



SEÇÃO: SEÇÃO LIVRE

A problemática conceitual do sindicalismo e representação no setor público

The conceptual problem of trade unionism and representation in the public sector

El problema conceptual del sindicalismo y la representación en el sector público

Júlio César de Oliveira¹

orcid.org/0000-0001-7754-9112

droliveira.julio@gmail.com

Edgar Avila Gandra²

orcid.org/0000-0003-4590-2705

edgargandra@gmail.com

Recebido em: 7 out.2022.

Aprovado em: 31 out. 2022.

Publicado em: 23 jun. 2023.

Resumo: O artigo apresenta uma análise acerca do debate sobre sindicalismo e representação classista no setor público. Esta discussão se dará a partir da organização do sindicalismo público brasileiro, possibilitada pela Constituição Federal de 1988, que contrapõe a organização de classe por meio do associativismo ao sindicalismo do setor privado.

Palavras-chave: sindicalismo; história política; representação classista; setor público.

Abstract: The article presents an analysis about the debate on unionism and classista representation in the public sector. This discussion will start from organization of the Brazilian public unionism, made possible by the Federal Constitution of 1988, which opposes class organization through associativism to the unionism in the private sector.

Keywords: unionism; political history; class representation; public sector.

Resumen: El artículo presenta un análisis del debate sobre sindicalismo y representación de clase en el sector público. Esta discusión se basará en la organización del sindicalismo público brasileño, posible gracias a la Constitución Federal de 1988, que opone la organización de clase por el asociativismo en el sector privado.

Palabras clave: sindicalismo; historia política; representación de classe; sector público.

Representação, contribuição e realidades impostas no sindicalismo público

No presente artigo, buscamos refletir sobre a organização do sistema sindical no setor público após as regulações efetivadas pela Constituição Federal de 1988, que, através de negociação e/ou lutas, reconheceu os trabalhadores públicos como dignos de edificarem seus sindicatos de representação classista. Cabe destacar que esta demanda já estava na pauta destes trabalhadores desde o início do século XX. Dessa forma, buscamos lançar luzes em uma situação de fronteira, visto que trabalhadores do setor público não eram reconhecidos na sua plenitude de direitos. Além disso, uma questão importante consiste no fato de o próprio exercício da função pública ensinar, devido a suas características multifacetárias de ofício, divisões e oposições extremas entre os



Artigo está licenciado sob forma de uma licença
[Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

¹ Universidade Aberta do Brasil (UAB) Sapucaia do Sul, RS, Brasil; Universidade Federal de Pelotas (UFPel), Pelotas, RS, Brasil.

² Universidade Federal de Pelotas (UFPel), Pelotas, RS, Brasil.

trabalhadores no setor público. Dessa forma, a insegurança

[...] não implica união do operariado, em detrimento de suas rivalidades internas. Mas reforça a necessidade de olhar para os fatores contextuais que explicam como a própria carência dos trabalhadores em lidar com tal insegurança conduz a diferentes tipos de resultados culturais e políticos (SAVAGE, 2004, p. 33-34).

Dentro da categoria de servidor público, algumas funções são elitizadas, por possuírem melhor remuneração. Isso ocasiona, em vários momentos, o não apoio às demandas dos demais segmentos e inclusive posicionamentos contrários às mesmas. Podemos exemplificar isso com movimentos grevistas ou de paralisação que, em sua maioria, são organizados por trabalhadores de setores intermediários (professores, atendentes, auxiliares) que têm suas demandas criticadas por outra parcela da categoria dos servidores públicos (médicos, advogados, engenheiros), conforme podemos observar em registros de entidades de classe que representam estes setores, como a Federação dos Sindicatos de Servidores Municipais do Estado do Rio Grande do Sul (FESISMERS) e a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB).

Frente ao exposto acima, um dos elementos que é campo de disputa, tanto simbólico quanto prático, consiste na questão da organização destes trabalhadores e dos financiamentos das entidades de classe. É central o debate sobre a obrigatoriedade ou não do imposto sindical, destinado à manutenção das entidades, bem como a capacidade destas de representar os grupos que lhe são base classista. No setor público, há uma percepção de maior apoio às entidades representativas, tendo em vista seu caráter singular na discussão com o setor público. Como a negociação está vinculada à sazonalidade de grupos ideológicos e políticos, na gestão pública, os trabalhadores têm de possuir um olhar atento ao devir histórico e uma capacidade múltipla para discutir com os agentes políticos.

No entanto, o campo de negociação torna-se dependente deste tipo de debate e das categorias públicas envolvidas, tendo como exemplo

a relação temporal de discussão diferenciada quando se remete às disputas entre agente político e trabalhadores da força policial frente às disputas oriundas do embate entre agentes políticos e trabalhadores da área de educação no setor público. Neste aspecto, já é possível perceber que a multiplicidade de funções dentro do Estado propicia que essas categorias não se percebam como pertencentes ao mesmo grupo ou conjunto de trabalhadores do setor público.

Convém destacar que este trabalho está envolvido em uma releitura que a historiografia tratava à margem em seus estudos, a saber os trabalhadores do setor público que não eram contemplados como objeto de estudo. Nesse sentido,

A partir da década de 1980, os estudos históricos sobre o mundo do trabalho experimentaram relevantes releituras em que eram incorporados vários aspectos do 'modo de vida' dos trabalhadores – relações domésticas, cotidiano, gênero, processos de trabalho, formas de dominação e resistência, percepções e valorações – originando uma literatura de inspiração etnográfica. Todavia, manteve-se o privilégio daquelas categorias ditas 'clássicas', como, por exemplo, portuários, ferroviários e operários fabris em detrimento de grupos de trabalhadores considerados marginais e/ou atrasados do ponto de vista do desenvolvimento do capitalismo. Nesse cenário, cabe destacar, alguns coletivos de trabalhadores, pescadores, lavradores e coletores, que por suas peculiaridades históricas e culturais, onde o trabalho, apesar de importante, não define de modo isolado sua identidade, ficaram à margem da historiografia que, até bem pouco tempo atrás, priorizava o operário identificado claramente com a economia moderna. Tal situação, grosso modo, correspondia a uma divisão social do trabalho no âmbito da pesquisa acadêmica, ficando os historiadores com as categorias 'clássicas' de trabalhadores e os sociólogos e, principalmente, os antropólogos com os trabalhadores tradicionais, com relações complexas com o 'mundo urbano', 'o capitalismo', a 'sociedade nacional', etc. (GANDRA; SILVEIRA, 2011, p. 243-244).

Os que exerciam seu labor no setor público não eram reconhecidos como trabalhadores pelos gestores e, inclusive, em muitos casos, nem mesmo como partícipes da classe trabalhadora, sendo entendidos como uma parcela social mais próxima do agente político do que do mundo do trabalho. A falta de (auto)reconhecimento en-

quanto trabalhador também gerou insegurança frente a questões que envolviam a garantia de direitos, estando presentes no mesmo espaço laboral algumas situações que diferenciavam os trabalhadores por intermédio do regime de contratação (CLT, estatutário, contrato, cargo comissionado etc.), área da atuação, formação acadêmica, proximidade política do gestor etc.

Também, outras classes de trabalhadores entendem os servidores públicos como detentores de uma situação de pleno emprego (que impossibilita a demissão e garante o trabalho por tempo indeterminado e independente de qualquer situação), assim como possuidores de salários vultuosos, sendo que, na maioria das informações midiáticas, utilizam-se as altas remunerações como balizadores de renda no setor público, mesmo que estes sejam a minoria da categoria. Mesmo com a constante presença de políticas que extinguem cargos, promovem a demissão voluntária (PDV) e as privatizações de estatais, o olhar dos demais trabalhadores sobre o setor público mantém-se inalterado.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) (dados de 2019) – existem no Brasil em torno de 3,1 milhões de servidores públicos (municipais, estaduais e federais), divididos em diversas categorias e funções laborais.² Mesmo que exista uma certa dificuldade de conceituar os servidores públicos, devemos observar que

[...] nem a classe trabalhadora nem qualquer outra classe social será jamais um ente completamente unido e diferenciado, fixo e congelado no tempo. A bem da verdade, de um ponto de vista estrutural, a diversidade é um dado independente da vontade humana, devido a simples existência da – crescente sofisticada – divisão do trabalho (inclusive divisão sexual do trabalho) e a variações em termos de renda, habilidade profissional e daí por diante, no meio operário. Contudo, vale a pena nos recordarmos de que, por si mesmas, tais fundações estruturais da diferença não ocasionam desuniões e conflitos. Claro, estes últimos podem ter seu lugar, mas são contingenciais do jogo de forças históricas antes de serem determinados apenas pelas estruturas (KIRK, 2004, p. 52-53).

A organização do sistema de representação dos trabalhadores, associações e sindicatos segue os ditames referidos pela legislação nacional. É importante destacarmos os debates sobre a estruturação do sistema sindical. Neste sentido, a estrutura sindical brasileira remonta ao período de governo de Getúlio Vargas, onde se instituiu a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e, por influência da Carta de labor Italiana, no período fascista, regularizou-se o sindicalismo nacional, atrelado ao poder público através do Ministério do Trabalho. A existência de entidade de representação de classe dependia, além da adesão dos trabalhadores, de liberação jurídico-burocrática por parte do poder público. Seus estatutos, atas, relações de diretorias etc., deveriam ser registrados e arquivados na Delegacia Regional do Trabalho (DRT) mais próxima da instituição requerente.

O regramento disposto pela legislação, que definia uma burocracia sindical condicionante à representação classista, também trazia em sua configuração a figura do Imposto Sindical, destinado à manutenção das entidades, organização de formações, aquisição de materiais etc. Este imposto tinha sua origem na cobrança do valor equivalente a um dia de trabalho executado pelo trabalhador e que era destinado ao sindicato. A fundamentação para a manutenção desta contribuição compulsória se baseava na necessária manutenção e estruturação do instrumento de representação. Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, o setor público era representado por associações de funcionários públicos, razão pela qual estas entidades não recebiam o imposto sindical – assim como o mesmo não era descontado dos servidores públicos.

A manutenção do sistema de representação associativa dava-se pelo pagamento voluntário do associado à entidade de base (associações) que repassavam parte do valor às federações e confederação de servidores públicos. Após a Constituição Federal de 1988, a maioria das entidades associativas transformou-se em sin-

² Disponível em: <https://www.assufrgs.org.br/2020/08/14/e-mentira-que-o-brasil-tem-excesso-de-servidores-publicos-veja-os-numeros>. Acesso em: 22 set. 2022.

dicato de servidores municipais e, dessa forma, começaram a descontar o imposto sindical de todos os servidores públicos, independentemente de associação ou não à entidade sindical que representava a categoria. A divisão dos recursos seguia a determinação da legislação vigente, sendo divididos pelos componentes do sistema

confederativo, ou seja, sindicato, federação e confederação, além do Ministério do Trabalho e Emprego e, posteriormente, das Centrais Sindicais. O valor arrecadado, segundo a legislação, era dividido na seguinte proporção – conforme o Quadro 1):

QUADRO 1 – Divisão do imposto sindical

60%	Sindicato (base)
15%	Federação (representante em nível estadual da base)
05%	Confederação (representante em nível federal da base)
20% (15%)	Ministério do Trabalho e Emprego
05%	Central Sindical ³

Fonte: Elaboração própria dos autores com base na CLT.

O ponto principal dos debates, após garantida a sindicalização aos servidores públicos, ficou centrado na obrigatoriedade do pagamento do imposto sindical. Sendo algo também questionado pelos gestores municipais, foram remetidos diversos questionamentos ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que, em seu Parecer 65/2001, definiu que o imposto sindical é “cobrável independentemente da filiação do servidor: basta que pertença a uma categoria de trabalhadores”. Verificamos, nessa situação, que a defesa pela “liberdade” de escolha por parte do servidor, decidindo doar ou não um dia de trabalho, também foi efetuado pelo setor patronal, os gestores públicos.

Dessa maneira, a supressão do imposto sindical tornou-se pauta de categorias de trabalhadores e de seus patrões, nesse caso, dos gestores públicos. E, mesmo que a conquista da sindicalização fosse uma pauta amplamente debatida na Assembleia Nacional Constituinte e promulgada na Constituição Federal de 1988, a manutenção da cobrança do imposto sindical tornou-se um verdadeiro campo de batalha. Durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), assim como nos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rouseff

(2011-2014), os debates sobre a manutenção ou supressão do imposto sindical mantiveram-se.

As entidades classistas defendiam a liberdade de escolha do trabalhador em optar pela contribuição ou não a seu sindicato de classe, sendo esta determinação não defendida pelo poder público. Contudo, sendo a ação de cobrança definida na Constituição Federal, sua alteração dependeria da promulgação de uma nova Carta Constitucional ou da aprovação de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) pelo Congresso Nacional. Porém, o grande temor existente no movimento sindical estava relacionado à flexibilização da representação e dos direitos trabalhistas. A liberdade sindical frente à administração pública é uma das principais defesas das centrais sindicais.

A Central Única dos Trabalhadores (CUT), “defende que os trabalhadores se organizem com total independência frente ao Estado e com autonomia em relação aos partidos políticos, e que devem decidir livremente suas formas de organização, filiação e sustentação material”.⁴ Mas, mesmo sendo a defesa da direção da instituição, a regulação do sistema sindical é um dos pontos de debates internos da CUT, estando o tema presente no Fórum Nacional Trabalho, em 2005. A

³ A inserção das Centrais Sindicais foram objeto de demanda judicial impetrado por estas entidades e que geraram vários debates nas próprias categorias pelo fato de não comporem o sistema confederativo previsto na legislação.

⁴ REFORMA Sindical. *O Trabalho*, mar. 2005. Encarte, p. A.

reforma sindical tinha como destino “desmontar esses falsos argumentos, que são o centro de uma resolução adotada por 13 votos (sobre um total de 20) na Reunião Executiva Nacional da CUT de 16 de fevereiro”.⁵ Com a aprovação pela reforma, muitos presentes tornaram-se detratores das decisões, aferindo a escolha a um verdadeiro “golpe” no sistema sindical.

Contudo, questionamos se a “liberdade” estaria relacionada somente à questão da contribuição compulsória representada pelo “Imposto Sindical” ou se seria sobre a representatividade da categoria pelas instituições. Frente à diáde “imposto X liberdade”, encontra-se a organização da entidade sindical, defendida por alguns juristas, que entendem que “a liberdade sindical pressupõe a sindicalização livre, contra a sindicalização obrigatória; a autonomia sindical, contra o dirigismo sindical; a pluralidade sindical, contra a unicidade sindical”.⁶ Esta proposta iria ao encontro da livre sindicalização plena, da administração colegiada da instituição e da liberdade para a criação de mecanismos de representação e debates que fossem deliberados pela própria categoria, sem a necessidade ou obrigatoriedade de regulação por parte do Estado ou da legislação.

A defesa deste “novo modelo” tem suas raízes na década de 1940, quando a instituição do regramento oficial de representação classista, mesmo com a Constituição Federal de 1988, se manteve como a forma utilizada e defendida por parte do movimento sindical. Durante e após a Assembleia Nacional Constituinte, muitos grupos mantiveram-se contrários ao sistema sindical aprovado e, com o reforço de entidades como as centrais sindicais e partidos políticos, desenvolveram instâncias de debates e formularam mecanismos para forçar a aprovação de uma reforma sindical. Dentre as formas de divulgação, está a utilização do seu histórico de lutas, referido como instrumento legitimador de suas propostas, como se pode verificar em material produzido pela CUT, ou parte dela, contrário as reformas sindicais.

A CUT, nascida das greves e mobilizações que foram decisivas para acabar com a Ditadura Militar, se construiu como central sindical na luta pela Liberdade Sindical. A reforma sindical visa destruir essa sua essência, atrelando a CUT ao Estado. Por isso, dissemos que a luta contra essa reforma é uma luta em defesa da CUT, tal como foi construída pelos trabalhadores! E quem ajuda nesse processo de destruição da CUT? (REFORMA [...], 2005, p. D).

E ainda afirma que

[...] é na CUT, entendida não como sua cúpula dirigente, mas como seus sindicatos filiados e os trabalhadores neles organizados, que está a força que pode barrar essa reforma e impor a Liberdade Sindical, garantindo os direitos trabalhistas e sociais duramente conquistados pela luta de classe! (REFORMA [...], 2005, p. D).

O debate entre a necessária estrutura de representação frente à gerência do Estado sobre sua regulação e o financiamento das instituições sindicais figuram como ponto central, estando o modelo utilizado fora do foco do campo de lutas. A intervenção do Estado estaria na obrigatoriedade do registro junto ao Ministério do Trabalho, órgão estatal que “legitima” a representação. As entidades contrárias a esta regulação defendem que somente a categoria pode legitimar a representação, pois, seguindo o modelo estatal, são constituídos sindicatos de diretorias alheias às vontades da categoria representada e esvaziados, sendo sua principal razão de existência os “luxos” oriundos dos recursos arrecadados pelo imposto sindical e disponibilizados aos dirigentes, tais como custeio de viagens, cursos, passeios, jantares, festas etc.

Também podemos verificar que o embate referente à legitimidade da representação também está relacionado à utilização das entidades sindicais como verdadeiros “braços partidários”, que servem como instrumento financiador de políticas e ideologias que, nem sempre, são oriundas de debates com a categoria representada ou significam o entendimento desta para utilização como demanda coletiva. A construção de um discurso de ineficiência, usurpação, elitismo, dirigismo etc.,

⁵ Idem.

⁶ RUSSOMANO, 1995, p. 65.

serviu como instrumento de desconstrução das representações classistas existentes.

No sindicalismo do setor público, este processo pode ser verificado no embate existente entre a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB), entidade existente desde a década de 1940, quando ainda era União Nacional de Servidores Públicos, e a Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal (CONFETAM), entidade criada em 2000, e que possui fortes laços com a Central Única dos Trabalhadores (CUT).

Após a vitória eleitoral de FHC, construiu-se uma poderosa aliança com setores internacionais, grandes banqueiros, latifundiários e o movimento sindical reacionário de 'resultados' [...] A necessidade de uma representação nacional (uma confederação de servidores públicos municipais) para organizar uma contraposição às iniciativas governamentais passou a ser uma prioridade (CUT, 2003, p. 3).

Contudo, a "necessária confederação de servidores públicos" teve seu início institucional na década de 1940, mesmo sem a garantia de representação disposta pela legislação, sendo essa uma de suas principais bandeiras institucional que culminou com o direito à sindicalização, após muitos debates na Assembleia Nacional Constituinte, na promulgação da CF de 1988. Como diria Natalie Zemon Davis, *talvez* o problema se encontre na ordem político-ideológica e não na forma organizacional ou financeira do movimento. Verificamos mais uma disputa pelo espaço de poder entre os que o possuem e os que o desejam.

São defendidos modelos organizacionais como o "sindicalismo de resultado", que seguem basicamente as demandas econômicas e jurídicas da categoria e como os "sindicatos ampliados", que entendem a entidade como instrumento de defesa de melhores condições de trabalho a todos os trabalhadores, extrapolando os limites da representação classista e funcionando como "braços políticos" de partidos e/ou gestores públicos. O "braço partidário" foi referido em diversos jornais televisionados como parte de uma "república sindical", sendo que cargos de

poder foram disponibilizados a vários dirigentes sindicais nos governos federal, estadual e municipal, definindo as entidades classistas como "trampolins" de acesso a cargos públicos.

Sendo uma situação que envolve todas as entidades, representativas de trabalhadores do setor público e privado, a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil manifestou-se por intermédio de parecer Jurídico de sua Assessoria Jurídica, defendendo que

Cada pequeno sindicato criado em uma base de servidores municipais (Prefeitura, Câmara e Autarquias), tornam-se aparelhos, sendo comandados por partidos políticos nãnicos e, ao revés de defenderem interesses da categoria, defendem interesses alheios com forte apelo de pessoalidade de seu dirigente (REVISTA DA CSPB, p. 36, 2008).

A apropriação do poder representativo por pessoas que possuem relação com partidos políticos e que buscam a entidade sindical como propagação de seu ideário, além de tornar-se uma constante no sistema, configurou-se como ponto de debates frente à proposta de reforma sindical, pela qual busca-se determinar qual o modelo a se instituir, o sindicalismo de resultados ou o sindicalismo amplo. A realização de reuniões partidárias, com a defesa de temas ampliados, que incluem demandas alheias ao que se debate nas assembleias assim como a presença de dirigentes partidários, tornaram-se constantes nas instituições sindicais.

A manutenção do espaço sindical, mesmo sendo oriundo do imposto sindical e/ou da mensalidade paga pelo associado, financiava também as propostas partidárias, promovendo a criação de materiais de campanha (folhetos, jornais, folders etc.), assim como cursos, viagens, fóruns e seminários ligados à ideologia partidária ou aos interesses pessoais de alguns dirigentes. A busca pelo apoio das entidades sindicais a esta ou aquela agremiação partidária é uma ação contínua nas eleições gerais no âmbito municipal, estadual e federal. Vejamos o caso da disputa eleitoral em São Paulo, no ano de 2008:

Os dois candidatos que disputam a liderança nas pesquisas de intenção de votos na

corrida pela Prefeitura de São Paulo, Marta Suplicy (PT) e Geraldo Alckmin (PSDB), travam uma batalha paralela nas eleições deste ano. Ambos buscam agregar o maior número de sindicatos de classes em suas campanhas. Em vantagem, a candidata do PT recebeu, na quarta-feira (16), o apoio oficial das seis principais centrais sindicais da capital paulista: CUT (Central Única dos Trabalhadores), Força Sindical, CTB (Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil), CGTB (Central Geral dos Trabalhadores do Brasil), UGT (União Geral dos Trabalhadores) e NCST (Nova Central Sindical dos Trabalhadores). Somente a CUT e a Força Sindical reúnem mais de 80 sindicatos na capital, o que representaria mais de 2 milhões de trabalhadores, segundo estimativas dos dirigentes das centrais (SINDICATO DO MERCOSUL, 2008).⁷

Mas, qual seria a vantagem da garantia do apoio da entidade sindical em uma disputa eleitoral? Os sindicatos, federações e confederações serviriam como amplificadores das demandas dos partidos e candidatos a cargos públicos e, em troca, incluiriam suas demandas classistas nos programas de governo, se eleitos fossem. Contudo, os que criticam esta forma de adesão ideológica e político-partidário dos sindicatos definem a "aliança" como um trampolim de acesso a cargos públicos que, após o êxito no processo eleitoral, seria disponibilizado aos dirigentes sindicais que os apoiaram, estando alheios os fatos geradores do apoio, ou seja, as demandas da categoria representada. O cargo político recebido, tais como uma secretaria, diretoria ou chefia de alguma pasta, seria o principal objeto de negociação entre o candidato e o dirigente sindical.

Os questionamentos sobre a contribuição sindical obrigatória também são referidos quando se trata do financiamento público de campanhas políticas. Da mesma forma que se critica a obrigatoriedade de um trabalhador dedicar o recurso referente a um dia de trabalho à entidade sindical, também é criticado o fato de se dirigir recursos públicos aos partidos políticos para a organização de suas plataformas e apresentação de candidatos. Quando, no final de 2010, o congresso nacional aumentou em cem milhões

de reais (R\$ 100.000.000,00) o valor destinado às campanhas eleitorais, o então presidente do PSDB, Sérgio Guerra, declarou em reportagem ao jornal *Zero Hora* (2011, p. 19) que "quanto mais recurso público, melhor. Os partidos ficam menos dependentes de pressões ou injunções. Esse é o melhor caminho para fortalecer os partidos".

Possivelmente, esta seja a melhor forma de garantir a paridade entre os partidos em disputa no processo eleitoral, sendo diminuída a influência econômica no processo. Também, no sistema representativo sindical, a contribuição sindical servia como financiador da instituição e, mesmo para aquela que defendia sua extinção, funcionava como uma forma de garantir a limitação da influência do gestor em sua administração, principalmente no setor público. Contudo, da mesma forma que se estabelece nas relações existentes entre partidos políticos e dirigentes sindicais, em época de eleições gerais, também ocorre no sistema sindical do setor público. Alguns dirigentes, que possuem relações com os gestores públicos durante o processo eleitoral, são cooptados e passam a compor cargos na administração pública, muitas vezes de forma concomitante, ou seja, exercem a representação classista e ocupam cargos na administração pública, além da admissão de parentes (esposa, filhos, cunhados, genro, noras etc.) na ocupação de cargos comissionados.

Entidades como a CSPB, FESISMERS⁸, a CUT e a NCST⁹ defendiam que a reforma sindical tinha como objetivo o fim da unicidade sindical e a criação de sindicatos de acordo com o interesse do poder público, sendo que este teria o poder de escolher a instituição com quem iria negociar, independentemente do número de sócios e da devida representação. Estas entidades referiam a possibilidade de o gestor público financiar a criação de entidades compostas por profissionais aliciados pelo gestor e, dessa maneira, servir como mais uma repartição do poder público, executando as ações definidas previamente pelo

⁷ Disponível em: <http://www.sindicatomercosul.com.br/noticia02.asp?noticia=5462>. Acesso em: 6 dez. 2008.

⁸ Federação dos Sindicatos de Servidores Municipais do Estado do Rio Grande do Sul.

⁹ Nova Central Sindical dos Trabalhadores.

próprio gestor da máquina pública, ou seja, o prefeito/governador/presidente funcionariam como um verdadeiro "poder moderador" nas ações e decisões da categoria representada.

O sindicalismo e as suas múltiplas facetas

A imagem propagada pela mídia televisiva sobre o sindicalismo refere-se ao de "porta de fábrica", combativo, baseado nas greves, com movimentação de piquetes, passeatas etc. No entanto, o sindicalismo não se encerra em suas ações institucionais, tendo variações de acordo com a base social, econômica e administrativa. Segundo Grendi, na obra de Espada Lima (2006, p. 157), o sindicalismo

[...] reafirmava uma perspectiva francamente 'a partir de baixo': a história do trabalhismo é a história de um movimento de trabalhadores que conquista uma dimensão nacional. Uma história investigada em sua pluralidade de dimensões: os intelectuais e lideranças, bem como as bases do movimento; suas expressões na 'história do território, das cidades, das fábricas e de todos aqueles lugares no interior dos quais aconteciam intercâmbios culturais entre os diversos estratos da sociedade'.

A interação entre os diversos estratos da representação dos trabalhadores proporciona a adaptação de suas metodologias e o aproveitamento de suas estratégias. Para compreendermos o sindicalismo público, é importante, também, conhecer como é determinada a sua estruturação, os preceitos da legalidade, a estrutura positiva e burocrática. Primeiro, devemos verificar que a organização sindical deriva das mentalidades daqueles que compõem a instituição, sendo reflexo de suas práticas, ideologias políticas e exercício laboral. Dessa maneira, o sindicato pode se organizar seguindo o sistema presidencialista – previsto na legislação – ou utilizando o sistema de representação colegiada, contrariando o disposto pela legalidade.

Dessa forma, a utilização do sistema colegiado de representação pode estar relacionada à tentativa de contrapor a definição legal prevista, ou seja, que a organização sindical deve seguir o sistema presidencialista, buscando fugir do

controle do Estado na forma de organização e representação definidas pelas categorias. No entanto, a simples reorganização do sistema em seus ditames burocráticos não garante a democratização do espaço, pois este deve ser constantemente debatido e assimilado pelos componentes da entidade, sempre verificando as influências sofridas pelo sistema e as reações propostas pela categoria.

Após os debates, ocorridos em sessão da diretoria da Central Única dos Trabalhadores (CUT), a reforma sindical foi aprovada por treze (13) membros, estando contrários sete (07) membros, o que ensejou a contestação pública dos resultados por parte da minoria. Não se trata de definir esta ou aquela proposta como a melhor para o sistema representativo, mas, principalmente, de verificar o desdobramento do processo decisório em sistema de colegiado, sendo seus resultados contestados publicamente. Poderíamos entender esta ação como um sinal de democratização? Ou que os dirigentes seguiram o entendimento da base? Ou ainda, que a base foi vencida pelos interesses dos dirigentes, cooptados pelo poder público?

Torna-se necessária a atenção às singularidades, com investigação minuciosa na busca do que os documentos e demais fontes podem nos oportunizar, buscando nas entrelinhas os debates que nem sempre constam de forma literal nos registros. A reestruturação do sistema sindical seguiu as modificações ocorridas após a Guerra Fria, com a reconstrução alheia ao sistema bipolar e seguindo as tendências impostas pelas novas tecnologias. A "governabilidade" superou a "quebra da hegemonia" e oportunizou a aliança entre capital e trabalho, unindo a burguesia nacional com a representação das classes populares, em um acordo de progresso e desenvolvimento nacional, principalmente durante os governos de Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Porém, as relações "amistosas" entre estes atores sociais propiciou o crescimento de partidos e propostas autoritárias e populistas no Brasil, trazendo em sua composição a instituição da troca de favores como instrumento de bar-

ganha nos processos de negociação política e sindical. Para manter a concentração de poderes, alguns gestores negociam cargos com vereadores e dirigentes sindicais, buscando ajustar as demandas personalistas e "suprapartidárias" com uma política baseada na convivência pacífica e harmoniosa. Torna-se importante também analisarmos os comportamentos dos dirigentes sindicais quando ocupam cargos públicos, frente aos seus discursos. A seguir, verificamos alguns casos com o objetivo de analisarmos o uso do espaço sindical como braço político-partidário ao poder, confundindo-se a atuação sindical e a partidária, onde se mescla o militante do partido com o partícipe das assembleias e componentes da diretora sindical.

Nas eleições de 1998 para o governo do Estado do Rio Grande do Sul, o Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERGS), seguindo as propostas da entidade, defendia a elevação dos salários do magistério, demonstrando que havia a possibilidade econômica frente aos recursos arrecadados pelo Poder Executivo Estadual. Decidiram apoiar a candidatura de Olívio Dutra (PT), sendo seu apoio amplamente divulgado à base representada e tendo como objetivo combater a defasagem salarial que ocorreu durante o governo de Antônio Britto (PMDB). Após o pleito e eleição de Olívio Dutra (PT), a presidente do CPERGS, professora Lúcia Camini, assumiu a Secretaria Estadual de Educação e, "pela situação do Estado", não conseguiu cumprir a propaganda melhoria salarial dos professores.

No ano de 2008, nas eleições municipais em Sapucaia do Sul (RS), houve envolvimento direto de sindicalistas municipais no pleito local. Neste município, existem três sindicatos no setor público: de Trabalhadores em Educação, de Trabalhadores da Saúde e de Municipários. Nas direções das entidades, existiam militantes do Partido dos Trabalhadores (PT) que, quando da administração exercida pelo PMDB (2005-2008), mantinham uma pauta impregnada de fatores político-ideológicos, incluindo que sindicalistas não deviam compor o governo. Contudo, após a vitória petista, dirigentes dos três sindicatos foram

convidados para compor cargos de governo e aceitaram, mesmo contrariando aquilo que havia sido definido pelas categorias.

Ainda, no sistema educacional, existia a defesa sindical da eleição para os cargos de direção de escolas municipais – que constava como projeto da candidatura petista e eram criticados pelos situacionistas (PMDB). Mas, após as eleições, os dirigentes passaram a adotar certa cautela no processo de escolha democrática (eleições), defendendo que, primeiramente, deveriam os diretores serem indicados, e, após desconstruírem suas bases locais, ocorreriam as eleições. A proposta foi aceita pelo sindicato da categoria e o Secretário Municipal de Educação definiu que a legislação referente ao tema deveria ser oriunda de amplo debate com a sociedade, não sendo definidas as eleições pelo poder público ou pela representação sindical.

No primeiro semestre de 2009, foi realizado o Fórum dedicado a debater a democratização da gestão escolar em Sapucaia do Sul, sendo enviadas e defendidas pelo sindicato as propostas definidas pela categoria. Após a aprovação do acesso por meio de eleições de diretores, o Poder Executivo trancou o processo de criação da legislação na cidade e, sendo questionado pelas entidades sindicais, reagiu com a demissão de dirigentes de escolas e com a negativa em receber o sindicato para tratar desta pauta, tornando-a uma "questão de gestão".

Estes exemplos servem para análise, mesmo que pontual, da gerência que ocorre nas entidades sindicais por parte das instituições político-partidárias, ocasionando influências nos discursos e práticas dos dirigentes sindicais e, em muitos casos, inviabilizando o exercício da representação frente às demandas elencadas pelas categorias. Ainda, tratam de trazer à tona o mesmo questionamento de Levi (1996), sobre as configurações sociais: "como os indivíduos se definem (conscientemente ou não) em relação ao grupo ou se reconhecem numa classe?".

A definição da "classe em si" ou "classe para si" é permeado pelas interações que todos exercem com diversos ambientes, cujo pragmatismo

muitas vezes se torna presente, mas não se configura como viável. O sentimento de pertencimento deriva dos grupos de contato aos quais o indivíduo é submetido e, dentre eles, encontram-se os de ordem político partidária. A reconstrução destes espaços, complementares e antagônicos, refletem nas escolhas individuais e, conseqüentemente, também nas coletivas, direcionando as demandas e promovendo alianças que, em alguns casos, referem-se mais aos desejos dos dirigentes sindicais do que à própria classe representada.

A análise da estruturação social e das relações existentes entre si era visto por Grendi (2006) como um fator imprescindível a ser estudado, sendo necessário entender as escolhas e os diversos fatores que as influenciam. A "história vista de baixo" também sofre influência "das estruturas de cima". Neste processo de interação relacionado às culturas de classes,

[...] la 'cultura sometida' tiene una postura, negocia e interrelaciona con la dominante; esto genera una serie de correspondencias bajo una percepción paternal, creando un estado de equilibrio, de continuidad sistémica (DIAS PERERA, 2004, p. 291).¹⁰

As relações existentes entre as realidades podem ser percebidas no sindicalismo quando analisamos as práticas executadas pelo sindicalismo do setor privado e do setor público. A aproximação das realidades tornou-se uma constante comparativa, desde as práticas laborais (cobrança de ações iguais no público e no privado) até a execução de ações sindicais. Tornou-se comum o discurso de agentes políticos compararem a gestão política à de empresas privadas, desconhecendo todos os trâmites que envolvem os processos licitatórios, de tomadas de preços, de contratação etc., assim como comparam o exercício laboral do setor privado com o setor público, denotando que os trabalhadores da iniciativa privada "produzem mais" do que os servidores públicos e, também, "custando menos".

A própria legislação que envolve o sistema sindical utilizada pelo setor público seguiu o que fora determinado pela legislação trabalhista do país, ou seja, a definição da unicidade sindical, registro obrigatório e a cobrança da contribuição sindical obrigatória. A diferença que se estabeleceu entre o que se executava no sindicalismo privado reside nos embates que envolve o poder judiciário, sendo definido como regramento dos servidores públicos o direito administrativo e não o direito trabalhista, como no setor privado.¹¹

Esta regulação diferenciada traz em sua ordenação relações díspares em diversas situações, ou seja, enquanto no setor privado existe o dissídio coletivo, no setor público configura-se como data-base; inexistente a regulação do direito à greve; existe a multiplicidade do processo de contratação (concurso, contrato, Recibo de Pagamento Autônomo [RPA], Cargo de Confiança [CCI]), assim como o regramento atinente a cada caso, ocasionando uma verdadeira "colcha de retalhos" no espaço laboral. Verificamos, no mesmo locus, profissionais que possuem diferenciação em seus vencimentos, direitos, regime de aposentadoria etc., mesmo desempenhando as mesmas funções e com a mesma formação. Muitas vezes, estas diferenças não são conhecidas pelos próprios dirigentes sindicais que, muitas vezes oriundos do setor privado, executam práticas sem previsão legal em suas instituições.

A própria definição de classe funcional é algo confuso no setor público. Entendemos que há uma aproximação com o conceito de *habitus*, de Pierre Bordieu (1983, p. 65), que é "entendido como um sistema de disposições duráveis e transponíveis que, integrando todas as experiências passadas, funciona a cada momento como uma matriz de percepções, de apreciações e ações", ou seja, caracteriza essa multiplicidade de ações vivenciadas entre as diversas categorias que compõe o *habitus* recortados na representação classista do objeto de estudo em tela.

A identificação enquanto servidor público

¹⁰ A cultura submetida tem uma postura, negocia e se inter-relaciona com a dominante; isto gera uma série de correspondências sob uma percepção paternal, criando um estado de equilíbrio, de continuidade sistemática (DIAS PERERA, 2004, p. 291, tradução nossa).

¹¹ Referimos à diferença seguindo a contratação majoritária pelo Regime Jurídico Único (RJU) e não pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), ocorridas durante as décadas posteriores à promulgação da Constituição federal de 1988.

(configuração geral) ou professor (configuração funcional), por exemplo, figura como um dos problemas de organização das próprias entidades representativas. O indivíduo tem dificuldade para definir a qual classe ou base sindical pertence. O relato abaixo dialoga com esta questão, visto que mostra os desafios dos servidores públicos de se identificarem como um mesmo grupo ou categoria:

[...] tu és um funcionário do Estado, tens como fonte pagadora o Estado ou município, então ali eu me considero uma servidora, na minha função, porque, pra mim, todos nós somos servidores públicos. A função é contabilista, outro é professor, a função de cada um, a profissão de cada um é que diferencia. Mas servidores, eu acho que todos somos nós (OLIVEIRA, 2012, p. 98).

Aliás, esta questão aborda também sentimentos de hierarquia e distinção na função pública e estabelece uma conexão conceitual, como nos apresenta Theodor W. Adorno (2000, p. 99), ou seja,

De um lado, o professor universitário como a função de maior prestígio; de outro, o silencioso ódio em relação ao magistério de primeiro e segundo graus; uma ambivalência como esta remete a algo mais profundo. Na mesma ordem de questões situa-se a proibição do título de 'professor', negado na Alemanha pelos docentes universitários aos docentes de segundo grau (hoje chamados Studienräte, algo como 'conselheiro de estudos').

Neste jogo de escalas entre as perspectivas relacionais das categorias que compõe a mesma unidade pública, estes aspectos simbólicos e práticos que envolvem as atividades e as respectivas remunerações são tabuladores que atrapalham na construção de um sentimento de pertença e de vivência em um mesmo grupo, o que enfraquece a categoria e o seu poder de negociação. Outro problema verificado por Nogueira (1996), está relacionado com a atenção dirigida ao assistencialismo executado no setor público antes da garantia da sindicalização prevista na Constituição de 1988, figurando esta ação como peculiar se comparado aos demais trabalhadores.

Entendemos que se torna necessário o debate acerca do pertencimento "de si e para si" dentro

do setor público, analisando as falsas consciências e as influências externas na configuração do sentimento de pertencimento. Seguindo a definição de Dias Pereira (2004, p. 297), é importante compreender a "experiência como detonador condicionante da formação histórica de uma classe social", sendo essa o principal aglutinador. Diferente do que é disposto pelo direito positivo, que compreende a organização sindical segundo fatores exclusivamente econômicos, Dias Pereira (2004) entende que as classes são fruto de um processo de construção da consciência de classe, em um processo de autodescoberta originado nos processos de luta, sendo o pertencimento e a identificação parte destas ações.

Seguimos o ideário de Jordi Canal, da EHESS, em que a defesa de uma nova história política está baseada em análise além de suas estruturas, alcançando as relações existentes entre as pessoas, componentes das instituições, originando práticas e ideias, além de integrar os aspectos culturais e sociais à história social da política. É importante referir que os sindicatos e demais entidades de representação de classe configuraram-se como algo além dos ditames legais, dos regramentos estatutários e dos espaços estruturais e comportam em sua organização indivíduos complexos que executam ações inerentes às suas próprias histórias, anseios e demandas individuais e coletivas.

Este parece ser o caso dos trabalhadores dos serviços públicos, visto que é perceptível a dinâmica de que, em certos momentos, a execução de ações é conjunta e em outros, de forma separada. Além disso, se executarem atuações por categorias, funções e formações, suas lutas tornam-se pulverizadas e minimizadas, enfraquecendo os trabalhadores frente à estrutura do Estado, que os compreende como pertencentes a um mesmo grupo profissional, ou seja, os servidores públicos.

Referências

ADORNO, Theodor W. *Educação e emancipação*. 2. ed. São Paulo: Paz e terra, 2000.

BORDIEU, Pierre. *Sociologia*. São Paulo: Ática, 1983.

DIAS PERERA, Miguel. Antropologia e historia. Un diálogo necesario? Edward Palmer Thompson: una revisión. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, Zamora, México, v. XXV, n. 99, p. 287-316, 2004.

ESPADA LIMA, Henrique. *A Micro-História Italiana: escalas, indícios e singularidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

GANDRA; Edgar Avila; SILVEIRA, Marcos Cesar. Nas margens da história: notas sobre os trabalhadores tradicionais e a historiografia *In: GANDRA, Edgar Avila; POSSAMAI, Paulo (org.). Estudos de história do cotidiano*. Pelotas: Ed. da UFPel, 2011.

KIRK, Neville. Cultura: costume, comercialização e classe *In: BATALHA, Claudio; SILVA, Fernando; FORTES, Alexandre (org.). Cultura de classe: identidade e diversidade na formação do operariado*. Campinas, SP: Editora Unicamp, 2004.

LEVI, Giovanni. Usos da biografia. *In: AMADO, Janaina; FERREIRA, Marieta de Moraes. Usos e abusos da História Oral*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. p. 167-182.

OLIVEIRA, Júlio Cesar de. *Professores e sindicalismo público municipal: algumas experiências em destaque: São Leopoldo e Bagé, RS (1988-2005)*. 2012. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo, RS, 2012.

REFORMA Sindical. *O trabalho*, mar. 2005. Encarte.

Revista da Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB). 2008.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Regional do Trabalho do Rio Grande do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 1121-9 – RS. Rio Grande do Sul: TRTRJ, 1995. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346834>. Acesso em: 6 dez. 2008.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). Parecer 65/2001. Rio Grande do Sul: TCE-RS, 2001.

RUSSOMANO, Mozart Victor. *Princípios Gerais do Direito Sindical*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

SAVAGE, Mike. Classe e história do trabalho *In: BATALHA, Claudio; SILVA, Fernando; FORTES, Alexandre (org.). Cultura de classe: identidade e diversidade na formação do operariado*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2004. p. 25-45.

SINDICATO DO MERCOSUL. *In: Folha Online*. Disponível em: <http://www.sindicatomercosul.com.br/noticia02.asp?noticia=5462>. Acesso em: 6 dez. 2008.

ZERO HORA. Porto Alegre, 16 jan. 2011. p. 19.

Júlio César de Oliveira

Doutor em Estudos Históricos Ibero-Americanos pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), em São Leopoldo, RS, Brasil. Tutor na Universidade Aberta do Brasil / UFPel, Polo Sapucaia do Sul, RS, Brasil.

Edgar Ávila Gandra

Doutor em História pela Universidade do Rio Grande do Sul (UFRGS), em Porto Alegre, RS, Brasil. Professor Associado no Departamento de História no Programa de Pós-Graduação em História (PPGH) da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), em Pelotas, RS, Brasil.

Endereços para correspondência

Júlio César de Oliveira

UAB/Sapucaia do Sul

Rua Atalibio Trindade Figueiredo, 4

Bairro Paraíso, 93220-640

Sapucaia do Sul, RS, Brasil

Edgar Ávila Gandra

Universidade Federal de Pelotas

Instituto de Ciências Humanas

Rua Alberto Rosa, 154

Porto, 96010-770

Pelotas, RS, Brasil

Os textos deste artigo foram revisados pela SK Revisões Acadêmicas e submetidos para validação do(s) autor(es) antes da publicação.