

Textos para Discussão N°20

Secretaria do Planejamento e Gestão
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser

OS NOVOS ATORES SOCIAIS NA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA: O SINDICALISMO DO SETOR PÚBLICO

Jorge Blascoviski Vieira

Porto Alegre, novembro de 2007



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

Secretário: Ariosto Antunes Culau



DIRETORIA

Presidente: Adelar Fochezatto

Diretor Técnico: Octavio Augusto Camargo Conceição

Diretor Administrativo: Nóra Angela Gundlach Kraemer

CENTROS

Estudos Econômicos e Sociais: Roberto da Silva Wiltgen

Pesquisa de Emprego e Desemprego: Míriam De Toni

Informações Estatísticas: Adalberto Alves Maia Neto

Informática: Luciano Zanuz

Editoração: Valesca Casa Nova Nonnig

Recursos: Alfredo Crestani

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pela FEE, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fundação de Economia e Estatística.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Os novos atores sociais na transição democrática: o sindicalismo do setor público

Jorge Blascoviski Vieira

Economista da FEE, doutorando em Ciência Política, UFRGS.

Resumo

Pretende-se desenvolver, ao longo deste trabalho, uma revisão bibliográfica relativa à correlação entre o processo de redemocratização política brasileira dos anos 70 e 80, como ponto de partida, e o surgimento de novos atores sociais, mais especificamente sob dois aspectos: na emergência do chamado “novo sindicalismo” e na singularidade do sindicalismo do setor público, um dos produtos finais dessa transição.

Introdução

Pretendo desenvolver, ao longo deste trabalho, uma revisão bibliográfica relativa à correlação entre o processo de redemocratização política brasileira dos anos 70 e 80, como ponto de partida, e o surgimento de novos atores sociais, mais especificamente sob dois aspectos: na emergência do chamado “novo sindicalismo” e na singularidade do sindicalismo do setor público, um dos produtos finais dessa transição.

Adotei como contribuição demarcadora para estas reflexões, as concepções de Santos (1985), de uma parte, e de Sallun (1996) e Tosi Rodrigues (2001), de outra. O primeiro pela precocidade na identificação das transformações ocorridas no conjunto e no interior da sociedade brasileira, ou, como outros autores denominam, “ressurreição da sociedade civil”, decorrente de processos de urbanização, industrialização, instrução, dentre outros, ou seja, complexificação/diversificação da vida social, além de, perspicazmente, compor uma agenda que estava em aberto e que permaneceu em aberto no período seguinte. De Sallun e Tosi Rodrigues, retiro a idéia de esgotamento de um tipo particular de estruturação estatal, o nacional desenvolvimentismo, que teve como momento de auge o “milagre brasileiro” do período militar e deixou como herança uma crise do Estado, decorrente da tensão entre as lógicas de eficácia econômica, de uma parte, e da legitimidade político-jurídica, de outra. Essa idéia da crise do Estado, em minha concepção, é estruturadora do exame da formação, do desenvolvimento e da atuação recente do sindicalismo do setor público.

Dividi esta análise em três tópicos, além de uma conclusão. No primeiro, busco avaliar, fundamentalmente, o cenário que constitui a chamada distensão política iniciada no Governo Geisel; no segundo ponto, adoto como alvo a emergência do chamado novo sindicalismo; por último, examino a formação e o surgimento do sindicalismo do setor público.

Do autoritarismo à transição controlada

Não é pretensão deste trabalho examinar as razões e o cenário que resultaram no golpe militar de 1964, mas, como ponto de partida, cabe situar a contribuição de Figueiredo (1993).¹ Em termos gerais, pode-se resumir o trabalho dessa autora como concebendo o golpe militar de 1964 como resultado de duas tensões fundamentais. A primeira seria a agenda em discussão e a conduta radicalizada dos atores. Em consequência, nesse cenário dicotomizado, o sistema político não logrou processar uma alternativa política viável de conteúdo democrático. A segunda estaria ligada ao emprego de lógicas não colaborativas por parte dos atores envolvidos no jogo político, que impediu

¹ Dentre inúmeros trabalhos existentes pode-se citar o de Serra (1982) como relevante especialmente pela crítica executada às visões reducionistas presas a dogmas economicistas. Já Cardoso (1973) aponta a hipótese de que o regime militar não representava uma volta ao passado, ao contrário, expressava uma busca de alterações no modelo social e econômico existente anteriormente.

a adoção de um pacto consensual. Agrega-se, ainda, a esta última o fato de que a eleição marcada para 1965 produzia nos atores uma perspectiva futura de disputa, e o acúmulo de forças era condição inerente do momento político.

Qual o produto do regime militar, além do estreitamento político?

Uma boa resposta para essa indagação apresenta-se nas formulações de Santos (1985), para quem o impacto na ordem econômica e social foi de tal magnitude que "(...) será impossível deixar de concluir que a sociedade emergente após vinte anos de autoritarismo foi revolucionada de modo significativa" (p.232). Na visão de Santos, efetivou-se uma ampliação positiva de diversos campos, ou para ser mais exato "(...) nos últimos vinte o país cresceu urbanizou-se, industrializou-se, capitalizou-se, reprivatizou-se, reestruturou-se ocupacionalmente, educou-se, reordenou-se e tornou-se extraordinariamente mais complexo" (1985 p.233).

O País mudou, mas, se houve uma expansão forte da base material e social, houve o custo do aumento consistente do hiato entre as camadas privilegiadas e os segmentos mais empobrecidos, especialmente dos muitos pobres, conforme Santos.

O fato de o País ter mudado dramaticamente reverberou, também, para o modo como os diversos agentes sociais se relacionavam entre si.² Quer dizer, as estruturas de representação foram impactadas, tornando-se diferenciadas, se comparadas com as existentes no período anterior. Por conseguinte, houve um reposicionamento da microdinâmica tanto para a perspectiva do empresariado como para o ângulo do operariado.

"Ao lado da estrutura sindical arcaica, que continua a ser ativada sempre que necessário, estabeleceu-se uma constelação de associações paralelas, testemunhando a insuficiência da estrutura anterior para instrumentalizar a inserção sociopolítica do empresariado" (Santos 1985 p.278).

Santos percebe que, do ponto de vista dos trabalhadores, ao contrário dos empresários, as transformações na representação de interesses se tornaram "(...) crucialmente diferentes em termos de escala e modos de atuação" (1985, p.280). Isso em decorrência de que a estrutura institucional era aquela prevalecente no pré 64, mas o relevante era considerar do ponto de vista da densidade da representação. Esse autor, como outros também identificaram, viu um conteúdo novo nas pautas de intermediação de interesses.

"Evidência adicional e extremamente relevante de mudança no padrão de comportamento sindical encontra-se na ampliação do leque de demandas que freqüentam as negociações coletivas e a introdução de itens que não se

² Segundo Almeida, a "(...) expansão da esfera organizada da sociedade brasileira, assim como as novas formas de vida associativa, só podem ser entendidas quando se toma em conta tanto as transformações estruturais que acompanharam as duas últimas décadas de desenvolvimento econômico acelerado como os estímulos criados pelo lento processo de transição do autoritarismo à democracia (1995, p.172)

restringem a questões salariais, mas incluem condições de trabalho no interior das fábricas e aumento do poder sindical” (Santos, 1985, p.283-284).

Além das alterações no sindicalismo do setor industrial, do mesmo modo, Santos captou substanciais modificações no mundo rural, na medida em que o crescimento organizacional dos trabalhadores rurais foi “simplesmente espetacular”. Tal ampliação significou uma arrancada dos trabalhadores rurais para deixarem de ser “os verdadeiros mudos da história nacional” (Santos, 1985, p.284).

Ao concluir suas reflexões, Santos montou uma agenda de temas que, apesar dos avanços e da transformação do País, ainda permaneciam distantes de uma resolução.³ Dentre esses temas, um merece ser destacado, tendo em vista os propósitos desta revisão, e diz respeito ao Estado, nos seguintes termos:

“A recuperação da administração pública, depurada de clientelismo e das alarmantes taxas de corrupção que se observa agora, é algo que também se situa no horizonte dos possíveis. A degradação imposta ao funcionalismo público da administração direta é em grande parte responsável pela deterioração dos serviços e pelo módico de corrupção aí instalada. A mobilização dos servidores dificilmente cessará enquanto a tendência não for revertida, o que concorda com os requisitos operacionais de uma sociedade moderna e dinâmica” (Santos, 1985, p.308).

Posta uma interpretação do golpe militar e uma avaliação das realizações do regime militar, qual o cenário e como ocorreu a transição política?

Para Lamounier (1988), três fatores são importantes no processo de normalização democrática, ou abertura no jargão da época⁴. O primeiro diz respeito ao fato de que o condutor desse processo não é uma facção militar, mas um experiente oficial identificado com a hierarquia militar. O segundo fator decorre da pressão eleitoral da oposição ao regime, que viabiliza uma força política alternativa. Por último, a revalorização da arena eleitoral e do papel dos políticos civis⁵. Para Lamounier, a investigação do processo de abertura (ou descompressão) deve levar em conta duas hipóteses: um cálculo em que os diversos atores avaliam as expectativas postas, e a manutenção da

³ Resumidamente, o elenco de temas em aberto seria o seguinte: política de renda, particularmente a questão do salário mínimo; nova configuração das políticas agrárias; produção de bens públicos, como educação e saúde; reformulação do sistema previdenciário; transporte de massa; instituição de uma política de desenvolvimento científico e tecnológico; reforma do Estado; e remoção das barreiras à mobilidade social da população de cor. Santos entende que as questões centrais seriam desconcentração da renda, proteção social e participação política (p.307-309).

⁴ Lamounier desenvolve essas idéias nas páginas 87 e 88.

⁵ Lamounier salienta, como elemento importante para compreender o regime e a democratização, a presença de antecedentes liberais-pluralistas.

ordem vigente é aquele de valor mais elevado; a segunda relaciona-se ao fato de que a descompressão produz seus próprios resultados, ou seja, é um processo incerto.

A eleição de 1974 cumpriu importante papel nas argumentações desse autor, na medida em que comprometeu os atores com as regras do jogo. O resultado dessa eleição, com vitória simbólica da oposição, decorreu da conjugação de três fatores. O primeiro refere-se à reversão das expectativas no campo econômico, o fim do “milagre”; o segundo deriva do fim da visão monolítica do sistema político; o terceiro resulta de uma novidade em termos do debate político: a televisão (Lamounier, 1988, p.114).

Em Arturi (2001) tem-se que o “(...) início da liberalização política acontece quando os dirigentes de um regime declaram a intenção de promover sua liberalização e são acreditados pelos principais atores políticos” (p.17). Esse autor trabalha com as hipóteses de que a normalização democrática processou-se com “alto grau de voluntarismo e controle” por parte dos dois últimos presidentes militares, assim como o tempo de desenvolvimento, de modo gradual e com competição eleitoral, gerou uma idéia de normalização. Saliencia ainda Arturi que o elemento temporal produziu “alargamento progressivo do setor moderado e daquele reformista do regime” (Arturi, 2001, p.12).

Ao examinar as concepções de O’Donnel e Schmitter (1988), é possível capturar a idéia de que existem outros elementos a serem considerados, os quais ultrapassam os arranjos políticos e reverberam para além de algumas lideranças relevantes no processo. A liberalização política criou as condições objetivas para a emergência, ou, nas palavras desses autores, a “ressurreição da sociedade civil”. Soma-se a isso o esgotamento do “milagre econômico”, o que reduziu graus de legitimidade política do regime na mesma perspectiva apontada por Lamounier. Na mesma direção de O’Donnel e Schmitter, tem-se Lessa (1989), que identifica a impossibilidade do autoritarismo político em submeter ou “estancar a espontaneidade social” (p.82). Ou seja, as próprias transformações produzidas e implementadas pela ordem autoritária solapam o regime, ou conforme afirma esse autor à “contra-utopia autoritária de uma sociedade dócil e despolitizada” (Lessa, 1989, p.89).

Na percepção de Arturi, a conjugação de um conjunto de greves no final dos anos 70, a aprovação, no Congresso Nacional, da concessão de anistia ampla para atores anteriormente alijados da cena política e a recessão econômica são os fatores fundamentais da aceleração da abertura política. A partir desse ponto, o processo como um todo se tornou inevitável, mesmo se se considerarem as manifestações de bolsões radicalizados, que resultaram, por exemplo, no atentado do Riocentro.

No trabalho de Rodrigues A. (2001), tem-se a proposição de que as mudanças institucionais decorrem de ciclos de mobilização.⁶ Nesse sentido, até 1964 ter-se-ia um ciclo de entrada, ao passo que a transição política dos anos 70 representaria um ciclo de saída. Este último se caracterizaria pelo “renascimento da sociedade civil” a partir de um conjunto de mobilizações dos chamados “novos

⁶ Rodrigues A. (1999) elabora uma instigante análise sobre o período de transição política, usando como elemento norteador da análise o modelo poliárquico de Dahl. A conclusão de Rodrigues A. é no sentido de que as idéias de Dahl possibilitam elucidar a trajetória clientelística e autoritária da sociedade brasileira.

movimentos sociais". Na visão desse autor, os movimentos desses novos atores seriam autônomos e se auto-incorporiam na trama política, sendo este o custo que o regime autoritário pagou "(...) pela exclusão dos setores populares, exclusão que se viabiliza com o recrudescimento da contenção desses setores por via do corporativismo sindical e de repressão política" (Rodrigues A., 2001, p.35). O elemento deflagrador para o surgimento dos setores populares, especialmente dos trabalhadores, foi o esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico então vigente. Para Rodrigues A., talvez

"(...) uma das mais significativas peculiaridades desde novo campo ético-político esteja no fato de que as elaborações discursivas e as práticas efetivas dos movimentos populares (...) negavam a padrão institucional e cultural clientelístico-corporativo prevalecente no ciclo de entrada" (Rodrigues A. 2001, p.36).

A ruidosa entrada, no cenário político, do movimento operário em 1978 como um novo ator social representou para Rodrigues I. "(...) o segundo momento importante no processo de transição política por que passava o País" (1999, p.75). Para esse autor, além da novidade de se constituir um novo ator, as mobilizações de 1978 significaram para os trabalhadores a redefinição de suas identidades coletivas, sendo que foi essa nova identidade que possibilitou a conquista de um espaço para intervenção na esfera pública.

Esse novo ator na cena política, que impeliu os demais contendores no sentido de um reposicionamento das estratégias, ampliando e fortalecendo o leque oposicionista, significou uma ampliação do alcance do conflito, bem como um alargamento da agenda de temas para além das questões relacionadas ao campo político-parlamentar. Aquela conjuntura política propiciou aos sindicalistas, de outro modo, transbordarem seus temas para fora do campo meramente sindical, potencializando a pauta específica do mundo do trabalho com a temática da representação política de interesse dos trabalhadores, deixando de serem elementos passivos e, ativamente, questionando uma estrutura política. Como sugere Rodrigues A., a movimentação dos trabalhadores, aliados a outros segmentos dos movimentos populares, além de constituir um campo ético-político, logrou estabelecer "(...) estruturas organizacionais a partir da base e por fora da institucionalidade permitida pelo corporativismo estatal" (Rodrigues A., 2001, p.36). Além dessa prática "nova" de organização a partir do "chão de fábrica", o novo sindicalismo foi suficientemente ousado para engendrar formas autônomas de representação que resultaram na formação de uma entidade de caráter geral. Afora desses aspectos mais centrados no mundo do trabalho, os sindicalistas foram capazes de apontar para

"... além da negação do clientelismo ou do corporativismo estatal [:] creio ser possível afirmar que tais movimentos populares e sindicais contribuíram efetivamente para a conformação de novas atitudes para com o fazer política... e no compartilhamento de uma ética pública solidária, tendências que tiveram desde o início, como horizonte político institucional, a democracia. Nesse sentido

mesmo forjando, em seu nascimento, um forte caldo de cultura antiinstitucional, os movimentos populares ajudaram a montar... um novo paradigma discursivo e um novo estoque de práticas políticas que incidiram sobre o comportamento dos atores presentes na arena política nacional, notadamente a oposição democrática ao regime militar, liberais ou esquerdas” (Rodrigues A., 2001, p.36).

Apesar de estar sinalizando no horizonte para a democracia, o produto final da transição política, na percepção de Rodrigues A., ficou em aberto, ou seja, como resultado de uma “democratização sem democracia” e sem implantação de um modelo de rotinização do conflito, bem como da ausência da negação e da ruptura das práticas clientelísticas e autoritárias do passado. As diversas medidas adotadas pelos setores politicamente hegemônicos resultaram, a partir da leitura desse autor, na dicotomização do Estado, de um lado, e da sociedade, de outro. Ou melhor, no discurso da estabilidade fiscal do Estado, de uma parte, que se choca com os reclamos por resgate do passivo social, de outra.

Para concluir esta seção, pode-se resumir a transição do regime militar para a normalização democrática como contemplando os seguintes pontos: (a) Controlada e pactuada a partir do alto, portanto, sem rupturas, na qual vários elementos do passado autoritário são incorporados na nova situação, sendo, por conseguinte, inconclusa e não rotinizada; (a) possibilitando a emergência de novos atores sociais, que surpreendentemente, em número significativo são das camadas de “baixo”; (e) demonstrando ao conjunto dos atores que observar as regras do jogo político, mesmo quando estas são estreitas e limitadoras, pode resultar em vantagens para todos, mesmo para aqueles que são aliados do poder.

O novo sindicalismo

Como foi visto na seção anterior, um dos pontos mais significativos da transição política brasileira foi o surgimento do novo sindicalismo. Mas é pertinente sinalizar que o novo sindicalismo não foi “um raio num céu azul”, ao contrário, teve um leque de outros parceiros, como o Movimento do Custo de Vida, Movimento por Moradia, entre outros.⁷

O que se entende afinal por novo sindicalismo? O que o distingue do velho sindicalismo?

Inicialmente, deve-se apontar que a “base territorial” de ação do novo sindicalismo são os novos segmentos industriais, já implantados embrionariamente nos anos cinquenta e consolidados no regime militar, em sua grande maioria posicionados na Região Sudeste do País, tendo como núcleo aglutinador o ABC paulista um eixo de alto dinamismo econômico e de ponta em termos tecnológicos, como metalurgia, química e petroquímica, automobilística, entre outros. O País, a partir de um enorme esforço de substituição de importações, engendrara novos setores de atividades industriais e alcançava/produzia a contraface natural desse processo: um ativo campo sindical.

⁷ Doimo (1995) apresenta uma exaustiva análise dos componentes do “movimento popular” nos anos 70 e 80.

O conteúdo novo desse sindicalismo, e para fazer jus ao nome, está relacionado à interferência do Estado nas relações capital *versus* trabalho, identificada como limitadora. O eixo estruturante das disputas do mundo do trabalho tinha como alvo se apartar do controle do Estado, e com isso focar para o interior das unidades industriais, ou, em outras palavras, para o “chão de fábrica”. Assim uma parte do velho corporativismo formado na era Vargas começou a desabar a partir das ações e dos movimentos dos interessados diretos – os trabalhadores –, rompendo com o controle das burocracias sindicais situadas fora do ambiente fabril.⁸ A partir desse momento, a relação buscada pela liderança sindical é direta com o empresariado e não através da mediação do Estado. Para ser mais exato, compete ao aparato estatal apenas cancelar os acordos negociados, afastando-se da definição da agenda das disputas e do conteúdo desses arranjos.

A tese sustentada por Mangabeira (1993) aponta duas conseqüências importantes nas práticas do novo sindicalismo.⁹ De uma parte, significou a promoção de “relações significativamente mais democráticas e legítimas com as bases”; do mesmo modo, “ (...) representou uma ruptura com a cidadania regulada dos grupos operários na sociedade” (1993, p.11-12).¹⁰ Essa mesma autora concebe o novo sindicalismo, em termos da concepção geral, como rompendo, simultaneamente, dois arraigados procedimentos do velho sindicalismo: negação das práticas burocráticas/clientelísticas da liderança pós 1964 e condenação do populismo prevaiente no pré 1964. Salienta, ainda, que a liderança do sindicalismo buscava cimentar a legitimidade a partir da “ampliação da representação da base operária no sindicato” (Mangabeira, 1993, p.13). No tocante ao conteúdo dos acordos, havia uma busca de equilíbrio entre, de um lado, as demandas caracteristicamente econômicas, sociais e políticas e, de outro, questões típicas do chão de fábrica, condições de trabalho, relações com chefias, dentre outros. Ou, como afirma Mangabeira, buscava uma estreita relação entre o sindicato e a fábrica. Portanto, para resumir pode-se definir o novo sindicalismo como sendo produtor de uma ruptura com o sindicalismo populista e burocrático, emergindo, em oposição, como sendo mais combativo, representativo, tendo uma dimensão de arena de luta e de questionador do Estado.

Embora já tenham ocorrido manifestações ainda no final dos anos 60, conforme aponta Alves (1993), é na virada dos anos 70 para os anos 80 que o novo sindicalismo se situou como ator político relevante.¹¹

⁸ Segundo Blass (1999), o velho sindicalismo tinha por característica, dentre outros pontos, uma imbricação orgânica com o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Comunista Brasileiro (PCB), basicamente naquelas entidades situadas no eixo Rio–São Paulo.

⁹ Na avaliação de Almeida o “... sindicalismo que emergiu durante a transição do autoritarismo para a democracia sustentou-se em três vigas mestras: os assalariados da indústria metal-mecânica moderna, os trabalhadores rurais e os empregados do setor público” (1995, p.188).

¹⁰ Mangabeira (1993) faz um exaustivo resgate das lutas operárias dentro da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em Volta Redonda, no período de 1979 a 1990. Nas páginas 75 a 80, tem-se o exemplo ilustrativo da passagem do velho sindicalismo burocrático e assistencialista para as então novas práticas do novo sindicalismo, no caso específico da CSN.

¹¹ Almeida (1996) examina o surgimento do novo sindicalismo tendo como viés de análise os diversos momentos das políticas de renda, do Governo Geisel até a Nova República, com volume consistente de dados, especialmente no que diz respeito aos movimentos de paralisações.

Para Rodrigues L. (1991), o não-desmonte da estrutura sindical preexistente a 1964 foi o ponto básico para a rearticulação do movimento sindical nos anos 70. Assim como Lamounier aponta a presença de componentes liberais no regime militar, que inclusive abalaram a estrutura de controle político, como a eleição de 1974, Rodrigues L. percebe na estrutura sindical existente um elemento de apoio para o arranque do novo sindicalismo. Foi a estrutura controlada com mão-de-ferro pelo regime que propiciou “(...) as novas lideranças sindicais *combativas* e as correntes de esquerda (...) uma infra-estrutura administrativa e um volume considerável de recursos (...)” (Rodrigues L. 1991, p.13-14) na viabilização das inúmeras atividades necessárias para o movimento sindical. Com isso, Rodrigues L. chama atenção para a necessidade de não negligenciar o exame da estrutura sindical daquele momento histórico, que estava em mobilização para um fim distante das intenções do regime militar. O surgimento e a afirmação de uma nova geração de líderes sindicais que buscavam um espaço para atuação distante dos olhares dos mecanismos de controle do aparelho de Estado, afastados dos antigos esquemas do então Partido Trabalhista Brasileiro, bem como não influenciados pelos comunistas ligados ao Partido Comunista Brasileiro, é outro ponto importante para Rodrigues. Deve ser considerada, ainda nesse cenário inicial, a influência do chamado setor progressista da Igreja Católica, que almejava uma interlocução com os diversos setores populares que emergiam com os movimentos sociais, sendo que essa interação propiciava tanto uma cobertura política como uma base material. Esse autor assinala, ainda, que a idéia da formação de uma grande organização nacional dos trabalhadores, fora da estrutura sindical existente, apareceu muito cedo.

Conforme Rodrigues I. (1997), o movimento grevista do ABC paulista, no final dos anos 70, foi tributário de um conjunto de iniciativas executadas ainda nos anos 60, após o golpe militar, e teve como cenário fundamental o ambiente das fábricas. Foram pequenas lutas, em “ativismo miúdo”, por melhores condições de trabalho, que possibilitaram a manutenção da identidade no período mais difícil da ditadura militar, tendo claramente um sentido defensivo. A hipótese desse autor é que foram essas disputas “diminutas”, aparentemente “sem importância”, as formadoras das condições gerais para a viabilidade dos movimentos de 1978 e, ao mesmo tempo, criadoras de algumas das circunstâncias para o surgimento do novo sindicalismo, mais atento às qualidades dos locais de trabalho e à organização geral a partir desse *lócus*.

Diversos autores trabalharam, consensualmente, com a concepção da presença de pólos irradiadores para o novo sindicalismo. Todos apontam que eram pólos distintos, mas complementares, um na Oposição Sindical de base metalúrgica da Cidade de São Paulo, o outro no Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema na Grande São Paulo. Ambos são pólos diferenciados entre si, tendo em vista que o primeiro estava fora da estrutura sindical, e o segundo inserido nesta. Em Rodrigues I. (1997), tem-se que a Oposição Sindical, que se caracterizou por possuir estruturação dentro das fábricas, surgiu após o golpe militar e foi composta por atores vindo dos movimentos de esquerda, com autocrítica em relação aos movimentos da luta armada e setores da Igreja Católica. Possuíam críticas claras ao movimento sindical em três pontos: a concepção de alianças do Partido Comunista Brasileiro, por privilegiar a burguesia em prejuízo dos interesses dos

trabalhadores; a rejeição aos movimentos de cúpulas em detrimento do contato direto com a base; e, por último, ressalvas à estrutura sindical. Merece ser destacado em Rodrigues I. (1997) a relevância das ações dos setores católicos no apoio ao novo sindicalismo, embora outros autores também mencionem esse fato (por exemplo, Rodrigues L.), mas não com essa ênfase, na medida em que o movimento operário e popular seria incompreensível ou inexplicável sem a inserção na análise desses atores.¹²

A experiência de São Bernardo, ainda em Rodrigues I., tem como conteúdo três ordens de questões: reivindicar salários em junção com as condições de trabalho; buscar negociações descentralizadas; e, por último, aumentar o controle dos operários no processo de trabalho. Esse autor chama atenção para a prática dos metalúrgicos de São Bernardo em executar um sindicalismo centrado nos temas do cotidiano fabril, bem como para o fato de esse sindicato constituir um dos raríssimos casos em que os trabalhadores estão alocados, na esmagadora maioria, em grandes empresas, além de contarem com a participação dos segmentos melhor remunerados.

A partir do que relata Rodrigues I., pode-se conceber o **velho sindicalismo** como tendo foco nos grandes temas nacionais, como reforma agrária, reforma do sistema bancário, defesa de um governo nacional-popular, e sem uma contraposição ao cotidiano do trabalho. Já no **novo sindicalismo**, o foco estaria nas demandas sindicais, como autoritarismo das chefias, plano de carreira, treinamento pelo empregador, transporte, isto é, o cotidiano do “chão de fábrica”. Assim, a nova *práxis* sindical tem como alvo os temas relacionados às condições de trabalho.

Também está consensuada, a partir do exame dos diversos trabalhos, a pauta da agenda do novo sindicalismo como abrangendo três grandes ramos. Um primeiro bloco contém uma recusa às interferências do Estado, ou seja, liberdade sindical, críticas ao sindicalismo oficial e fim do imposto sindical; um segundo diz respeito ao contrato coletivo de trabalho; por último, a questão da comissão de fábrica e do delegado sindical.

Na análise de Rodrigues L. (1991), é possível perceber as clivagens entre as diversas tendências que perpassavam o movimento sindical naquele momento, final dos anos 70 e início dos anos 80.¹³ Tais diferenciações são importantes especialmente nos arranjos em torno da criação da macro-organização, evidenciando o baixo caráter monolítico do movimento sindical. A presença de diversos agrupamentos políticos¹⁴, com variados matizes em termos de visões de mundo, bem como a

¹² Nesse sentido, ver páginas 80 a 87 (Rodrigues I. 2001). A tese desse autor é de que o enraizamento na sociedade civil permite aos setores da Igreja Católica ter sensibilidade para os problemas mais prementes da população e dos segmentos populares em particular.

¹³ Rodrigues (1991) apresenta os diversos momentos que fomentaram o novo sindicalismo, especialmente o relato dos encontros, com as principais pautas e conclusões. Esse analista aponta, também, a presença significativa, a partir do encontro de Vitória (Espírito Santo), em 1981, de organizações sindicais com base em profissionais de formação universitária.

¹⁴ Rodrigues (1991) aponta a presença de quatro grupos atuando no movimento sindical. O primeiro compreende o PCB, o PC do B e o MR-8, denominado de Unidade Sindical. O segundo são ou Independentes ou Autênticos e emergiram das lutas das fábricas, advogando o fim do controle do Ministério do Trabalho. O terceiro abrange as chamadas Oposições Sindicais, que valorizavam as ações fora da

atuação dos setores católicos, é um indicativo de que a “(...) reorganização do sindicalismo não saiu do interior do próprio sindicalismo” (p.41). Isto é, a interação de uma gama variada de atores, possivelmente sem espaço para atuar formalmente no partido de oposição, encontrou no movimento sindical uma alternativa para fazer o jogo da política.

Já em Noronha (1991), é possível perceber a idéia de que a trajetória do movimento sindical possui mais de um significado, na medida em que revela um *mix* de “(...) demandas trabalhistas, descontentamento social ou político, explosão de demandas reprimidas durante os anos de autoritarismo e estratégias de consolidação de novas lideranças” (p.96). No entanto, salienta esse analista a centralidade das pautas nas questões do mundo do trabalho, bem como na defesa dos interesses específicos dos trabalhadores. Apesar dessa singularidade, ancorada na busca de interesses delimitados, “(...) a flutuação do conflito trabalhista no Brasil seguiu de perto os passos da transição brasileira” (p.97). Tendo em vista que, se o novo sindicalismo avançou, ele também recuou a cada momento desse processo, possibilitando uma abertura para a formação de demandas dos trabalhadores, também é verdade que não houve “(...) participação efetiva nos pactos políticos que definiram a transição” (p.97). Sugere Noronha que o fato de a transição ter sido pactuada de cima produziu nos trabalhadores do novo sindicalismo uma movimentação no sentido de expressar uma presença política.¹⁵ Em outras palavras, como atores excluídos do processo de pactuação, não restou outra alternativa senão aquele “ir para rua” como único método de expressão política.

“Isto é, o lento processo de reconstituição da democracia formal no Brasil foi simultâneo à manutenção da exclusão de importantes segmentos sociais na definição das regras do jogo e à inexistência de avanços em direção à democracia social, sendo, porém, acompanhada de um processo crescente de pressões sociais. A greve foi uma das expressões mais evidentes dos temas e interesses não pactuados, não transados, mas altamente competitivos e conflituosos do processo de transição no Brasil” (Noronha 1991, p.97),

Em Keck (1985), tem-se a preocupação em torno do exame das pautas de reivindicações e das formas de organização, bem como no tocante às estratégias dos diferentes segmentos do movimento sindical. Essa autora parte do diagnóstico de que o regime militar buscou retirar do movimento sindical as influências populistas e esquerdistas, negando, em consequência, o operariado como ator político. Com a política de rendas definidas a partir do Estado e não da livre interação dos interessados, o regime militar expressou a postura de dispensar o apoio dos trabalhadores nas realizações do Governo ou na busca de alguma espécie de legitimidade popular. Portanto, diante desse comportamento, a única possibilidade para os trabalhadores era o enfrentamento direto com o

estrutura sindical existente em torno das comissões de fabricas. O quarto grupo representava as organizações de extrema esquerda, que defendiam uma agudização do conflito social.

¹⁵ Noronha apresenta, nas páginas 125 a 136, expressivo volume de dados acerca dos movimentos grevistas do fim dos anos 70 e ao longo dos anos 80. Entende que as “(...) paralisações começaram, no setor privado, ou, por outro ângulo, industrial, e, ao longo do tempo, passaram a ser mais expressivas nos setores público ou de serviços” (Noronha 1991, p.121).

empresariado, mas este, diante da legislação vigente, não estava disposto a qualquer tipo de negociação direta.

A “distensão” de Geisel, somada às transformações na conjuntura econômica, criou as condições objetivas para o afrouxamento do controle burocrático do espaço sindical. Segundo Keck, em 1976, o Ministério do Trabalho flexibilizou os gastos administrativos, admitindo 20% destes sem a autorização ministerial. A expansão eleitoral da oposição, com o fortalecimento do MDB, somada às campanhas da OAB, pelo Estado de Direito e à busca da imprensa por novos limites de atuação, permitiu ao movimento operário, no final dos anos 70, transformar-se em movimento de massa.

Para Keck, as transformações produzidas pelo “milagre brasileiro” são relevantes, sendo que, por exemplo, o número de trabalhadores do Setor Secundário da economia se expandiu em mais de três vezes.¹⁶ Além dessa expansão quantitativa, houve um forte “rejuvenescimento” do operariado, havia no chão-de-fábrica uma nova geração de trabalhadores, significando que uma parcela expressiva desse contingente não tinha memória anterior a 1964, ou seja, as experiências de lutas sindicais foram construídas sob o regime autoritário.

No entendimento de Keck, mais do que o elemento das greves, o novo sindicalismo deve ser percebido como uma mudança de atitude importante para com a atividade sindical, especialmente em contraposição à postura anterior a 1964. Nesse sentido, essa situa três pontos: organização de base e contato maior entre liderança e base; defesa de mudança na legislação trabalhista/sindical, com reconhecimento do direito de greve e negociação direta com o empresariado; e, por último, maior disposição para a militância, apesar da repressão do regime (Keck, 1988 p.393).

Na compreensão de Keck, o novo sindicalismo não se constituiu fora da estrutura sindical prevalecente, mas numa perspectiva de transformar a partir de dentro a legislação em vigor.¹⁷ Keck também chama atenção para o fenômeno da expansão do sindicalismo no âmbito rural, com aumento significativo de entidades criadas para fazerem frente aos programas de previdência social no meio agrícola. Foi a partir da estrutura existente que as entidades de representação dos trabalhadores rurais montaram seus movimentos, algo no sentido clássico da “criatura contra o criador”.

Também aponta Keck para a liderança dos metalúrgicos do ABC paulista em todo o contexto do novo sindicalismo, expressando, assim, a liderança do setor moderno da economia.¹⁸ Além de representar parcela vultosa da força de trabalho, os metalúrgicos tinham a liderança carismática de um novo ator político – Lula – como “autêntico novo líder operário” (Keck, 1988, p.395).

¹⁶ Entre 1960 e 1980 os trabalhadores do Setor Secundário passaram de 2.940.242 para 10.674.977 (Keck, 1988 p.391).

¹⁷ Aqui se apresenta uma contradição entre o que essa autora vislumbra da trajetória do novo sindicalismo e o defendido por Rodrigues L.. Penso que o ponto de discórdia está no modo de posicionar, por exemplo, as oposições sindicais (fora ou dentro da estrutura?), bem como os grupos de esquerda e os segmentos católicos. Não pretendo resolver essa discordância, até porque não parece ser algo relevante, tendo em vista os propósitos desta revisão. Ver Rodrigues L. (1991 p.41) e Keck (1988 p. 393).

¹⁸ Keck apresenta, nas páginas 399 a 404, um interessante debate acerca da liderança do setor moderno da economia e o reflexo das agendas e conquistas para o conjunto dos trabalhadores brasileiros.

É consenso entre os trabalhos revisados que, à medida que o novo sindicalismo se afirmava como ator relevante, o regime militar passou a dar respostas mais duras. Assim, as greves de 1980 foram reprimidas fortemente, com lideranças cassadas e entidades sob intervenção, o que indicava para uma inflexão na sistemática do movimento. Contudo isso não significou o estancamento das ações reivindicatórias, já que ocorreu a efetivação de pequenos e localizados movimentos paredistas.

Dois processos importantes produziram impactos no modo de desenvolvimento do novo sindicalismo: a montagem de uma macro-organização sindical, especialmente a Central Única dos Trabalhadores (CUT), e o surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT), por cristalizarem posições políticas no movimento sindical em seu conjunto.

A criação da CUT foi produto de diversos movimentos, mas o evento definidor foi o encontro da Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (Conclat), realizada em agosto de 1981, em Praia Grande, litoral de São Paulo. Apesar de todas as polêmicas e conflitos, foi possível, nesse encontro, eleger uma Comissão Nacional Pró-CUT. Cabe ressaltar que esse encontro teve a singular característica de ter sido o único evento do tipo congressional em que estiveram presentes todas as diversas tendências políticas do movimento sindical brasileiro.¹⁹ A fundação do PT também produziu grandes divergências dentro do movimento sindical, especialmente naqueles setores sob influência direta dos PC's e do MR-8.

Ao rever as organizações de interesses nos anos 80, Almeida (1995) conclui que essa década não pode ser definida como perdida. Ao contrário, foram tempos de dinamismo e inovação.²⁰ Essas organizações foram compreendidas como exprimindo a vitalidade de uma sociedade civil em contraposição à lenta agonia do regime militar, sendo que essa morosidade proporcionou a combinação de velhas e novas formas de articulação de interesses. Salienta, ainda, que as estratégias empregadas pelos interesses organizados tiveram que responder a dois desafios: de uma parte, "(...) construir poder e ganhar espaço no interior de um sistema democrático em formação" (Almeida 1995, p.172), e, de outra, reposicionar relações com o Governo em conjuntura desfavorável, em conseqüência do desequilíbrio nos preços, da crise fiscal do Estado e da queda da atividade econômica.

O argumento central de Almeida abrange o seguinte: "Sustentamos que essa foi uma década de mutação do sistema de intermediação de interesses, caracterizado pelo declínio do corporativismo de Estado e pelo surgimento de um padrão organizatório híbrido, marcado por doses crescentes de pluralismo" (Almeida 1995, p.172).

Ao focar as organizações de representação de interesses dos trabalhadores, Almeida defende que a intermediação evoluiu de modo contraditório por, ao mesmo tempo, revitalizar as associações corporativas e aumentar o grau de pluralismo do sistema, apontando a presença de sistema híbrido,

¹⁹ Rodrigues (1991) faz um relato dos diversos encontros que antecederam a Conclat de Praia Grande (p.17 a 33). Keck (1988) também examinou os diversos antecedentes da criação da CUT e as diversas clivagens (p. 409 a 417).

²⁰ Almeida (1995) procura, nessa obra, examinar a evolução, ao longo dos anos 80, da articulação de interesses em três instâncias: o empresariado urbano, os produtores rurais e os trabalhadores.

isto é, pluralismo na cúpula e corporativismo descentralizado na base.²¹ Outro aspecto interessante diz respeito ao fato de que, apesar de ter se tornado ator político relevante, e assim foi levado em consideração no jogo político, e considerado um movimento de massas, o novo sindicalismo efetivamente organizava e liderava uma parcela reduzida dos trabalhadores. A rearticulação do sistema sindical do ponto de vista dos atores, na visão de Almeida, durante o processo de transição política, assentou-se em três pontos: os assalariados da indústria metal-mecânica moderna, os trabalhadores do meio rural e os empregados do setor público.

O exame de diversas obras sobre o papel do sindicalismo no período de transição demonstra, inequivocamente, o processo de transformação na representação de interesses dos trabalhadores no Brasil²². No entanto, é possível reconhecer que diversos pontos da agenda das lideranças do novo sindicalismo, particularmente a interferência do Estado e o amplo tema da reforma da CLT, ainda se encontram em aberto. A questão da unicidade sindical e o tema do financiamento das entidades são um *nó górdio* de difícil resolução.

Trabalhos mais recentes têm procurado rever a bibliografia e, com isso, reposicionar as trajetórias. Assim, têm-se os trabalhos de Blass (1999) e de Santana (1999). Em Blass, percebe-se a intenção de resgatar persistências e descontinuidades a partir do exame de alguns casos empíricos. Essa autora entende que o fato de o movimento operário e sindical apresentar maior visibilidade pública em determinados momentos, não significa que seja portador de práticas inovadoras, pois pode recriar o velho sob outras condições históricas. Nesse sentido, demonstra que a estratégia de romper amarras institucionais já foi experienciada no passado como, por exemplo, o movimento dos gráficos nos anos vinte em São Paulo.²³ A mesma preocupação está em Santana, para quem a ressurreição do sindicalismo representou um estremecimento nos arranjos políticos feitos nos jogos das elites. E conclui que "(...) a categoria novo sindicalismo foi sendo cunhada na junção entre o movimento social e a reflexão acadêmica" (Santana, 1999, p.135). Para Santana, o corte entre o novo e o velho obscurece as continuidades e os pontos de contato existentes, bem como os limites impostos. Há, ainda, um reducionismo nas idéias do passado que serviram para visões de ruptura total entre o novo e o velho. Para esse autor, há uma construção discursiva e analítica no âmbito da academia

²¹ Boito (1991) concebe como fator relevante para interpretar a trajetória do sindicalismo, que denomina de sindicalismo de Estado, o exame da estrutura formal. Reconhece que, apesar das reformas e das novas práticas reivindicativas e organizatórias, os sindicatos ainda são dependentes do Estado e afastados dos trabalhadores. Penso que essa concepção deve ser vista com reservas, pois, na minha perspectiva, o que é relevante, no exame das organizações de interesse corporativo não é tanto a forma institucional, mas o modo como as agendas são montadas, as estratégias e os resultados alcançados.

²² Um bom resumo do período inicial do novo sindicalismo está em Almeida, para quem "(...) entre 1978 e 1984, o sindicalismo brasileiro descreveu uma trajetória ascendente. A política de confrontação deu bons resultados e fez dele uma força social de importância indiscutível. Além de reforçar os laços de solidariedade e auto-identificação de um movimento social em construção, a estratégia alicerçada na mobilização grevista e na oposição sistemática ao governo teve impacto político inequívoco" (1995, p.54).

²³ "A ênfase excessiva no qualificativo *novo* das práticas sindicais que se espalham pelo País, a partir do final dos anos 70, pode, de um lado, conduzir, parafraseando Thompson, ao menosprezo da persistência das tradições políticas e culturais na formação das classes trabalhadoras no Brasil, apesar das mudanças político-institucionais recentes e da interlocução mais aberta entre os representantes sindicais, operários, patronais e governamentais" (Blass 1999, p.45).

universitária, que construiu o novo sindicalismo com uma dimensão positiva, moderna e transformadora e relegou o velho sindicalismo como populista, atrasado e não transformador. Resumindo, a tese de Santana seria aquela em que a luta pela hegemonia política no movimento sindical trouxe, em seu bojo, uma disputa pela história. Nessa mesma trilha, e reforçando a formulação de Santana, tem-se a contribuição de Cruz (2000), para quem o novo sindicalismo representa "(...) um discurso fundador na medida em que em que constitui um conjunto de práticas sociais que dialoga com as práticas anteriores, que lhes constrói a crítica, e a partir disso, então, se propõe superar as *limitações e os erros* dos que vieram antes" (p.39).

Para viabilizar esse discurso fundador, torna-se necessário dar um sentido para a experiência do passado, construindo, em conseqüência, uma interpretação histórica com um conteúdo ideológico. A questão que se apresentava naquele momento tinha a perspectiva de ultrapassar os equívocos do passado assinalados no discurso fundador do novo sindicalismo. Foi assim, então, que se efetivaram os diversos encontros sindicais do fim dos anos 70 e início dos 80, possibilitando a construção de uma agenda de reivindicações, as diversas alianças para a constituição da CUT e, o ponto máximo, o lançamento do Partido dos Trabalhadores.²⁴ Entretanto, o novo sindicalismo, forte para desafiar o regime militar e o empresariado não acostumado com reivindicações de rua, não encontrou um modo adequado de negociar e manter a unidade de comando, bifurcando-se em duas grandes correntes antagônicas: de um lado, a CUT irmanada com o PT, de outro, o sindicalismo de resultados, que teve na CGT e na Força Sindical seus grandes representantes. Soma-se ainda o fato de que não logrou viabilizar a agenda posta no início do movimento, particularmente o conjunto de críticas ao atrelamento institucional ao Estado.

A ruptura produzida no interior do sindicalismo a partir da chamada abertura política até os primeiros anos da década de 80, na análise de Alves (1993), resultou na transformação dramática do conteúdo desse sindicalismo, ocorrendo uma passagem de uma instância ideológica, na qual o trabalho é base para a ação política e para a luta de classes, para outra, na qual o processo reivindicatório é tão-somente uma luta de interesses. Cabe destacar que o pano de fundo dessas transformações foi uma severa e persistente crise econômica nos anos 80 que, certamente, afetou profundamente as atividades sindicais no tocante tanto às pautas como ao avanço para constituir novas modalidades de ações e articulações horizontais e verticais, sendo que diversos autores tratam com propriedade esse cenário, em especial Cruz (2000). Deve-se agregar, também, a hipótese de que um dos fatores impeditivos da ampliação da autonomia dos trabalhadores para o embate direto com os empresários decorreu da decisão do Estado em administrar a política de renda diante do descontrole inflacionário. Diante disso, restou aos sindicalistas voltarem-se para o Estado, abrindo mão de outros movimentos e ficando dependente das políticas e concessões do Governo.

²⁴ Cruz (2000) oferece, ainda, um instigante percurso, que culminou no estancamento atual (um tipo de crise) na área de influência da CUT, como resultado da combinação de três fatores fundamentais: o processo de reestruturação da exploração capitalista na onda neoliberal, as influências da estrutura sindical corporativa da era Vargas e a ação da liderança.

Como encerramento desta seção, é adequado chamar atenção para o fato de que a agenda de discussão que articulou e deu sentido de identidade para o novo sindicalismo, particularmente o fim do controle do Estado, permanece em aberto, como um processo inconcluso. Esse dado parece fortalecer a hipótese de Rodrigues A. de que os processos de mobilizações apresentam dificuldade de equacionamento, pois os conflitos (e as pautas dos grupos) encontram filtros de rotinização, uma vez que "(...) apenas uma fina e tênue película formalmente poliárquica recobre hoje o núcleo duro da democracia brasileira" (Rodrigues A., 2001, p.41).

O sindicalismo no setor público

A história recente do sindicalismo no setor público brasileiro foi concomitante à emergência dos demais movimentos sociais, em particular com à daqueles verificados no ABC paulista, no final dos anos setenta. Do mesmo modo para os metalúrgicos do ABC, o disparo inicial, em termos da visibilidade política, foi a alternativa do movimento grevista. Com isso, deseja-se salientar que os servidores públicos não só adentraram a cena política em conjunto com os demais atores do sindicalismo, como também estiveram presentes em todos os momentos gerais marcantes para o novo sindicalismo. Coube aos professores, num primeiro momento em São Paulo e num estágio seguinte em outros estados, dentre eles o Rio Grande do Sul, a primazia de fazer girar a "roda da história" do sindicalismo do setor público.

Mas antes de expor as condições de emergência e o significado político desse surgimento, é apropriado apresentar um quadro mais geral. Nesse sentido, uma contribuição é o trabalho de Rodrigues L. (2002), para quem a trajetória histórica do sindicalismo compreenderia três etapas distintas: a primeira seria aquela do sindicalismo de ofício; a segunda abarcaria os trabalhadores industriais; e a terceira compreenderia o sindicalismo do setor público. Esse autor situa os anos 60 como o momento em que o sindicalismo do setor público supera o ativismo sindical com base fabril e se afirma uma nova etapa na trajetória do mundo dos sindicatos. A afirmação da especificidade desse novo movimento não foi imediata, visto que se efetivou em companhia de outros segmentos sociais, como empregados de escritório, ou dos setores de serviços. Ocorreu uma simbiose inicial entre setores estatais e setores privados. Percebe-se, com base em Rodrigues L., que esse sindicalismo, inicialmente denominado de classe média, emergiu e se afirmou a partir de dois fatores básicos: perda de *status*, renda e estilo de vida, bem como fragilidade nos períodos inflacionários, de um lado, e rotinização, racionalização e mecanização de tarefas, simplificando o trabalho e permitindo o acesso dos filhos dos operários, de outro. Se o foco inicial dos estudiosos era o sindicalismo de classe média, paulatinamente esse foi sendo deixado de lado, e se afirmou o sindicalismo do setor público. Além disso, outro fator contribuiu para tal, pois, analiticamente a categoria de sindicalismo de classe média é muito abrangente, o que resultava num quadro muito complexo, sendo que, na realidade, a expansão da sindicalização foi basicamente no setor público, portanto, era esse o foco.

De acordo com Rodrigues L., na medida em que as distinções entre trabalho manual e não manual ficaram mais tênues, como resultado de transformações tecnológicas, somando-se ainda os processos de privatizações, ocorreram impactos nas organizações sindicais para um sentido mutacional destas, bem como na facilitação do surgimento e da afirmação de organizações híbridas, em que o ângulo de atuação é mais amplo, decorrente de uma base de apoio tanto no setor estatal como no setor privado. Em termos de processo de sindicalização, esse autor aponta que, enquanto ocorre um movimento de queda no âmbito privado, no setor estatal o comportamento é na direção oposta. As causas dessa expansão seriam em duas linhas: a primeira decorreria de modificações na regulamentação, permitindo o acesso à sindicalização dos funcionários públicos; e a segunda seria em função das transformações no mercado de trabalho. A afirmação do sindicalismo do setor público, para Rodrigues L., deve ser vista como resultado de um cenário em que havia um raio de alcance maior para a atuação do Estado, em especial para um tipo particular de arranjo estatal – o Welfare State –, combinado com uma “(...) onda de democratização do sistema político e social, de rebeldia, participacionismo, que marcaram, em toda parte, a década dos 60 e dos 70” (Rodrigues L. 2002, p.96). Postula, ainda, que o Welfare State ampliou significativamente os serviços públicos, tendo, em consequência, uma expansão no número de funcionários, com isso produzindo um alargamento do peso político dos servidores públicos. A presença de “governos amigos”, na visão de Rodrigues L., também é um fator a ser considerado no entendimento do conteúdo e da trajetória desse tipo de sindicalismo.²⁵

A constituição desse novo contingente de sindicalizados, na percepção de Rodrigues L., significou um salvamento do sindicalismo em termos gerais num primeiro momento, tendo em vista que este vinha em marcha declinante, bem como representou a “(...) reativação do sindicalismo enquanto movimento, introduzindo dinamismo em estruturas sindicais consolidadas e acomodadas” (Rodrigues L. 2002, p108). Porém, em sentido inverso, a crise do Estado nos anos 80 pressionou na direção de reverter ou estancar a ofensiva dos sindicatos de funcionários públicos, tendo em vista o diagnóstico de que a organização sindical no Estado invade e abala as estruturas estatais. Além disso, existia uma captura de poder na execução e na implementação das políticas públicas, ocorrendo, ainda, um estreitamento de recursos disponíveis, conforme expressa esse autor. Agregou-se a esse quadro político desfavorável o declínio da capacidade interventora direta do Estado como provedor de bens e serviços, o que se expressou nas medidas de privatização e terceirização.

É possível perceber, a partir do que Rodrigues L. apresenta, que a emergência do sindicalismo no setor público é um fato recente, se comparado com a atividade sindical dos trabalhadores em geral. Concorreu para isso um período de prosperidade econômica forte nas nações capitalistas centrais e um processo político de ampliação de direitos, contribuindo ainda de modo apreciável as transformações no mundo do trabalho.

²⁵ Para o caso especificamente dos Estados Unidos o Presidente John Kennedy foi impulsionador da liberalização da sindicalização na máquina administrativa dessa nação, conforme comenta Rodrigues L. (2002).

No caso específico brasileiro, conforme expressa Nogueira, é possível estabelecer uma trajetória em três momentos para a organização associativa no setor público: a primeira compreende o intervalo de 1930 a 1978, em que se verifica a presença das entidades de conteúdo associativo assistencial, para as quais não cabe atribuir um papel de ativismo sindical; o segundo momento é aquele que abrange o período de 1978 a 1988, quando as associações desenvolveram um caráter sindical e novas associações surgiram; por último, de 1988 em diante, quando irrompe a livre-sindicalização no setor público.

Para Nogueira, a história do sindicalismo no setor público inicia efetivamente a partir de 1978, quando as associações deram os primeiros sinais de transição para assumir uma dimensão sindical. A par disso ocorreu uma conexão com ações dos trabalhadores em geral e despontou o movimento grevista no setor público como mecanismo de pressão na defesa dos interesses materiais.

As greves dos funcionários públicos têm como elemento deflagrador a

“... situação de crise econômica e de transição política da ditadura à democracia no contexto brasileiro [o que] foi determinante 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” (Nogueira, 1999, p.54).

O cenário de crise econômica, combinado com a transição política e com a crise do Estado, produziu arrocho salarial e agravamento das condições de trabalho na perspectiva dos servidores públicos, o que conduziu a um processo que transformou, gradativamente, a partir da situação remuneratória, o servidor público em trabalhador ao longo dos anos 80, na concepção de Nogueira. Foi nesse contexto que a “(...) situação de queda salarial devido às perdas inflacionárias e o aumento dos níveis de emprego criam condições à emergência e expansão da atividade sindical e grevista no setor público” (Nogueira, 1999, p.55).

A bibliografia examinada registra, também, a estreita ligação do sindicalismo do setor público na criação da Central Única dos Trabalhadores, significando a definição de um perfil “(...) de esquerda, independente e classista, própria das origens do novo sindicalismo. Diríamos que, salvo algumas exceções, o novo sindicalismo dos funcionários públicos é filiado à CUT” (Nogueira, 1999, p.55). Nesse mesmo autor, há ainda a constatação de que, na comparação com o sindicalismo dos demais trabalhadores, o sindicalismo no Estado é mais independente, autônomo e democrático. Deve-se salientar que vários elementos definidores do sindicalismo do setor privado não foram instituídos no setor público, como: *contribuição sindical obrigatória, unicidade sindical, base territorial no município e o poder normativo da Justiça do Trabalho.*²⁶

²⁶ Para Nogueira, o fato de haver liberdade sindical não significa, necessariamente, a presença de pluralismo sindical, o que existe é tão-somente uma pluralidade de associações e sindicatos.

Esses novos componentes, ressalvada uma melhor avaliação empírica, apontam para uma profunda e significativa mudança no vigente corporativismo implantado na era Vargas, para um sentido claramente neocorporativo nos termos do debate proposto por Schmitter.²⁷ Esse patamar alcançado pelos funcionários do setor público é aquele reivindicado pelos sindicalistas na origem do novo sindicalismo originado no ABC paulista. Contudo, apesar dos avanços em termos da nova configuração organizatória, o sindicalismo do setor público carrega uma contradição profunda e de difícil resolução, conforme defende Nogueira, “(...) é impulsionado [o sindicalismo do setor público] sob uma lógica de luta econômica e salarial dentro do Estado político” (Nogueira 1999 p. 56). Ao expor essa antinomia, esse autor estabelece que o sindicalismo do setor público possui um limite que somente poderá ser ultrapassado a partir da “(...) construção de alianças com as classes que vivem do trabalho, tendo em vista a busca de legitimidade do trabalho interno ao Estado” (Nogueira, 1999, p.56).

Em se examinando as conquistas alcançadas, constata-se que despontaram avanços parciais: inegavelmente, a obtenção de uma sólida prática de liberdade sindical, inclusive com direito de greve, não previsto na legislação anterior à Constituinte de 1988, foi uma vitória do movimento sindical do setor público. Todavia no tocante às conquistas materiais, os ganhos foram reduzidos, apesar das extensas paralisações, inclusive em setores chaves para a população, como nas atividades educacionais e assistenciais, particularmente nos serviços públicos de saúde.²⁸

Como encerramento desta seção, deseja-se situar que uma alternativa para interpretar os movimentos de funcionários públicos, desde os primeiros momentos de sua emergência e afirmação, assenta-se na perspectiva de posicioná-los na busca de reconversão de identidade. Ou, como defende Mascarenhas (2000), passar da figura tradicional e caricata de “Barnabé” para a de trabalhador da administração pública. Ou, de outro modo, romper com uma imagem negativa de subserviência, inépcia, ou desperdício para um conteúdo positivo de independência, capacidade, ou comprometimento (em especial com a defesa do Estado).

Conclusão

Minha intenção ao realizar esta revisão bibliográfica era buscar resgatar o surgimento e a evolução do novo sindicalismo e examinar as condições de emergência do sindicalismo nas estruturas do Estado como último objetivo. Pude constatar, ao longo do exame dos trabalhos manipulados uma ativa imbricação existente entre um e outro. Nesse sentido, quero enfatizar a presença de uma profunda conexão política entre ambos e isolá-los é uma impossibilidade analítica. Um segundo ponto

²⁷ A grande referência para esse debate está no clássico trabalho **Still the Century of Corporatism**, de Schmitter (1979).

²⁸ Certamente, um dos fatores que colocam todo o movimento sindical, no âmbito do Estado, em profundos movimentos defensivos é o longo (e interminável) processo de Reforma do Estado. O transcurso dessa reforma percorreu toda a década de 90 na agenda, com aplicação de medidas parciais, e, no rair do novo século, está longe ser concluído.

(surpreendente) foi verificar que praticamente toda a agenda de temas do sindicalismo do final dos anos 70 ainda se encontra em aberto. Mesmo as evidentes conquistas dos funcionários no tocante à sindicalização no setor público tiveram baixo sentido prático. Se, por um lado, os trabalhadores em geral lograram constituir-se como atores políticos relevantes, inclusive formando um partido político que alcançou as estruturas do Estado, por outro, o alvo inicial dos trabalhadores não foi alcançado, qual seja, maior independência do Estado.

Desejo chamar atenção para a constituição do arranjo institucional da intermediação de interesse ao longo do processo de transição política, que alguns autores denominam de híbrido, na perspectiva do sindicalismo do setor privado. Nessa mesma direção tem-se o que situa Nogueira, por constatar que o setor público apresenta e desenvolve uma lógica de pluralidade de associações, pulverizadas e fragmentadas, somada à presença da contradição de desenvolver uma luta econômica dentro do Estado, também estaria apontando para um arranjo híbrido. Penso que a não-constituição de um arranjo institucional de intermediação de interesses que abarcasse os três níveis de governo (federal, estadual e municipal), assim como as três esferas de poder (executivo, legislativo e judiciário) aponta, do mesmo modo, nessa direção de hibridéz.

A constatação feita, em alguns trabalhos, da transformação do funcionário público de um ator com características especiais para um trabalhador comum, soma-se à questão, identificada por Mascarenhas, referente à problemática da identidade do servidor público como elemento motivador de inúmeras lutas, como um desafio teórico relevante. Entendo que avançar nessa trilha significa discutir e enfrentar as razões que contribuem e contribuíram para a dificuldade da instituição de um novo *ethos*, compatível com o papel político do servidor numa sociedade com desigualdades materiais profundas, diversificada e razoavelmente democrática.

Por que esse quadro?

Penso que a melhor alternativa para buscar um entendimento proveitoso desse cenário de não realizações e de impasses, no sindicalismo tanto do setor privado como do público passa por um aprofundamento daquilo que Sallun e Rodrigues A. denominam de crise do Estado. Como essa crise afeta as relações do sindicalismo com o empresariado, tendo em vista que a crise é do Estado? Como posicionar os interesses do sindicalismo do setor público nesse cenário? Como as lideranças estabelecem contra-estratégias para dar conta da crise? Quais são as práticas discursivas do sindicalismo do setor público para legitimarem os movimentos reivindicatórios, inclusive aqueles que afetam os cidadãos? Há uma conexão entre a crise do Estado e a problemática da identidade e de um novo *ethos* político adequado ao desenvolvimento da sociedade brasileira?

Bibliografia

- ALMEIDA, M. H. T. 1995. Além do Corporativismo: Interesses organizados e democratização. In: SOLA, L. PAULANI, L. M. (org.) **Lições da década de 80**. São Paulo: Edusp/UNRISD.
- ALMEIDA, M. H. T. 1996. **Crise Econômica e Interesses Organizados**. São Paulo, Edusp/FAPESP.
- ALVES, W. M. B. 1993. **O Trabalho como Interesse e a Opção Neocorporativa**. Rio de Janeiro, IUPERJ, Tese de doutoramento, mimeo.
- ARTURI, C. S. 2001. **O Debate Teórico sobre Mudança de Regime Político: O caso Brasileiro**. Revista de Sociologia e Política, nº 17, p11-31.
- BLASS, L. M. S 1999. Novo Sindicalismo: Persistência e Descontinuidade. In: RODRIGUES, I. J. (org.) **Novo Sindicalismo: vinte anos depois**. Petrópolis: Editora Vozes.
- BOITO, A. 1991. Reforma e persistência da estrutura sindical. In: BOITO, A. (org.) In: **O Sindicalismo Brasileiro nos Anos 80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CARDOSO, F. H. 1972. **O Modelo Político Brasileiro e Outros Ensaio**s. São Paulo, Difel.
- CRUZ, A. 2000. **A Janela Estilhaçada** A crise do Discurso do Novo Sindicalismo. Petrópolis: Editora Vozes.
- DOIMO, A. M. 1995. **A Vez e a Voz do popular**. Rio de Janeiro, AMPOCS/Relume Dumara.
- FIGUEIREDO, A. C. 1993. **Democracia ou Reformas?** Alternativas à crise política 1961 1964. São Paulo, Paz e Terra.
- KECK, M. 1988. O “novo sindicalismo” na transição brasileira. In: STEPAN, A. (org.) **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- LAMOUNIER, B. 1988. O “Brasil autoritário” revisado: o impacto das eleições sobre a abertura. In: STEPAN, A. **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- LESSA, R. 1989. Reflexões sobre a gênese de uma democracia banal. In: DINIZ, E. BOSCHI, R. LESSA, R. (org.) **Modernização e Consolidação Democrática no Brasil** Dilemas da Nova República. Rio de Janeiro: IUPERJ/vértice.
- MANGABEIRA, W. 1993. **Dilemas do Novo Sindicalismo: Democracia e Política em Volta Redonda**. Rio de Janeiro, ANPOCS/Relume-Dumará.
- MASCARENHAS, A. C. B. 2000. **Desafiando o Leviatã** Sindicalismo no Setor Público. Campinas: Editora Alínea.
- NOGUEIRA, A. J. F. M. 1999. Emergência e Crise do Novo Sindicalismo no Setor Público. In: RODRIGUES, I. J. (org.) **Novo Sindicalismo: vinte anos depois**. Petrópolis: Editora Vozes.
- NORONHA, E. 1991. A explosão das greves na década de 80. In: BOITO, A. (org.) **O sindicalismo brasileiro nos anos 80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- O'DONNELL, G. SCHMITTER, P. C. 1988. **Transições do regime autoritário**. Primeiras Conclusões. São Paulo: Vértice.

RODRIGUES, A. T. 1999. **Democracia e Mobilização Social: Participação autônoma e instituições na transição Brasileira**. Revista de Sociologia e Política, n° 12, p99-119.

RODRIGUES, A. T. 2001. **Ciclos de Mobilização e Mudança Institucional no Brasil**. Revista de Sociologia e Política, n° 17, p33-43.

RODRIGUES, I. J. 1997 **Sindicalismo e Política** A Trajetória da CUT. São Paulo, Scritta/FAPESP.

RODRIGUES, I. J. 1999. A Trajetória do Novo Sindicalismo. In: RODRIGUES, I. J. (org.) **Novo Sindicalismo: vinte anos depois**. Petrópolis: Editora Vozes.

RODRIGUES, L. M. 1991. As tendências políticas na formação das centrais sindicais. In: BOITO, A. (org.) **O Sindicalismo Brasileiro nos anos 80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

RODRIGUES, L. M. 2002. **Destino do Sindicalismo**. São Paulo: Edusp.

SALLUN, B. Jr. 1999. **Labirintos** Dos Gerais à Nova República. São Paulo, Hucitec.

SANTANA, M. A. 1999. Política e História em Disputa: O "Novo Sindicalismo" e a Idéia da Ruptura com o Passado. In: RODRIGUES, I. J. (org.) **Novo Sindicalismo: vinte anos depois**. Petrópolis: Editora Vozes.

SANTOS, W. G. 1985. A Pós-Revolução Brasileira. In: JAGUARIBE, H. Et alli (org.) **Brasil sociedade democrática**. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, p223-336.

SCHMITTER, P. 1979. Still the Century of Corporatism. In: SCHMITTER, P. et alli (org.). **Trends Toward Corporatist Intermediation**. London, Sage.

SERRA, J. 1982. Três teses equivocadas relativas à ligação entre industrialização e regimes autoritários. In: COLLIER, D. (org.) **O Novo Autoritarismo na América Latina**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.