAS PESSOAIS, DEPOIMENTOS E SEMINÁRIOS

Entrevista com os dirigentes do CONSESP-Conselho de Entidades dos Servidores do Estado de São Paulo. agosto de 1993.

Entrevista com o Secretário de Administração do Estado de São Paulo. Miguel Tebar. Dezembro de 1993.

Entrevista com o presidente do SINDSAÚDE e Coordenador Geral do CONSESP, 1996.

Entrevista com Membro da Executiva Nacional da CUT. Monica Valente (secretária nacional de formação), fevereiro de 1996.

Entrevista com membro da Executiva Nacional da CUT. José Maria (secretário nacional de organização), fevereiro de 1996.

Entrevista de Alice Valente, presidente do SINDSEP do Município de São Paulo. Jornal dos Concursos. 12-14 de fev. de 1995.

Entrevista de Arnaldo Nogueira. Contrato Coletivo no Setor Público. Jornal dos Concursos. 12-14 de fev. de 1995.

Entrevista de Arnaldo Nogueira. Os Sindicatos no Setor Público. Informativo do SINDIFISP. 1995.

Seminários: O Direito de Sindicalização dos Servidores Públicos e a Administração Pública (5 volumes de Registro do Painei). Fundap. 1992.

_____. Vol. 1 Registro do Painei - O Servidor Público e o Direito de Sindicalização (Almir Pazzianotto, Adilson A. Dallari, Alberto Goldman)

_____. Vol. 2 Registro do Painei - O Servidor Público, Categoria Profissional, Base Territorial e Representação de Classe (Eduardo Noronha, Leoncio M. Rodrigues, Nicolau Torloni, Celso Fiorillo)

_____. Vol. 3 Registro do Painei - Os Servidores Públicos e as Centrais Sindicais (Hélio de Mello/CSPB; Jocélio Drumond/CUT; Alvaro Egea/Força Sindical)

_____. Vol. 4 Registro do Painei - Negociação Coletiva de Trabalho na Administração Pública. (Sonia Kruppa, Carlos Cecconi, Henrique Buzzoni, Maria M. Marchi).

_____. Vol. 5 Registro do Painei (Gestão das Relações Sindicais no Governo de São Paulo).

ANEXO 1

III CONGRESSO DA CONDSEF Confederação Democrática dos Trabalhadores no Serviço Público Federal

Esta pesquisa objetiva traçar o perfil do delegado do CONDSEF e suas opiniões sobre questões relevantes do sindicalismo, da política e da sociedade no Brasil. Constitui parte da pesquisa de doutoramento sobre o sindicalismo no setor público que o prof. Arnaldo Nogueira da FEA-USP e FEA-PUC vem desenvolvendo junto ao programa de doutorado em Ciências Sociais do IFCH-UNICAMP.

Agradecemos o apoio recebido dos organizadores do III Congresso do CONDSEF, bem como dos delegados.

1. Dados Pessoais:

Sexo: () M ou () F

Idade:

Local de nascimento:

Você é: () casado; () solteiro; () separado; () outro

Escolaridade:

() Primeiro Grau Incompleto; () Primeiro Grau Completo

() Segundo Grau Incompleto; () Segundo Grau Completo

() Terceiro Grau Incompleto; () Terceiro Grau Completo

() Pós-graduação:

Formação ou especialização:

Ocupação Atual (especifique):

Tempo de serviço público:

2. Dados enquanto representante ou delegado de entidade sindical ou associativa:

Você é delegado representante: () Sindicato () Associação () Federação () Confederação () outro

Nome e local de sua entidade:

Você é:

() membro da diretoria () apenas associado () associado com alguma função representativa () outro (especifique:.....)

Tempo de atuação no movimento dos servidores:

Você é afastado do serviço público para exercer função sindical ?

() sim; quanto tempo:..... () não

Você já participou de algum outro congresso da CONDSEF ou congresso sindical nacional?

() Não ; () Sim . Quais ?.....

.....

Você é filiado a Partido Político ? () sim; () não

Qual Partido Político de sua preferência ?.....

Em quem você votou nas eleições presidenciais de 1989 ?
e nas eleições de 1994 ?

3. Opiniões sobre política, economia e sociedade

Qual projeto político mais se aproxima dos seus ideais ?

() projeto liberal ou neoliberal

() projeto liberal-democrático

() projeto democrático

() projeto social-democrático

() projeto socialista-democrático

() projeto socialista radical comunista

() outro, especifique:.....

Você acredita em qual forma de economia, para melhor satisfazer as necessidades da sociedade:

() competitiva com base no mercado, com pouca ou nenhuma intervenção do Estado;

() pouca competição, pouco mercado e com intensa intervenção do Estado;

() equilibrada, nem muito Estado e nem muito mercado

() uma economia totalmente estatizada e sem mercado

() outro; especifique:.....

Você acha que o Brasil deveria aproximar-se de qual forma de sociedade:

() uma sociedade socialista;

() uma sociedade capitalista do tipo americano;

() uma sociedade capitalista do tipo europeu social-democrática;

() uma sociedade capitalista autônoma e independente;

() outra forma: especifique:.....

Qual sua opinião sobre o Governo FHC ?

() ótimo () bom () regular () fraco () péssimo

Justifique brevemente sua resposta:

.....

.....

.....

4. Opiniões sobre o Estado e a Administração Pública:

Qual idéia abaixo mais se aproxima da realidade do Estado brasileiro após a Constituição de 1988 ?

() trata-se de um Estado que procura contemplar os interesses da maioria da população;

() trata-se de um Estado que apenas contempla os interesses dos ricos e privilegiados;

() trata-se de um Estado que tende ao equilíbrio entre ricos e pobres nas suas ações;

() trata-se de um Estado que age em torno dos seus próprios interesses;

() outra; especifique:

Qual categoria você acha que a população (o eleitor) utilizaria para avaliar a administração pública hoje no Brasil:

☐ péssima ☐ ruim ☐ regular ☐ boa ☐ ótima

Quem são os principais responsáveis pela resposta dada acima ?

- ☐ o funcionalismo é o principal responsável
- ☐ a burocracia dirigente do poder executivo é a principal responsável
- ☐ os chefes intermediários da burocracia estável são os principais responsáveis
- ☐ a população e o eleitor são os principais responsáveis, porque não sabem avaliar
- ☐ o Congresso e os políticos do poder legislativo são os principais responsáveis
- ☐ ninguém é responsável
- ☐ todos são responsáveis

Quais textos mais se aproximam da razão pela qual você trabalha para o Estado (coloque 1 se você está de acordo e 2 se discorda):

- ☐ não tenho outra alternativa no mercado
- ☐ mesmo se tivesse outra alternativa continuaria no Estado
- ☐ no Estado não se ganha bem mas há mais segurança e estabilidade no emprego
- ☐ desejo ter uma aposentadoria integral
- ☐ indiferente trabalhar para o Estado ou para qualquer outra organização
- ☐ por compromisso ou missão para com o público
- ☐ é um trabalho diferenciado com prerrogativas especiais
- ☐ é um trabalho onde tenho bastante autonomia de ação
- ☐ é um trabalho que possibilita ascensão social
- ☐ é um trabalho onde me realizo profissionalmente
- ☐ é um trabalho por meio do qual posso planejar uma vida mais tranquila no futuro

Quais idéias de políticas de gestão pública você (1) concorda plenamente; (2) concorda em termos; (3) discorda, mas discutiria; (4) discorda radicalmente.

- ☐ políticas de descentralização da gestão e dos recursos
- ☐ políticas de municipalização da gestão e dos recursos
- ☐ políticas de privatização de empresas estatais e da área mercantil do Estado
- ☐ políticas centralizadoras da gestão e dos recursos
- ☐ políticas de descentralização para alguns setores e centralização para outros

5. Sobre Sindicalismo e Relações de Trabalho:

O Sindicato para você é um órgão que deve acima de tudo (assinale uma alternativa):

- ☐ lutar pela defesa dos interesses econômicos da categoria e ficar longe da política
- ☐ lutar junto com os demais trabalhadores para um projeto de transformação social
- ☐ lutar pela defesa econômica e posicionar-se politicamente com o mesmo grau de importância
- ☐ outra; especifique:.....

Você é (assinale com um X seu ponto de vista):

- ☐ favorável a plena liberdade sindical ; ou
- ☐ favorável a algum tipo de regulamentação legal do sindicato
- ☐ favorável a unicidade sindical (um sindicato único por categoria, setor etc...) ou
- ☐ favorável a pluralidade sindical (mais de um sindicato por categoria, setor etc ...)
- ☐ favorável ao sindicato único e mais geral dos servidores públicos
- ☐ favorável ao sindicato por ramos ou setores da administração pública
- ☐ favorável ao sindicato por local de trabalho ou instituição
- ☐ favorável à contribuição sindical obrigatória
- ☐ favorável à contribuição sindical livre e espontânea
- ☐ favorável à contribuição definida em assembléia da categoria

Com a Constituição de 1988 o fato de ser livre a associação sindical para o setor público, diferente do setor privado é considerado por você:

- ☐ o caminho melhor para a organização sindical dos servidores, pois, desenvolve a luta sindical de acordo com a pressão e a força da entidade ou e de suas bases;
- ☐ só traz desvantagens para a organização sindical dos servidores públicos e era preferível uma legislação sindical igual a do setor privado;
- ☐ não tenho opinião sobre este assunto

Para você uma entidade sindical é representativa devido principalmente:

- ☐ a sua história e tradição de luta independente do número de associados
- ☐ ao número de associados em relação à base
- ☐ aos objetivos e atuação de uma diretoria eleita e atuante independente do número de associados

Você sabe quantos são sindicalizados em sua entidade ? ☐ Sim; ☐ Não

Número Total de associados..... % em relação à base

A sua entidade é filiada à CUT ? ☐ sim; ☐ não

Você se filiaria a CUT pessoal e diretamente ? ☐ sim; ☐ não

Qual texto sobre a CUT você (1) concorda ou (2) discorda ?

- ☐ a CUT nasceu de um sindicalismo de confronto, mas, hoje está muito moderada
- ☐ a CUT está atuando de acordo com as minhas expectativas
- ☐ a CUT deve crescer e atrair o maior número de sindicatos possível
- ☐ a CUT deve continuar filiada a uma entidade internacional social-democrata (CIOSL)
- ☐ a CUT deve ser cada vez mais classista e socialista
- ☐ a CUT deve ter um modelo único de sindicato (o sindicato orgânico)
- ☐ a CUT deve ser cada vez mais pluralista e democrática

Para você tem sido positivo a CONDSEF estar filiada à CUT ? ☐ sim; ☐ não

Justifique:.....

Sobre a greve no serviço público (assinale 1 se você concorda e 2 se discorda):

- ☐ a greve deve ser livre sem nenhuma regulamentação
- ☐ a greve deve ser regulamentada para os serviços essenciais

- ☐ () a greve deve ser regulamentada através de negociação
- ☐ () a greve deve ser proibida no serviço público

Sobre a greve/negociação na administração pública (1 se você concorda e 2 se discorda)

- ☐ () a greve é o principal meio do governo responder as reivindicações dos servidores
- ☐ () a negociação é o principal meio de relacionamento com o governo e a greve deve ser usada em último caso
- ☐ () o governo evita a negociação com os servidores
- ☐ () os servidores e os sindicatos evitam a negociação com o governo
- ☐ () o governo não tem negociado com os servidores

Como você acha que deve ser a negociação com o governo:

- ☐ () negociação por categoria e por entidade
- ☐ () negociação por setor com várias entidades dos servidores
- ☐ () negociação geral e conjunta com todo o funcionalismo federal
- ☐ () negociação por local de trabalho ou instituição

Para um futuro melhor para o setor público qual frase você mais concorda (assinale 1) e qual você mais discorda (assinale 2):

- ☐ () o futuro depende do aumento da tributação e da arrecadação do Estado
- ☐ () o futuro depende primordialmente da união e da luta dos servidores públicos por melhores condições de salário e trabalho
- ☐ () o futuro depende da democracia, do voto e das eleições dos representantes do povo
- ☐ () o futuro depende de uma revolução política e social que altere radicalmente o Estado
- ☐ () o futuro depende da revisão constitucional e das reformas do Estado em curso
- ☐ () não é possível vislumbrar um futuro melhor para o setor público

ANEXO II

PERFIL E OPINIÕES DOS MEMBROS DA EXECUTIVA DA DIREÇÃO NACIONAL DA CUT - CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES

Esta pesquisa objetiva traçar o perfil e as opiniões dos membros da direção executiva nacional da CUT sobre questões relevantes do sindicalismo, da política, da economia e da sociedade em geral e no Brasil. Constitui parte da pesquisa de doutoramento sobre o sindicalismo no setor público que o prof. Arnaldo Nogueira da FEA-USP e FEA-PUC vem desenvolvendo junto ao programa de doutorado em Ciências Sociais do IFCH-UNICAMP.

1. Dados Pessoais:

Idade:Sexo: () M ou () F

Você é: () casado: () solteiro: () separado: () outro

Escolaridade:

() Primeiro Grau Incompleto: () Primeiro Grau Completo () Segundo Grau Incompleto

() Segundo Grau Completo: () Terceiro Grau Incompleto: () Terceiro Grau Completo

Profissão:.....Ocupação Atual (especifique):.....

Empresa/Instituição:Tempo no Emprego Atual.....

Faixa de Renda (em salário mínimo): () 1 a 3 s.m.; () 4 a 6 s.m.; () 7 a 10; () 10 a 20; () acima de 20

2. Dados enquanto dirigente de entidade sindical ou associativa de base:

Nome e local de sua entidade:

Você é: () membro da diretoria: () associado ou delegado de base; () outro, especifique.....

Há quanto tempo você atua no movimento sindical?: e na CUT ?.....

Você é afastado do serviço público ou da empresa para exercer função sindical ?

() sim; há quanto tempo?..... () não

Você já participou da direção da CUT () sim, () estadual () nacional; () não

Você é filiado à Partido Político ? () sim; () não

Qual Partido Político de sua preferência ?.....

Em quem você votou nas eleições presidenciais de 1989 ?.....e de 1994?.....

3. Opiniões sobre política, economia e sociedade

Qual projeto político-ideológico de sociedade mais se aproxima dos seus ideais ?

() projeto liberal ou neoliberal () projeto liberal-democrático

() projeto democrático () projeto social-

() projeto socialista-democrático () projeto comunista

() outro, especifique:.....

Você concorda mais com qual modelo econômico ?

- ☐ competitivo com base no mercado, com pouca ou nenhuma intervenção do Estado na economia;
- ☐ pouca competição, pouco mercado e com intensa intervenção do Estado na economia;
- ☐ intervenção do Estado apenas nas áreas sociais e mercado efetivo para os demais setores;
- ☐ com total intervenção do Estado e mercado apenas marginal;
- ☐ outro; especifique.....

Em relação à política qual a alternativa mais adequada para os trabalhadores ?

- ☐ os trabalhadores devem participar ativamente nos partidos e na política aceitando as regras democráticas;
- ☐ a política, os partidos e os políticos estão desacreditados e não acredito na via democrática de atuação;
- ☐ a política e o transformação do poder político devem ser objetivos principais da atuação dos trabalhadores independentemente das regras democráticas;
- ☐ mais importante que a política e o poder é o fortalecimento das organizações sociais e sindicais;
- ☐ outra alternativa:.....

4. Opiniões sobre o Estado, Governo e Administração Pública no Brasil:

Qual idéia mais se aproxima da realidade atual do Estado brasileiro:

- ☐ trata-se de um Estado que procura contemplar os interesses da maioria da população;
- ☐ trata-se de um Estado que apenas contempla as classes dominantes, mais ricas e privilegiadas;
- ☐ trata-se de um Estado com certa autonomia e contempla todas as classes sociais;
- ☐ trata-se de um Estado que age em torno dos seus próprios interesses;
- ☐ outra: especifique:

Qual a orientação mais adequada sobre a questão do Estado no Brasil ?

- ☐ defender e manter o Estado contra a política de desmontagem em curso;
- ☐ reformar o Estado diminuindo seu tamanho para adotar políticas efetivas nas áreas sociais;
- ☐ investir na criação de esferas públicas alternativas e independentes do Estado;
- ☐ lutar para transformar o Estado em instrumento voltado aos interesses da classe trabalhadora;
- ☐ o Estado não deve ser assunto de preocupação para os trabalhadores;

Qual sua opinião sobre os governos após a Constituição de 1988 ? (atribua notas de 0 - péssimo à 10 - ótimo):

Fernando Collor:() Itamar Franco:() e, F.H.C. ()

Justifique sua pior nota:

.....
.....

Qualifique a situação do serviço público hoje no Brasil:

- ☐ péssima ☐ ruim ☐ regular ☐ boa ☐ ótima

Em qual ou quais áreas do setor público você pensou ao atribuir o conceito acima

.....

Quem são os principais responsáveis pela resposta dada acima ?

- ☐ os funcionários públicos
- ☐ os governantes e a burocracia dirigente do poder executivo
- ☐ os chefes intermediários da administração pública
- ☐ a população e o eleitor que escolheram mal os seus representantes
- ☐ o poder legislativo é o principal responsável
- ☐ todos são responsáveis

Quais frases mais se aproximam do motivo para que alguma pessoa trabalhe para o Estado (coloque 1 se você está de acordo e 2 se discorda):

- ☐ não tem outra alternativa no mercado
- ☐ no Estado não se ganha bem, mas, há mais segurança e estabilidade no emprego
- ☐ porque a pessoa deseja de ter uma aposentadoria integral no futuro
- ☐ é indiferente trabalhar para o Estado ou outra organização, o importante é o emprego
- ☐ por compromisso ou missão para com o público
- ☐ porque é um trabalho onde se tem mais autonomia de ação
- ☐ porque é um trabalho que possibilita ascensão social
- ☐ porque é um trabalho que realiza a pessoa profissionalmente
- ☐ porque é um trabalho mais tranquilo, com menos horários e controles que no setor privado

Para a administração pública quais políticas você (1) concorda ou (2) discorda.

- ☐ políticas de descentralização da gestão e dos recursos
- ☐ políticas democrático de municipalização da gestão e dos recursos
- ☐ políticas de privatização da gestão e dos recursos
- ☐ políticas de privatização apenas de empresas estatais e da área mercantil do Estado
- ☐ políticas centralizadoras da gestão e dos recursos
- ☐ não tenho opinião sobre esse assunto

5. Sobre Sindicalismo e Relações de Trabalho:

O Sindicato para você é um órgão que deve acima de tudo (Qual assinale uma alternativa):

- ☐ lutar pela defesa dos interesses econômicos da categoria e ficar longe da política
- ☐ lutar pela defesa econômica e posicionar-se politicamente
- ☐ lutar pela defesa econômica e por um projeto de transformação social mais amplo
- ☐ outra; especifique:.....

Você é (assinale com um X o seu ponto de vista):

- ☐ favorável a plena liberdade sindical : ou
- ☐ favorável a algum tipo de regulamentação legal do sindicato

Você é:

- ☐ favorável a unicidade sindical (um sindicato único por categoria, setor etc...) ou
- ☐ favorável a pluralidade sindical (mais de um sindicato por categoria, setor etc ...)

Você é:

- ☐ favorável ao sindicato único e mais geral dos trabalhadores, ou
- ☐ favorável ao sindicato por ramos ou setores econômicos, ou
- ☐ favorável ao sindicato por categorias
- ☐ favorável ao sindicato por local de trabalho ou instituição

Você é:

- ☐ favorável à contribuição sindical obrigatória
- ☐ favorável à contribuição sindical livre e espontânea
- ☐ favorável à contribuição definida em assembleia da categoria

Na Constituição de 1988 a liberdade de associação sindical para o servidor público, diferente do setor privado, é considerada por você:

- ☐ o caminho melhor para a organização sindical dos servidores e dos trabalhadores em geral;
- ☐ só traz desvantagens para a organização sindical dos servidores públicos;
- ☐ era preferível a legislação sindical semelhante a do setor privado;
- ☐ outra opinião:.....

Na sua opinião o sindicalismo dos funcionários públicos (1) se você concorda e (2) se você discorda:

- ☐ atua mais em torno dos seus próprios interesses;
- ☐ empreende uma luta fundamental em benefício dos demais trabalhadores e da coletividade;
- ☐ é mais radical e de oposição que o sindicalismo operário e dos demais trabalhadores;
- ☐ é mais democrático e livre que os demais sindicatos;
- ☐ tem adotado táticas de lutas bastante positivas e exemplares para o conjunto do movimento;
- ☐ deve repensar seus métodos de luta, pois, greves longas e abrangentes, sem o apoio dos demais trabalhadores não tem trazido benefícios para ninguém;
- ☐ na verdade não conquistou a liberdade sindical, pois, o governo não o reconhece e não negocia de fato;

Qual texto sobre a CUT você (1) concorda ou (2) discorda ?

- ☐ a CUT nasceu de um sindicalismo de confronto, mas, hoje está muito wazzu moderada;
- ☐ a CUT é hoje mais propositiva e negociadora que confrontacionista;
- ☐ a CUT é na verdade uma federação de sindicatos pequenos e não uma central de fato;
- ☐ a CUT não abandonou a bandeira do socialismo devido à presença dos trabalhadores de classe média e servidores públicos que são mais radicais que os operários e demais trabalhadores;
- ☐ a CUT deve paasar por uma reestruturção e ter um modelo único de sindicato (o sindicato orgânico);
- ☐ a CUT deve ser cada vez mais pluralista e democrática e integrar todo e qualquer tipo de sindicato;

Para você tem sido positivo a presença dos sindicatos do funcionalismo público na CUT ?

- ☐ sim; ☐ não Justifique:.....
-

Sobre a greve no serviço público (assinale 1 se você concorda e 2 se discorda):

- ☐ () a greve deve ser livre sem nenhuma regulamentação
- ☐ () a greve deve ser regulamentada para os serviços essenciais
- ☐ () a greve deve ser regulamentada através de negociação
- ☐ () a greve deve ser proibida no serviço público

Sobre a greve/negociação na administração pública:

- ☐ () a greve é o principal meio para encaminhar as reivindicações dos servidores
- ☐ () a negociação é o principal meio de relacionamento com o governo

Como você acha que deve ser a negociação com o governo:

- ☐ () negociação por categoria e por entidade
- ☐ () negociação por setor com várias entidades dos servidores
- ☐ () negociação geral e conjunta com todo o funcionalismo federal
- ☐ () negociação por local de trabalho ou instituição

Para um futuro melhor para o setor público qual frase você mais concorda:

- ☐ () o futuro depende do aumento da tributação e da arrecadação do Estado
- ☐ () o futuro depende primordialmente da união e da luta dos servidores públicos
- ☐ () o futuro depende da democracia, do voto e das eleições dos representantes do povo
- ☐ () o futuro depende de uma revolução política e social que altere radicalmente o Estado
- ☐ () o futuro depende da revisão constitucional e das reformas do Estado em curso
- ☐ () não é possível vislumbrar um futuro melhor para o setor público