

Brasil: o “novo sindicalismo” no setor público.

Maurício Sardá de Faria()*

No Brasil, o reconhecimento do direito à greve e à organização sindical dos servidores públicos foi efetivado somente com a Constituição Federal de 1988. Antes disso, porém, a ausência de guarida legal não impediu, como veremos, o desenrolar de inúmeros movimentos grevistas e o surgimento de organizações com caráter sindical desde os anos 70, ao mesmo tempo em que ganhava campo um processo vigoroso de ascensão das lutas dos trabalhadores.

A Constituição de 1988 vai portanto incorporar as práticas que os trabalhadores do serviço público já vinham realizando mediante formas organizativas por eles forjadas e cristalizadas no processo mesmo das suas lutas, à despeito da existência de qualquer enquadramento legal. A porosidade da legislação sindical para a incorporação do ramo dos servidores foi realizada sem que os princípios gerais e a estrutura do sindicalismo brasileiro sofressem abalos substanciais, mantendo o mesmo espírito que inspirou a sua criação pelo varguismo na década de 30, cujo modelo corporativo não concebia a organização de tipo sindical para os servidores públicos.

O sindicalismo varguista, diga-se de passagem, foi instituído em contraposição ao movimento operário autônomo e fortemente enraizado na classe trabalhadora das principais cidades brasileiras desde pelo menos o início do século XX, tendo como inspiração principal o anarco-sindicalismo. No mesmo processo em que busca recuperar esse movimento autônomo dos trabalhadores para o interior de uma estrutura sindical de Estado, ao mesmo tempo em que isola e liquida o anarco-sindicalismo pelas vias da oficialização e da verticalização (sem abandonar o meio usual da repressão), a corporativismo varguista busca construir ideologicamente uma nova relação entre capital e trabalho em que o Estado assume como papel central a regulação e harmonização dos conflitos de classe. Uma vez situado o Estado acima das classes, torna-se incompatível aos funcionários estatais almejavam uma forma de organização similar à classe trabalhadora.

Aos trabalhadores do serviço público, era-lhes permitido no máximo a criação de associações com caráter recreativo, mutualista e cultural. Pois será precisamente no interior dessas associações, em grande parte criadas nos anos 60 e 70, que os trabalhadores do setor público realizarão o trabalho lento e persistente de construção das suas lutas e organizações de classe.

Durante os anos de 1978 e 1979, o movimento sindical ressurgiu à cena política brasileira, após o longo silêncio imposto à classe trabalhadora nos chamados “anos de chumbo”. No período que vai de 78 à 89, os trabalhadores do setor público organizaram-se e unificaram suas lutas em amplos movimentos reivindicativos quase sempre acompanhados por longas greves, resultando num total de jornadas perdidas superior às computadas no setor privado no mesmo período.

* - Doutorando em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil.

Na ausência de qualquer regulamentação que disciplinasse o direito de greve e as relações de trabalho dos servidores públicos, os embates com os governos dependiam do grau de organização e de pressão demonstrados pelos trabalhadores nos seus movimentos. O reconhecimento da pauta de reivindicações e dos interlocutores da categoria (as direções das Associações referendadas geralmente em amplas assembleias gerais), passava assim pela amplitude do movimento e da sua capacidade de alcançar uma visibilidade pública e política que atingisse ao mesmo tempo a materialidade econômica e institucional do Regime.

Despreparado para lidar com esta nova situação, a resposta do governo não se fez esperar. Logo em dezembro de 1978, traduzindo para o setor público as medidas restritivas vigentes para o setor privado, o governo aprovou uma Lei que redefine o número de atividades essenciais e estabelece como Crime de Segurança Nacional “*a paralisação ou diminuição do ritmo normal do serviço público ou atividade essencial definida em Lei, bem como a paralisação coletiva por parte dos funcionários públicos.*” A greve dos servidores públicos passa assim a ser enquadrada na Lei de Segurança Nacional, várias vezes invocada neste período para reprimir os grandes movimentos grevistas verificados nas mais diversas categorias.

A organização dos professores do estado de São Paulo é significativa deste período. Fundada em 1949, a Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (Apeoesp) sofreu intervenção do Estado em 1964, a exemplo dos principais sindicatos combativos do operariado brasileiro. O processo organizativo iniciado durante a década de 70 culminou na formação de um *comando de luta* por fora da Apeoesp, desenvolvendo suas atividades durante toda a década e à revelia da direção da entidade. Em 1977 o comando já estava suficientemente enraizado em todo o estado para permitir a deflagração de um movimento grevista no ano seguinte, a despeito da posição contrária da Associação. Após a segunda greve realizada 1979, o comando disputa e vence as eleições da Apeoesp, mantendo, pelo menos nos primeiros anos, uma estrutura organizativa semelhante a do comando, formada por uma coordenação estadual e núcleos nas regiões, posteriormente transformados no Conselho de Representantes eleitos diretamente nas 93 subsedes do estado. Atualmente, a Associação está ainda entre as maiores entidades com caráter sindical do Brasil, com 200 mil trabalhadores na base, 150 mil sindicalizados, e um conselho de representantes formado por 568 membros.

Esta experiência dos professores paulistas é exemplo de uma prática de auto-organização dos trabalhadores muito freqüente no Brasil no final dos anos 70. Neste período, o movimento das oposições sindicais, desenvolvido nas principais categorias profissionais, não poucas vezes ultrapassava as entidades sindicais para levar à diante os processos de luta de forma autônoma e com ampla participação das bases, enfrentado nesses embates, além dos patrões e dos governos, as próprias direções dos sindicatos ou associações profissionais. Tanto a forma de organização como os processos de luta reivindicativa realizados pelos trabalhadores do serviço público não careceram de amparo legal para o seu desenvolvimento, sendo fruto sobretudo da criatividade das categorias em luta.

Aliás, é deste período inicial, e fruto da atividade das associações e dos movimentos das oposições, que surge em cena a expressão “trabalhadores”

para designar os servidores públicos. Ao proclamarem-se trabalhadores do serviço público, apontam para a auto-consciência da exploração a que também estão submetidos e, assim, para o rompimento com a ideologia que confere à essa categoria um status diferenciado, talvez pela proximidade em que se encontram em relação ao poder político. Ao mesmo tempo, com tal expressão combatem a cultura patrimonialista tão arraigada, representada pelo clientelismo e pelo nepotismo enquanto práticas até então vigentes de seleção e promoção dos quadros.

De forma geral, os trabalhadores do serviço público realizarão suas primeiras lutas no interior das associações, consolidando-as como associações sindicais de fato, espaços de organização e reivindicação dos seus interesses de classe. Porém, ao se constituírem como expressão importante do movimento sindical brasileiro, essas organizações passaram também a enfrentar uma tensão entre a manutenção da estrutura e das relações criadas nos processos de luta, independentes de qualquer legislação prévia, ou seguirem para o modelo sindical com viés corporativo pautado pelo reconhecimento do Estado. Sutil na primeira fase de ascensão das lutas dos servidores, esta tensão ganha projeção nos momentos seguintes, quando o refluxo do movimento repercute na criatividade e a capacidade de auto-organização abre espaço para a institucionalização das associações.

Esta tensão não encontrou resolução para um ou outro modelo de organização sindical, apresentando os servidores, como tendência verificável, a convivência de formas diversificadas de organização, com diferentes padrões de relações de trabalho. Assim, por um lado, acontece em 1987 a primeira transformação de uma associação em sindicato, com os servidores públicos federais de Brasília, portanto antes da promulgação da Constituição.

Porém, em outros casos, a transformação em sindicatos preservou a componente associativa dos servidores públicos. O Sindisaúde (Sindicato dos Trabalhadores na Saúde do Estado de São Paulo), por exemplo, partiu da experiência existente de organização dos trabalhadores nos locais de trabalho, isto é, nos principais hospitais públicos estaduais. Após a unificação de várias dessas associações numa instituição única em 1985, ocorre a criação do sindicato em 1989. Como afirma uma dirigente do sindicato, as antigas associações “*tinham uma história no local de trabalho*”, o que facilitou a organização sindical. Trata-se portanto da criação de uma instância de nível superior a partir da experiência de múltiplas instituições de base, que permanecem a estrutura organizativa no local de trabalho. O problema é sempre o de como impedir que a instância superior se autonomize em relação às organizações de base e absorva as prerrogativas decisórias, deixando que se instale a apatia entre os trabalhadores.

A constituição de 88, de certa maneira, aponta também para o modelo sindical de organização dos servidores e incorpora o direito de greve, embora o faça estabelecendo restrições às atividades consideradas essenciais, cuja definição será alvo de várias regulamentações. Numa dimensão mais política, pode-se perguntar se a transformação das associações em sindicatos não teve como significado fundamental o atrelamento do movimento ao Estado.

Na sua fase inicial, a longevidade das greves foi um traço específico e distintivo dos movimentos reivindicativos dos servidores públicos. E por se

tratar quase sempre de movimentos gerais de categorias, resultavam em muitas jornadas de trabalho perdidas. Mas o fato de não encontrarem enquadramento na estrutura sindical vigente permitiu que as organizações sindicais dos servidores nascessem desembaraçadas dos seus vícios corporativos e pudessem, com isso, levar mais longe do que o “novo sindicalismo” a liberdade e a democracia sindicais, pelo menos nesse primeiro momento.

Como elemento distintivo está o fato de que as Associações foram desde sempre sustentadas unicamente pela contribuição dos seus associados, longe portanto das contribuições compulsórias que ainda hoje formam um dos pilares de apoio da estrutura sindical corporativa que persiste a despeito das mudanças ocorridas nos regimes políticos. Além disso, os servidores públicos tiveram que inventar praticamente um sistema de relações de trabalho que atendesse aos seus interesses, sem precisar abrir mão do modelo associativo que lhe deu origem.

Essa rápida organização dos trabalhadores do serviço público durante os anos 80 representou, de certa maneira, a novidade na área sindical brasileira. Inicialmente, os setores mais avançados foram os assalariados de classe média, tendo a frente os professores, médicos e grupos do setor paramédico, acompanhando assim a experiência de organização sindical do setor nos países de capitalismo avançado.

O sindicalismo do setor público formou, junto com bancários e metalúrgicos, um tripé fundamental no processo que deu origem à Central Única dos Trabalhadores (CUT), fundada em 1983. Tanto as associações como a central sindical foram criadas sem qualquer guarida legal.

Em 1989, um ano após a promulgação da Constituição, o movimento já havia alcançado os níveis federal, estadual e municipal, realizando 839 greves, 38,2% do total de movimentos parestistas realizados naquele ano. A constituição veio, neste sentido, conformar ao corpo das leis sindicais a experiência prática que se impunha como realidade durante toda a década de 80.

Como resultado desse processo de organização e luta dos trabalhadores do serviço público, o governo aprova no Congresso Nacional, ainda em 1989, uma nova Lei regulamentando os serviços ou atividades consideradas essenciais, impondo novas restrições à realização de greves no setor. Passam a fazer parte das atividades essenciais: 1. Tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustível; 2. Assistência médica e hospitalar; 3. Distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos; 4. Funerárias; 5. Transporte coletivo; 6. Captação e tratamento de esgoto e lixo; 7. Telecomunicações; 8. Guarda, uso e controle de substância radiativa, equipamentos e materiais nucleares; 9. Processamento de dados ligados à serviços essenciais; 10. Controle de tráfego aéreo; 11. Compensação bancária.

De todo modo, a organização de tipo sindical dos servidores públicos não parou de crescer nos anos 90, muito embora seja este o período em que o conjunto de políticas de ajuste estrutural do capitalismo ganha campo e visibilidade na América Latina. Deste modo, se a implementação das políticas neoliberais torna também mais patente o momento de refluxo das lutas sindicais no Brasil, verifica-se a criação de mais de 1200 sindicatos de

servidores públicos entre 1990 e 1996, do total de 3594 sindicatos criados no período. Com esses números não deve causar espanto a existência de cerca de 15 mil sindicatos no Brasil.

A segunda fase do movimento dos servidores vai do início dos anos 90 até os dias atuais, quando o avanço das políticas neoliberais intensifica o processo de privatização das empresas estatais. Embora muitas dessas empresas já estivessem sendo geridas de acordo com os interesses do capital privado, nacional e/ou internacional, ou mesmo em função disso, o processo de transformação acionária promoveu a adequação da forma jurídica da propriedade das empresas à forma vigente de gestão a que estavam submetidas. O resultado desse processo é o avanço da proletarianização dos servidores públicos e precarização das relações de trabalho, que passam a ser cada vez mais pautadas pelos critérios de produtividade do setor privado.

Essa nova situação revela também alguns limites da organização dos servidores públicos, como é o caso dos setores das empresas públicas que foram alvo de terceirização. A experiência dos correios pode servir como exemplo. A terceirização mediante o sistema de franquias do setor de postagem resultou no aumento de 1/3 do número de trabalhadores envolvidos nas atividades fins dos correios, que laboram em condições de trabalho muito piores. Mas, até bem pouco tempo, estes trabalhadores não encontraram no sindicato dos trabalhadores dos correios qualquer política que os aproximasse do conjunto da categoria, nem mesmo mecanismos que os organizassem para a luta contra os seus patrões privados. Em função de uma bandeira de luta contrária aos processos de terceirização das atividades dos correios, os sindicatos não foram capazes de unificar a luta desses trabalhadores terceirizados.

Se já era corrente no meio sindical a crítica em relação a um certo corporativismo do sindicalismo do setor público, isto é, o descolamento e a desarticulação com as lutas levadas à diante pelos trabalhadores do setor privado, o tratamento dado aos trabalhadores terceirizados demonstra a cegueira que o modelo sindical pode produzir e as barreiras de status que ainda subsistem entre as categorias de trabalhadores.

Mas isso não quer dizer que, entre si, os trabalhadores não tenham buscado formas mais unificadas de atuação política. No processo da sua estruturação sindical, os servidores públicos criaram, em 1990, a Confederação dos Trabalhadores do Serviço Público Federal, Condsef, contando atualmente com 37 entidades filiadas e aproximadamente 500 mil trabalhadores na base.

No mesmo sentido, o conjunto dos servidores criou a Coordenadora de Entidades dos Servidores Públicos Federais, responsável por grandes mobilizações como a paralisação unificada em 2002 que envolveu saúde, previdência, receita federal e professores federais. Ao mesmo tempo, a década de 90 apresentou a ampliação do número de categorias do setor público que implementou formas de greve ou paralisação. Além dos setores mais tradicionais, ocorreram movimentos inéditos na receita federal, polícia federal, juizes, trabalhadores das penitenciárias, policiais civis e militares.

Alguns movimentos marcantes deste período foram: a greve dos petroleiros em 1995, pela radicalidade como foi reprimido; os 100 dias de greve dos professores universitários federais em 1998; os 50 dias de greve dos

professores estaduais de São Paulo; e a greve na segurança pública, envolvendo policiais civis e militares.

Como resposta a esses movimentos, o governo envia ao Congresso Nacional, em janeiro de 2002, o projeto de Lei que regula o exercício do direito de greve no serviço público. Ainda que o projeto nunca tenha sido votado, seu teor revela que, se seguido à risca, os trabalhadores do serviço público ficariam praticamente impossibilitados de realizar greves, pois estabelecia, entre outras coisas, que a assembléia de deflagração da greve deveria contar com 2/3 do total de servidores da categoria, e que 50% dos servidores deveriam permanecer em atividade para “garantir a continuidade dos serviços”. Além disso, o projeto regulariza uma prática que já vinha sendo seguida pelo governo de suspender o pagamento dos trabalhadores em greve e, caso sua deflagração fosse julgada ilegal, determina a aplicação de elevadas multas às organizações.

Finalmente, nos parece que os desafios atuais colocados para os servidores públicos relacionam-se com as duas fases históricas das suas organizações sindicais e políticas. Num primeiro momento, quando do surgimento do “novo sindicalismo”, as associações e sindicatos apresentaram como característica marcante o de se constituírem mais como movimento do que instituição, dada a forte organização existente nos locais de trabalho, o desenvolvimento de formas democráticas e à criatividade demonstrada no desenvolvimento de estruturas dinâmicas para a realização dos seus processos reivindicativos. Foi o momento da tomada de consciência dos servidores públicos enquanto trabalhadores explorados, ainda que permanecessem tênues os laços de ligação do movimento com as lutas do conjunto dos trabalhadores brasileiros.

No segundo momento, os pólos se invertem e a institucionalização das práticas sindicais torna-se mais realçada, movendo-se o pêndulo para a definição dos marcos legais que regulamentam as relações de trabalho no setor público. No entanto, o movimento de integração das organizações dos servidores no interior da estrutura sindical é contrastado pelo desmonte do aparelho estatal e sua absorção pelo mercado mediante as privatizações e terceirizações das atividades até então controladas pelo aparelho de Estado. Para os trabalhadores, não é mais possível alimentar qualquer confusão ideológica sobre a sua condição de explorados. É do reconhecimento desta condição comum que pode resultar um novo processo, ainda inédito no Brasil, de articulação entre as lutas dos trabalhadores do setor público com as lutas dos demais trabalhadores brasileiros.