

Capítulo 1

Sindicalismo no setor público

Sidney Jard da Silva

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

SILVA, SJ. Sindicalismo no setor público. In: *Companheiros servidores: o sindicalismo do setor público na CUT* [online]. São Bernardo do Campo, SP: EdUFABC, 2015, pp. 25-48. ISBN: 978-85-68576-83-0. Available from: doi: [10.7476/9788568576830](https://doi.org/10.7476/9788568576830). Also available in ePUB from: <http://books.scielo.org/id/jnrq6/epub/silva-9788568576830.epub>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

CAPÍTULO 1

SINDICALISMO NO SETOR PÚBLICO¹

O objetivo deste primeiro capítulo é situar o tema deste livro, a influência do sindicalismo do setor público na CUT, dentro de um contexto econômico e político mais complexo, caracterizado por profundas transformações na área estatal e na própria base social do sindicalismo. Assim, destacaremos aqui dois processos que julgamos de fundamental importância para a compreensão da agenda e estratégias do movimento sindical contemporâneo: a expansão do associativismo no setor público e a reforma do Estado.

Outros processos e/ou elementos poderiam ser destacados nesta contextualização, entretanto, optamos pela análise do avanço do sindicalismo no setor público e a reforma do Estado por dois motivos:

- 1) no mundo inteiro, a expansão do associativismo entre os assalariados do setor público colocou novas questões para análise do movimento sindical, entre elas: qual é o significado desse fenômeno, quais os fatores que explicam sua emergência, qual é o seu impacto político, econômico e social, quais as relações que se estabelecem entre o sindicalismo do setor público e do setor privado;
- 2) as políticas de ajuste estrutural implementadas nas últimas décadas, por sua vez, ao alterarem as condições de trabalho no setor público, representam grandes desafios para a organização sindical dos servidores públicos e empregados em empresas estatais.

Expansão do ativismo sindical no setor público

Após décadas de expansão e consolidação das organizações sindicais no segundo pós-guerra, observamos atualmente uma crise sem precedentes na história do movimento sindical. As manifestações mais visíveis da chamada “crise do sindicalismo” concentram-se, sobretudo, na queda das taxas de sindicalização e na perda do poder de influência dos sindicatos sobre o Estado e o empresariado.²

1. Uma versão resumida deste capítulo foi publicada em *Tempo da Ciência*, v. 12, n. 24, 2º semestre de 2005, pp.123-143.

2. São muitos os trabalhos que, sob diversos enfoques, referem-se à chamada crise do sindicalismo; entre os mais recentes podemos citar: Antunes (1998), Beynon (1999), Jácome Rodrigues e Ramalho (1998), Martins Rodrigues (1998a, 1998b, 1999), Mcilroy (1999).

Segundo Martins Rodrigues, a crise do sindicalismo ocorre num momento de “constituição de novos modelos de organização social, de produção, de intervenção política e de valores” (1992a:3), portanto, em meio a um conjunto complexo de mudanças que alteram as próprias condições de existência da organização sindical. O quanto os sindicatos conseguirão resistir ou se adaptar a estas transformações é o que preocupa estudiosos e lideranças do movimento sindical no mundo inteiro.

Contudo, apesar de constituir um fenômeno global, a crise vivida pelo sindicalismo atinge de forma diferenciada as diversas categorias econômicas e profissionais, sendo possível distinguir os setores em que esta crise manifestou-se com maior intensidade, daqueles que só mais recentemente apresentam certa tendência de estagnação ou refluxo.

Neste sentido, cumpre destacar o alerta de autores como Johnston (1994) e Troy (1994), os quais observam que grande parte dos estudos sobre o movimento sindical tem como objeto de análise o sindicalismo do setor privado, colocando em segundo plano a importância do sindicalismo do setor público no cenário político-sindical contemporâneo.

De fato, a atual crise do sindicalismo só não é maior devido o avanço do associativismo sindical entre os assalariados dos escritórios e do setor de serviços; neste último caso, destaca-se a militância dos assalariados do setor público:

Nos EUA, a proporção de trabalhadores manuais (*blue collars*) que, em 1959, compreendiam 80% do total de sindicalizados, caiu para 50% enquanto a dos empregados (*white-collars*) passava de 19% em 1959 para 39% em 1985, estando a porcentagem restante filiada a outros sindicatos de serviços (Troy, 1986). Considerando apenas o setor privado, em meados da década dos 80, os não-manuais representavam na Áustria, 22% de todos os sindicalizados; na Dinamarca 24%; na Alemanha, 18%; na Holanda, 16%; na Noruega, 17%; na Suécia, 23%; na Suíça 25% (Visser, 1988). Na Alemanha, atualmente, de cada três sindicalizados, um é de classe média, enquanto na Noruega e na Holanda se estima que a metade dos trabalhadores sindicalizados não exerce uma profissão manual. Na França, onde a crise do sindicalismo é especialmente forte, a proporção de empregados entre os sindicalizados é superior a 50%. Na Noruega, é de 48%, na Grã-Bretanha, de 40%, de 36% na Suécia, de 35% na Áustria, de 32% na Dinamarca, de 20% na Itália (Visser, 1989). (Martins Rodrigues, 1992b:3)

A princípio este fenômeno foi associado ao próprio crescimento do setor de serviços nas sociedades contemporâneas. Contudo, como observa Martins Rodrigues (1999:86), referindo-se à produção acadêmica mais recente sobre o tema: o “foco” da análise mudou do empregado de escritório

para o empregado do setor público. No mesmo trabalho o autor também observa que perdeu força, na produção acadêmica, a ênfase na expansão do sindicalismo entre os assalariados de classe média: “Os trabalhos mais recentes não mais falam, ou falam cada vez menos, na sindicalização das “classes médias” e sim na sindicalização do setor público” (Martins Rodrigues, 1999:86).

Neste ponto, acreditamos que duas observações devem ser feitas. A primeira refere-se às profundas transformações ocorridas nas sociedades capitalistas neste último século, que tornaram mais difícil estabelecer uma delimitação exata entre os trabalhadores *white-collars* e *blue-collars*. Este fato já havia sido notado de forma pioneira por Mills (1969) em seu estudo sobre a expansão do sindicalismo entre os empregados de escritório e do setor de serviços norte-americano:

O problema de saber se os colarinhos-brancos formam uma “nova classe média” ou um “novo proletariado” está sendo resolvido, como vimos, pelas mudanças ocorridas nas duas classes, e pelas modificações na organização sindical americana. Do ponto de vista econômico, os colarinhos-brancos são menos uma “classe média” do que se supõe; no plano social e ideológico, os operários são mais “classe média” do que se costuma acreditar. No contexto burocrático em que se dá a mudança social atualmente, são as organizações, e não as classes espontaneamente ativas, que muitas vezes monopolizam as oportunidades de ação. E num mundo de organizações e grupos de interesse, os empregados e os operários unem-se numa espécie de bloco de pressão da classe média inferior. (Mills, 1969:337)

A segunda observação, estreitamente relacionada à primeira, refere-se à própria imprecisão do conceito de classe média, dada a complexidade das sociedades capitalistas contemporâneas e a própria heterogeneidade dos estratos sociais que podem ser incluídos nos setores intermediários da hierarquização social.³

Neste sentido, a literatura sindical que trata da expansão do sindicalismo no setor público, com frequência, tem chamado a atenção para a necessidade

3. Neste sentido, como observa Bonelli: “As classes, os estratos ou qualquer outra forma de denominar as diferentes posições existentes na hierarquia social são construções dos pesquisadores. Algumas dessas construções desfrutam de uma unidade ou consenso maior na sua aceitação, dada a sua capacidade de conceituar objetos de pesquisa mais precisos ou homogêneos. Assim é com a classe operária ou com a burguesia. No que se refere às posições intermediárias da estrutura social, a sua complexidade e heterogeneidade interna estimulam a discussão e a polêmica no meio acadêmico, favorecendo a coexistência de diversas construções que contêm um certo “quê” de subjetividade do pesquisador” (1989:14).

de se identificar com maior exatidão o perfil das categorias profissionais, tradicionalmente consideradas de classe média, que têm desempenhado papel relevante no movimento sindical contemporâneo (Guedes, 1994; Mascarenhas, 1990; Nogueira, 1996).⁴ Com efeito, os dados empíricos sobre o associativismo sindical entre os assalariados não-manuais demonstram que este fenômeno não é generalizável para todos os assalariados do setor de serviços, sendo mais forte entre os trabalhadores do setor público:

Por exemplo, na Áustria, no terciário, a taxa de sindicalização do setor público é de cerca de 58% e, no setor privado, de 31%; na Suécia, de 84% e 29%; na Noruega, de 84% e 16%, na Grã-Bretanha, de 78% e 11%; na Holanda, de 44% e 8% e na Suíça, de 59% e 5%. (Martins Rodrigues, 1992a:3)

A significativa importância dos assalariados do setor público no sindicalismo contemporâneo também é confirmada pela crescente participação destes trabalhadores no total de sindicalizados, ou quando analisamos comparativamente as taxas de sindicalização no setor público e no setor privado:

TABELA 1 - Sindicalização no setor público (1970-1988)

PAÍSES	SINDICALIZADOS (MILHÕES)		% NO TOTAL DOS SINDICALIZADOS	
	1970	1988	1970	1988
Alemanha	2414,5	2728,0	33,6	33,4
Austrália (Survey domiciliar)	-	1146,6	-	45,2
Áustria	379,5	462,6	29,4	35,9
Canadá (Estatísticas sindicais) (Survey domiciliar)	503,9 -	- 1550,4 ^g	23,2 -	- 44,6
Dinamarca	300,1	622,6	27,2	35,7

4. Ao problematizar as dificuldades inerentes à aplicação do conceito de classe média na análise da expansão do sindicalismo no setor público, Mascarenhas (1990:70), por exemplo, propõe que os funcionários públicos sejam concebidos a partir do conceito de trabalhadores técnico-administrativos e não do conceito de classe média: “Os trabalhadores técnico/administrativos representam os assalariados dos serviços urbanos (bancos, comércio, transporte, comunicação), funcionários do Estado (civis e militares) e os funcionários técnicos e da administração das indústrias. Estão estes integrados ao processo de produção como mão de obra assalariada, despossuídos dos meios de produção, explorados através da apropriação de seu sobretrabalho e portadores das funções de coordenação e organização na divisão social do trabalho. Este é o agrupamento que nos interessa aqui analisar mais de perto, visto que nele se insere o nosso objeto de estudos – os funcionários públicos” (1990:70).

EUA (Estatísticas sindicais) (Survey domiciliar)	4080,0 -	- 6422,0	18,1 -	- 37,9
Finlândia	-	627,0 ^j	-	39,9
França	2043,0 ^c	1300,0	52,6	61,9
Holanda	550,5	638,3 ^j	38,0	50,3
Itália	1170,0 ^a	1928,7	23,2	33,2
Japão ¹	3278,8	2743,2	28,6	22,6
Luxemburgo	-	23,0 ^j	-	30,7
Noruega	235,1	522,8	35,9	53,0
Nova Zelândia ^{1 k}	-	174,2 ^k	-	28,4
Reino Unido	3236,4 ^a	3386,0 ^j	33,7	39,4
Suécia	631,3	1438,7	26,9	41,9
Suíça	211,2	244,0 ⁱ	27,9	31,2

a) 1971; c) 1975; g) 1984; h) 1986; i) 1987; j) 1989; k) março de 1990; 1) setor público baseado em dados do Ministério do Trabalho japonês, *Survey Básico dos Sindicatos*, nos quais os professores estão incluídos no setor de mercado de serviços.

Fonte: Visser (1991 *apud* Martins Rodrigues, 1999)

TABELA 2 - Taxa de sindicalização em países selecionados

País	TAXA DE SINDICALIZAÇÃO (1998)			COBERTURA DOS ACORDOS COLETIVOS		
	Público	Privado	Razão	Público	Privado	Razão
EUA	37,0	13,0	2,85	43,0	13,0	3,31
Outros Avanços	63,0	39,0	1,62	89,0	61,0	1,46
Canadá	63,0	28,0	2,25	80,0	31,0	2,58
Japão	56,0	23,0	2,43	(25)*		
Austrália	68,0	32,0	2,13	98,0	72,0	1,36
Nova Zelândia	80,0	42,0	1,90	94,0	55,0	1,71
Áustria	57,0	41,0	1,39	(98)*		
Dinamarca	70,0	72,0	0,97	-		
Finlândia	86,0	65,0	1,32	100,0	66,0	1,52
França	26,0	8,0	3,25	(92)*		
Alemanha	45,0	30,0	1,50	59,0	88,0	1,49
Itália	54,0	32,0	1,69	-		

Luxemburgo	74,0	43,0	1,72	-		
Holanda	49,0	20,0	2,45	(71)*		
Noruega	75,0	41,0	1,83	97,0	62,0	1,56
Suécia	81,0	81,0	1,00	100,0	72,0	1,39
Suíça	71,0	22,0	3,23	(53)*		
Reino Unido	55,0	38,0	1,45	78,0	40,0	1,95

*O número entre parênteses é a taxa de cobertura dos acordos coletivos para os setores público e privado.

Fonte: Freeman (1996 apud Cheibub, 1999)

Como vemos na Tabela 1, apenas na Alemanha e no Japão a porcentagem de trabalhadores do setor público sofreu uma pequena queda entre 1970 e 1988, a qual foi mais acentuada no Japão: 6%; contra 0,2% na Alemanha. Na Tabela 2, por sua vez, observamos que apenas na Dinamarca a taxa de sindicalização do setor privado é superior à taxa de sindicalização do setor público, respectivamente: 72% e 70%.

Além da forte presença dos trabalhadores do setor público entre os sindicalizados, a vitalidade do sindicalismo nesse setor ainda pode ser confirmada pela crescente importância das entidades sindicais de funcionários públicos nas principais centrais sindicais do mundo. Assim, por exemplo, em 1950, em apenas duas das 21 principais centrais europeias os sindicatos de funcionários públicos apresentavam o maior número de sócios, no entanto, menos de 40 anos depois, em 1989, este número mais do que triplicou: em sete das 21 maiores organizações sindicais de cúpula da Europa os sindicatos de empregados no governo apresentavam o maior número de sócios, e em outras 3 ocupavam o segundo lugar em número de filiados (Visser, 1994:33).

Igualmente expressiva é a ascensão dos dirigentes sindicais do setor público aos “postos chaves” das centrais sindicais. Na renovação da diretoria da AFL-CIO em 1995, por exemplo, a vice-presidência foi ocupada por uma representante do sindicato dos servidores públicos: Linda Chaves Thompson; enquanto a presidência ficou com John Sweeney, ex-presidente do Sindicato Internacional dos Empregados em Serviços, o qual representa trabalhadores do setor público e privado.

Por outro lado, também é importante salientar que esta expansão do sindicalismo no setor público e retração no setor privado, com frequência, está associada a um tenso processo de disputa de poder entre as organizações sindicais. Assim, como observa Martins Rodrigues (1999:108-109), na Suécia, por exemplo, o “modelo neocorporativo de negociação

centralizada” liderado pela LO – *Landsorganisationen i Sverige* –, tem sido constantemente “desafiado pelo crescimento de federações de empregados, manuais e não-manuais, do setor público (funcionalismo tradicional e empresas estatais)”, e pelo crescimento da TCO – Organização Central de Empregados Assalariados – cuja metade dos membros é de funcionários públicos, isto é, aproximadamente meio milhão de trabalhadores.

Na Itália, ocorre um processo similar, haja vista que o fortalecimento do associativismo sindical no setor público também tem representado um importante desafio para as iniciativas que objetivam uma maior centralização das organizações sindicais. Com efeito, na contramão deste movimento, em meados da década de 1980, os trabalhadores italianos do setor público iniciaram um vigoroso processo de criação de organizações sindicais autônomas, os chamados “*sindicati autonomi ou comitati di basi* – COBAS” (Locke e Baccaro, 1997:137).

Os casos aqui citados são representativos de um fenômeno mais amplo que pode ser verificado, com menor ou maior intensidade, em outras realidades nacionais onde a expansão do sindicalismo no setor público ocorreu simultaneamente ao declínio (ou à estagnação) do sindicalismo no setor privado, fazendo emergir no movimento sindical contemporâneo novas lideranças, formas de organização, táticas de ação, estratégias, ideologias e padrões de relacionamento entre empregados e empregadores.

Os estudiosos apontam para a extensão do direito de organização sindical aos funcionários públicos como o principal fator explicativo da emergência e expansão do sindicalismo no Estado. Em larga medida este processo teria consistido na extensão do direito de representação e barganha para as antigas associações de funcionários públicos (Martins Rodrigues, 1999; Troy, 1994). Nos Estados Unidos, por exemplo, ainda que persista entre os especialistas um intenso debate sobre o impacto da legislação sobre o associativismo sindical como um todo, no caso específico do setor público, diversos trabalhos têm demonstrado que as leis trabalhistas exercem uma forte influência sobre a organização sindical dos funcionários públicos. Esta influência é particularmente visível, quando se compara a organização sindical nos estados norte-americanos que reconhecem o direito de negociação coletiva com aqueles que não a reconhecem. Assim, como observam Freeman e Ichniowski: “Enquanto não “necessárias” para a sindicalização, leis favoráveis do setor público parecem ser condição suficiente para um crescimento rápido” (1988:2).⁵

5. No original: “While not “necessary” for unionization, favorable public sector laws seem to be sufficient condition for rapid growth”

Contudo, além do impacto das legislações que favoreceram o associativismo sindical no setor público, há também outros elementos que costumam ser apontados como variáveis explicativas para o avanço do sindicalismo entre os empregados do poder estatal. Nisbet (1978), por exemplo, argumenta que o êxito do associativismo no setor público está relacionado à perda de confiança dos servidores públicos na capacidade do Estado de prover suas necessidades e interesses. O autor desenvolve uma longa argumentação, procurando demonstrar que a competição entre Estado e grupos sociais, pela confiança dos indivíduos, pode ser verificada em vários momentos da história da civilização ocidental. Neste sentido, a própria expansão da organização sindical no século XIX teria ocorrido em um momento de declínio do poder do Estado e de expansão do associativismo.

No caso específico do sindicalismo do setor público, já no nosso século, Nisbet aponta para as mudanças nas relações de trabalho no interior do aparelho estatal como um dos mais importantes fatores que favoreceram a crescente sindicalização dos servidores, em especial a diminuição das relações de patronagem na burocracia estatal e a crescente burocratização e massificação do emprego público. Desta forma, os sindicatos do setor público teriam surgido não só em oposição ao poder do Estado, mas também como um substituto do clientelismo e da patronagem no aparelho estatal.

Outro argumento polêmico é sustentado por Troy (1994). O autor considera o sindicalismo do setor público um fenômeno completamente novo – “Novo Sindicalismo”, próprio de uma nova sociedade que teria emergido neste século – no qual os trabalhadores do setor público ocupariam um papel similar ao do operariado do setor privado no “Velho Sindicalismo”. Porém, nesta nova sociedade, o centro da luta sindical não estaria no aumento dos salários em detrimento das taxas de lucro do empresariado, mas sim na luta pela transferência de renda do setor privado para o setor público. Ainda segundo Troy, um outro elemento distintivo entre o “novo” e o “velho” sindicalismo, seria o pragmatismo do primeiro em contraste ao dogmatismo do último.⁶

Como vemos, diversos fatores podem ter influenciado na expansão do sindicalismo do setor público: aumento da intervenção e amplitude da ação estatal; crescimento da demanda por serviços públicos; massificação do emprego público; deterioração dos salários, benefícios e condições de

6. Entretanto, cumpre observar que, nos EUA, mesmo a prática sindical do setor privado sempre se destacou pelo pragmatismo quando comparado a outras experiências sindicais. Lipset (1968), por exemplo, ressalta a “orientação negociadora” e individualista do sindicalismo norte-americano quando comparado ao sindicalismo europeu, mais ideológico e coletivista. Segundo o autor, tais características estariam estreitamente relacionadas ao sistema de valores da sociedade norte-americana.

trabalho dos empregados nos serviços e empresas públicas; extensão do direito de organização sindical aos empregados do Estado etc.

Contudo, boa parte dos fatores que contribuíram para a expansão do associativismo no setor público estão hoje sujeitos a mudanças significativas. As políticas de ajuste estrutural tendem a modificar o modelo de gestão da força de trabalho no aparelho de Estado, aproximando as condições de trabalho no setor público às das modernas empresas do setor privado. Propõem, inclusive, a substituição do paradigma weberiano de “burocracia pública” pela chamada “administração pública gerencial” ou “paradigma pós-burocrático”, supostamente mais enxuta e eficaz (Bresser Pereira, 1996a, 1996b).

Neste sentido, compartilhamos da análise apresentada por Martins Rodrigues (1998), segundo a qual as recentes mudanças na orientação das políticas públicas tendem a afetar profundamente as condições de existência da organização sindical no setor público, em especial a difusão para a administração pública de princípios gerenciais originários do meio empresarial: *just time*, *downsizing*, qualidade total, terceirização, reengenharia etc.

Portanto, não obstante a sua vigorosa expansão nas últimas décadas, atualmente o sindicalismo do setor público está diante de um grande desafio: influenciar e, ao mesmo tempo, adaptar-se às novas relações de trabalho estabelecidas no aparelho estatal, as quais, por sua vez, representam apenas uma pequena parte de um conjunto mais amplo de transformações que assentam sobre novas bases a relação Estado-sociedade.

Expansão do sindicalismo no setor público brasileiro

Diversos estudiosos já observaram que, ao menos no que se refere ao declínio da organização e do poder sindical, no Brasil, a década de 1980 não refletiu inteiramente o que ocorreu no mundo desenvolvido. Também ao contrário dos demais países latino-americanos, nos quais o sindicalismo ressurgiu enfraquecido após um longo período autoritário, o movimento sindical brasileiro demonstrou notável capacidade de reorganização política e social, tornando-se um ator importante no processo de redemocratização do País.

Segundo Almeida (1996a), o movimento sindical brasileiro das décadas de 1970 e 1980 assentou-se em três pilares: 1) os trabalhadores da grande indústria de ponta – automobilística, metal-mecânica, siderúrgica, petrolífera; 2) os profissionais da saúde, educação e outros segmentos da administração pública direta e indireta; 3) os trabalhadores rurais. Contudo, cabe observar que a literatura acadêmica deste mesmo período privilegiou o estudo do movimento sindical dos assalariados manuais do setor privado,

havendo, comparativamente, poucos trabalhos sobre a organização sindical dos assalariados médios, em especial dos trabalhadores do setor público (Boschi, 1986).

Em parte este interesse preferencial dos pesquisadores pela prática sindical do setor privado é explicada pelo próprio papel de vanguarda exercido pelo operariado no processo de reorganização sindical no final da década de 1970, particularmente na constituição do chamado Novo Sindicalismo. Entretanto, também devemos considerar as dificuldades intrínsecas ao estudo do movimento sindical no setor público, entre as quais se destaca a própria complexidade e heterogeneidade das relações de trabalho e da organização sindical no Estado. Guedes, por exemplo, chama atenção para a ausência na literatura sobre sindicalismo no setor público de “um esforço integrativo que desse conta da ação do Estado como gestor de contingentes de força de trabalho” (1994:404) ocupados no serviço público e no setor produtivo estatal (SPE). Segundo o autor, o que normalmente encontramos “são alguns estudos localizados ou referências ao funcionalismo público direto no quadro de profissionais de classe média” (1994: 404).

Com efeito, o que predomina na literatura acadêmica que trata do sindicalismo no setor público são trabalhos que priorizam ou o estudo do sindicalismo nesse setor ou no setor produtivo estatal; raramente encontramos trabalhos que procuram abordar conjuntamente estes “dois campos” do sindicalismo no Estado. Assim, por exemplo, podemos encontrar diversos trabalhos sobre a organização e mobilização sindical de professores, médicos, funcionários públicos da administração direta, petroleiros, urbanitários etc., mas poucos são os trabalhos que procuram explorar o que há de convergente na prática sindical dessas categorias.

Uma das razões apontadas por Guedes para esta “lacuna” refere-se à própria “dificuldade em abordar conjuntamente áreas tão distintas de atuação” (1994:404). Conforme demonstra o autor, especialmente a partir da década de 1930, observa-se uma crescente diferenciação das funções do Estado na esfera pública, que passa da mera prestação de serviços para a intervenção direta no setor produtivo:

Do ponto de vista administrativo e institucional, a ação do Estado no Brasil se apresenta sob duas formas distintas e crescentemente divorciadas. Na primeira delas, a administração direta e indireta, encontramos o setor público propriamente dito, constituído pelo Executivo, ministério e fundações. A

segunda é representada pelas empresas estatais. Aí reside a base da inserção do Estado na produção material e no setor financeiro. (Guedes, (1994:405).⁷

Em cada um destes “dois segmentos” do setor público encontramos formas bastantes distintas de organização e mobilização. A primeira importante diferença a ser destacada refere-se à própria organização sindical: enquanto no setor produtivo estatal os trabalhadores estão organizados em sindicatos de acordo com estrutura sindical corporativa, regida pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT –, no serviço público a associação sindical foi proibida por mais de meio século, mais precisamente, até a promulgação da Constituição de 1988.

Portanto, um dos primeiros pontos a ser reconhecido, quando falamos do sindicalismo no setor público, refere-se à própria origem distinta da organização sindical no serviço público e no setor produtivo estatal, ainda que, em sentido abrangente, os trabalhadores do setor público estejam subordinados a um único empregador: o Estado.

Empregados em empresas estatais

A expansão da atividade estatal no Brasil não apenas multiplicou as funções do Estado, como também ampliou a heterogeneidade da força de trabalho no setor público. Neste sentido, quando analisamos as condições de trabalho dos empregados em empresas estatais, encontramos importantes diferenças a serem destacadas em relação às condições de trabalho dos servidores públicos.

O primeiro ponto a observar é que, pelo menos até década de 1970, a deterioração salarial entre os trabalhadores do setor produtivo estatal não foi tão intensa quando comparada às perdas salariais verificadas entre os servidores públicos. Além disso, os trabalhadores das empresas estatais podiam contar com uma política de recursos humanos raramente encontrada no mercado de trabalho brasileiro:

No interior de uma grande empresa estatal, no período dos anos cinquenta e mesmo sessenta, o salário direto e nominal é tão somente uma parte do salário total: a empresa estatal, qualquer que seja, como que antecipa uma espécie de Welfare State para seus funcionários e trabalhadores. Além da

7. Guedes também observa que “Este mesmo formato do serviço público federal e das estatais se reproduz em grandes linhas nos âmbitos estadual e municipal” (1994: 405). E ainda ressalva: “embora do ponto de vista econômico a importância destas esferas seja bem menor do que a da União, faremos referência também a elas, pois no quadro do movimento sindical brasileiro houve momentos em que a dinâmica das lutas foi confluyente nas três esferas” (Guedes, 1994: 405)

previdência social, criação do próprio regime populista desde os anos quarenta, as empresas estatais destinam fundos próprios para uma “superprevidência social” no interior delas mesmas. Todos os direitos assegurados pela CLT e raramente cumpridos pelas empresas privadas são executados ao pé da letra pelas empresas estatais: risco de insalubridade, indenização por horas de trabalho noturno, restaurantes e refeições subsidiadas, assistência médica especial. E mais, financiamentos para compras de habitações, cooperativas de consumo, regimes especiais de férias e de atividades de lazer são postos em marcha nesse complicado processo de relação entre a empresa estatal e seus empregados. (Oliveira, 1987 *apud* Guedes, 1994:413)

Contudo, com a crise econômica da década de 1980 as vantagens concedidas pelas empresas estatais aos seus funcionários passaram a ser, constantemente, ameaçadas pelas políticas de corte dos gastos e investimentos públicos. Neste sentido, aquela década pode ser considerada o marco da resistência dos trabalhadores em empresas estatais às políticas de ajuste fiscal ensaiadas pelos sucessivos governos desde meados de 1970, as quais, aplicadas ao setor público, consistiram em demissões, corte salariais e redução das cláusulas trabalhistas herdadas do período anterior à crise.

A partir daquela década também foi significativa a alteração na relação entre os trabalhadores e direção das empresas estatais, inclusive refletindo na mudança da própria estratégia de organização dos empregados diante da política recessiva adotada pelo Governo:

Além de comprometer o desempenho das estatais, esta política revelava que os benefícios concedidos anteriormente tinham sido “doados” e que a partir de então tratava-se de garantir contratualmente os trabalhadores. Esta percepção foi clara, também, para as chefias e direções das empresas, que passaram a viver um certo dilema: representar o Governo na implementação de uma política restritiva, ao mesmo tempo que, como gerentes das empresas, estavam contra a política oficial. (Guedes, 1994:415)

Do ponto de vista da organização sindical, tal como já observamos, os trabalhadores em empresas estatais participam do mesmo regime jurídico dos trabalhadores do setor privado; sendo assim, estiveram igualmente sujeitos à ingerência do Estado em seus sindicatos. No entanto, tal como no serviço público, as associações de empregados em empresas estatais desempenharam um importante papel na organização e mobilização dos empregados em empresas estatais, constituindo uma alternativa às restrições impostas pela estrutura sindical corporativa e um espaço privilegiado para articulação da oposição às diretorias sindicais acomodadas na estrutura oficial (Guedes, 1994).

Servidores públicos

Assim como a greve operária de maio de 1978 marca a emergência do Novo Sindicalismo no Brasil, a greve dos professores da rede pública de ensino do Estado de São Paulo, realizada no mesmo ano, à revelia da legislação autoritária, registra a emergência do Novo Sindicalismo no setor público brasileiro (Nogueira, 1999). O movimento grevista dos professores paulistas, bem como a mobilização de outros setores do serviço público, demonstrou que as restrições legais não eram suficientes para impedir o avanço do associativismo no aparelho estatal. De fato, no final da década de 1970, quando o movimento sindical brasileiro retornou à esfera pública, já era significativo o grau de organização e mobilização alcançado pelos servidores, especialmente pelos profissionais da saúde e educação.

Entre 1978 e 1988, após décadas confinadas ao assistencialismo e ao clientelismo político, as antigas associações dos servidores públicos passaram a desenvolver atividades de caráter eminentemente sindical, representando seus associados junto às autoridades governamentais e participando de forma ativa na reorganização do sindicalismo brasileiro, inclusive na criação das centrais sindicais. Atividades similares também foram desenvolvidas pelas novas associações, marcando um novo tipo de organização política e social dos empregados no setor público.

Assim, não obstante as controvérsias que permeiam as noções de funcionário, empregado ou servidor público; a expansão do associativismo e da mobilização sindical no setor público conformou, na prática, uma nova identidade para aqueles que trabalhavam na administração pública brasileira: a categoria de trabalhadores públicos. Com efeito, ainda que tenha sido derrotada na Constituição de 1988, foi esta a definição defendida pelos segmentos mais mobilizados do setor público durante os trabalhos da Constituinte:

Na Assembleia Constituinte de 1988, os representantes mais combativos da categoria procuraram incluir no texto constitucional a expressão “trabalhadores públicos” para todos aqueles que trabalhassem no Estado. Nesta oportunidade, tentaram reuni-los num mesmo capítulo constitucional, junto aos demais trabalhadores, o que não foi aprovado. A palavra “funcionário” foi considerada como expressão da manutenção de uma casta, privada dos direitos já garantidos aos outros trabalhadores. Por sua vez, a proposta vencedora foi a “centrista” que conseguiu aprovar na Nova Constituição o nome “servidor público”, civil ou militar. (França, 1994:201)

A denominação trabalhador público, ou trabalhador do setor público, representava a afirmação de uma identidade coletiva que desvinculava

os empregados no aparelho estatal tanto da imagem do funcionário patrimonialista, quanto da figura do burocrata do tipo weberiano. Ao mesmo tempo procurava incluir os empregados na administração pública dentro da concepção mais ampla de classe trabalhadora (Nogueira, 1999). Consequentemente, também reconhecia a premência no interior do aparelho estatal de relações tipicamente trabalhistas, distanciando-se do tradicional discurso, ainda presente em nossos dias, do serviço público como “vocação”.

Por outro lado, a Constituição de 1988, apesar de rejeitar a denominação “trabalhador público”, ao estender o direito de greve e de sindicalização para o serviço público reconheceu de direito o que já ocorria de fato. Com efeito, mesmo antes da promulgação da nova Carta Constitucional, os servidores públicos já estavam organizados e estabeleciam com o Estado um relacionamento conflituoso, análogo à relação trabalhista no setor privado.⁸

Neste sentido, pode-se dizer que no Brasil ocorreu um processo semelhante ao descrito por Troy (1994) ao referir-se à emergência do sindicalismo do setor público nos Estados Unidos:

A explosão do sindicalismo no setor público é o resultado de um processo singular na história do sindicalismo, o que eu chamo de “organizar os organizados”. Paradoxalmente, portanto, nem as principais organizações nem os milhões de membros do Novo Sindicalismo são o resultado de políticas públicas da década de 1960 que levaram à transformação das associações e organizações existentes de trabalhadores públicos em sindicatos plenos. Os principais sindicatos no Novo Sindicalismo são, de fato, organizações transformadas em sindicatos como resultado desse [processo de organizar os organizados], e essas organizações incluem o grosso do Novo Sindicalismo. Assim, em vez de um aumento de trabalhadores sindicalizando-se repentinamente, as associações que se tornaram sindicatos tinham apenas uma escolha de Hobson: tornar-se sindicatos ou desaparecer. (Troy, 1994:25-26)⁹

8. Em entrevista de pesquisa realizada em 31.03 de 1999 com um importante dirigente do Sindsep-DF, confirmamos que a criação dos sindicatos da administração pública antecedeu a Constituição de 1988: “Em 1984 nós fizemos um congresso e nesse congresso definimos que iríamos construir um sindicato. Tiramos naquela ocasião uma organização que chamava Organização de Entidades de Base dos Servidores Públicos Federais até a fundação do sindicato em 87 (...) a gente criou o sindicato em 28 de agosto de 1987, inclusive ao arrepio da legislação. A legislação naquela ocasião não permitia que a gente criasse esse sindicato. Nós criamos em 87, forçamos inclusive a constituinte a reconhecer o nosso direito e a carta constitucional de 1988 aí já concede o direito do funcionalismo de se organizar em sindicato”.

9. No original: “*The explosion in public sector unionism is the result of a process unique in the history of unionism, what I call “organizing the organized.” Paradoxically, therefore, neither the major organizations nor the millions of members of the New Unionism is the result of public policies of the 1960s which compelled the transformation of existing associ-*

De fato, resguardam-se assim as devidas diferenças entre o sindicalismo norte-americano e brasileiro pois, no Brasil, primeiro a ação estatal motivou a “organização dos desorganizados” do setor privado (década de 1930). Apenas mais tarde, na década de 1980, tal como nos EUA na década de 1960, o Estado reconheceu a “organização dos organizados” do setor público.¹⁰

Contudo, afirmar que a Constituição de 1988 motivou a organização dos já organizados não significa menosprezar sua importância para um novo surto de associativismo no setor público em particular; e para o movimento sindical como um todo.¹¹ Com efeito, a promulgação da Nova Carta incentivou significativamente a multiplicação das organizações sindicais; destacando-se, mais uma vez, o grande número de sindicatos criados no serviço público durante a década de 1990:

TABELA 3 - Novos Sindicatos de Empregados e Empregadores por Grandes Setores

SETORES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	TOTAL
Indústria 1	78	91	70	21	36	31	5	332
Indústria 2	237	234	110	83	56	49	2	771
Comércio 1	88	111	89	47	41	50	6	432
Comércio 2	239	218	135	86	70	63	9	820
Transporte 1	14	22	6	15	8	7	1	73
Transporte 2	14	64	36	25	16	29	4	188
Rural 1	14	20	40	24	55	57	3	213
Rural 2	2	70	23	38	17	26	2	178
E Créditos 1	2	3	4	4	2	2	0	17
E Créditos 2	25	11	8	5	4	5	1	59
Autônomo	42	46	19	7	13	9	1	137
Prof. Liberal	36	48	20	18	21	15	2	160

ations and organizations of public employees into full-fledged unions. The major unions in the New Unionism are, in fact, organizations transformed into unions as a result of those and these successor organizations comprise the bulk of the New Unionism. Thus, instead of a spurt of employees suddenly joining unions, the associations which became unions had only a Hobson's choice: become unions or disappear”.

10. Paradoxalmente, como observam diversos autores, este descompasso entre o reconhecimento legal e a organização associativa no serviço público acabou por favorecer a emergência do sindicalismo de confronto dentro do próprio Estado, uma vez que as organizações dos servidores públicos não estavam subordinadas à estrutura corporativa oficial (Boito Jr., 1991; Guedes, 1994; Nogueira, 1998).

11. Entre os incentivos criados pela nova carta podemos citar: o fim da prerrogativa de intervenção do Ministério do Trabalho nos assuntos internos dos sindicatos; a dispensa da obrigatoriedade do reconhecimento das novas entidades sindicais pelo poder público, a extensão do direito de greve e de sindicalização ao servidor público civil; a manutenção da unicidade e do monopólio da representação sindical; e a criação de mais um mecanismo de sustentação financeira para os sindicatos: a contribuição confederativa.

Ed. Cultura 1	1	10	7	10	5	9	0	42
Ed. Cultura 2	58	64	35	38	13	17	0	225
Com. Publ. 1	9	13	1	4	3	4	0	34
Com. Publ. 2	12	12	0	43	5	0	0	72
Serv. Público 2	400	354	161	184	93	82	7	1281
Total	1271	1391	764	652	458	455	43	5034

Fonte: Ministério do Trabalho (*apud*, Almeida, 1998)

Nota: 1- sindicatos de empregadores

2- sindicatos de empregados

Analisando a Tabela 3 é possível verificar um grande crescimento dos números de sindicatos em todos os grandes setores da economia, tanto no que se refere aos sindicatos de empregados quanto nos de empregadores. Em apenas seis anos, entre 1990 e 1996, foram criadas 5.034 entidades sindicais no Brasil, das quais 1.281 (25,44%) no serviço público. Se considerarmos apenas as entidades sindicais de empregados, veremos que os servidores públicos foram responsáveis pela criação de 35,64% dos novos sindicatos, superando todas as demais categorias.

Quanto ao modelo de organização sindical que predominou no serviço público após a promulgação da Carta Constitucional, manteve-se uma variedade muito grande de estruturas e formas de representação “superpostas” (Cheibub, 1999; Guedes, 1994:412). Com efeito, ao permitir uma interpretação dúbia da aplicabilidade da unicidade sindical ao setor público, a Constituição de 1988 possibilitou que na prática os servidores públicos continuassem a organizar (e multiplicar) livremente suas entidades associativas.¹²

Assim, no que se refere à organização sindical, encontramos no serviço público brasileiro uma grande variedade de estruturas representativas em todas as esferas da administração pública. No caso específico da administração pública federal, por exemplo, Guedes (1994: 412) classifica as entidades sindicais em três grandes grupos:¹³

12. Pessoa, por exemplo, observa que: “Reconhecendo o direito de sindicalização dos servidores públicos, fundado na liberdade sindical, a Carta Política de 1988 simplesmente dispõe que ‘é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical’ (CF/88, art. 37, VI). Diante dessa redação, sintética e lacônica em relação àquela constante do art. 8º e incisos do mesmo Texto Constitucional, questiona-se, em sede doutrinária e jurisprudencial, se no Brasil a sindicalização dos servidores públicos deveria ou não observar a limitação da unicidade sindical, impostas aos sindicatos do setor privado” (1995: 53).

13. Encontramos em Nogueira (1996) uma classificação similar: “A partir desses dados podemos inferir que há pelo menos três modalidades de organização sindical no serviço público federal: os *sindicatos gerais* implantados nos Estados da Federação, como

- 1) Os sindicatos gerais – cuja representação encontra-se estruturada em algumas organizações setoriais que procuram responder e encaminhar a dinâmica particular de cada segmento da administração pública como, por exemplo, o Fórum das Entidades dos Servidores em Ciência e Tecnologia, a Coordenação Nacional dos Servidores do Ministério da Educação e Cultura e a Federação das Entidades dos trabalhadores do Ministério da Saúde (FETRAMS);
- 2) Os sindicatos por ramo de trabalho, que representam os trabalhadores de um determinado ramo de atividade como, por exemplo, o Sindicato dos Servidores da Previdência (SINDSPREV);
- 3) A representação por categoria/órgão – da qual são exemplos a Associação dos Docentes do Ensino Superior (ANDES); a Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA), o Sindicato dos Fiscais do Ministério da Fazenda (SINDIFISCO) e a Associação dos Sindicatos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ASSIBGE).

Mobilização sindical no setor público brasileiro

A história recente das mobilizações grevistas inicia-se no final da década de 1970, com as greves dos metalúrgicos do ABC paulista, e atinge seu ápice no final da década de 1980, quando o Brasil entra para o grupo de países com maior volume de greves no mundo (Noronha, 1992; 1994). As greves das décadas de 1970 e 1980, apesar de motivadas por questões essencialmente econômicas, constituíram um importante instrumento de conquista de espaço político para os trabalhadores brasileiros. De fato, o movimento grevista do setor público e privado encontrou motivações comuns em um contexto “macroeconômico” caracterizado pelo descontrole inflacionário, estagnação econômica e excessivo endividamento externo. Mas, além disso, transformou-se em um movimento de denúncia da precariedade

demonstra o caso dos sindicatos filiados à CONDSEF; os *sindicatos por ramo*, como o caso da previdência representado pelos Sindicatos dos Previdenciários em diversos Estados e também pelo setor da educação, onde a CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação) busca aglutinar os sindicatos por categorias existentes nas três esferas de Governo, e os *sindicatos por categoria* ou órgão tomados isoladamente como o caso da ANDES-Sindicato Nacional e suas seções sindicais dos docentes nas instituições universitárias, da FASUBRA apoiada nas associações de servidores das universidades, a UNAFISCO, Sindicato dos Fiscais do Ministério da Fazenda, dos Sindicatos dos Fiscais da Previdência, do Sindicato dos funcionários do IBGE, Sindicatos dos Agentes da Polícia Federal, entre outros” (1996:114; grifos do autor).

das condições de vida e trabalho dos assalariados, do autoritarismo das relações trabalhistas e da exclusão política e social dos trabalhadores.

Contudo, não obstante as motivações políticas e econômicas comuns, é possível identificar importantes diferenças na mobilização grevista protagonizada pelos trabalhadores do setor público e privado, neste período de vigorosa demonstração de força do movimento sindical brasileiro. As Tabelas 4, 5 e 6 resumem as principais características desse movimento no que se refere ao número de greves, número de grevistas e número de jornadas de trabalho perdidas em função das greves:

TABELA 4 - Distribuição das Greves, por grandes setores: Brasil, Região Urbana - 1978-1992

ANOS	PÚBLICO	%	PRIVADO	%	AMBOS/ SI	%	TOTAL	%
1978	8	6,8	108	91,5	2	1,7	118	100,0
1979	38	15,4	184	74,8	24	9,8	246	100,0
1980	33	22,9	94	65,3	17	11,8	144	100,0
1981	40	26,7	87	58,0	23	15,3	150	100,0
1982	40	27,8	97	67,4	7	4,9	144	100,0
1983	114	29,0	274	69,7	5	1,3	393	100,0
1984	142	23,0	467	75,6	9	1,5	618	100,0
1985	289	31,2	622	67,1	16	1,7	927	100,0
1986	403	24,2	1.197	71,9	65	3,9	1.665	100,0
1987	838	38,3	1.344	61,4	6	0,3	2.188	100,0
1988	1.116	52,2	947	44,3	74	3,5	2.137	100,0
1989	1.298	32,9	2.540	64,4	105	2,7	3.943	100,0
1990	826	35,0	1.460	61,9	71	3,0	2.357	100,0
1991	649	46,4	733	52,4	17	1,2	1.399	100,0
1992	315	55,5	239	42,1	14	2,5	568	100,0
TOTAL	6.149	36,2	10.393	61,1	455	2,7	16.997	100,0

Fonte: Nepp/Unicamp, Desep/CUT (para 1992) (apud Noronha 1994)

TABELA 5 - Distribuição de Grevistas, por grandes setores: Brasil, Região Urbana 1978-1992

ANOS	PÚBLICO	%	PRIVADO	%	AMBOS/SI	%	TOTAL	%
1978	26.806	18,9	115.175	81,1	0	0,0	141.981	100,0
1979	175.990	9,9	1.253.826	70,8	340.974	19,3	1.770.790	100,0
1980	220.533	27,2	533.624	65,8	56.935	7,0	811.092	100,0
1981	351.943	56,5	171.922	27,6	99.030	15,9	622.895	100,0
1982	262.105	54,8	116.532	24,3	100.000	20,9	478.637	100,0
1983	504.502	57,7	369.574	42,3	550	0,1	874.626	100,0
1984	871.538	65,9	426.213	32,2	25.636	1,9	1.323.387	100,0
1985	2.901.889	47,6	2.401.147	39,4	790.250	13,0	6.093.286	100,0
1986	3.478.498	56,4	1.991.505	32,3	692.745	11,2	6.162.748	100,0
1987	5.453.873	63,5	2.397.345	27,9	737.160	8,6	8.588.378	100,0
1988	6.236.689	75,9	1.740.334	21,2	241.523	2,9	8.218.546	100,0
1989	10.912.568	59,4	3.981.395	21,7	3.484.660	19,0	18.378.623	100,0
1990	14.258.304	70,3	4.588.486	22,6	1.449.566	7,1	20.296.356	100,0
1991	9.139.239	54,7	5.014.956	30,0	2.547.440	15,3	16.701.635	100,0
1992	2.044.747	69,9	849.410	29,1	29.315	1,0	2.923.472	100,0
TOTAL	56.839.224	60,9	25.951.444	27,8	10.595.784	11,3	93.386.452	100,0

Fonte: Nepp/Unicamp, Desep/CUT (para 1992), (apud Noronha 1994)

TABELA 6 - Jornadas Perdidas, por Grandes Setores: Brasil, Região Urbana 1978-1992

ANOS	PÚBLICO	%	PRIVADO	%	AMBOS/SI	%	TOTAL	%
1978	443.489	24,4	1.366.649	75,0	11.100	0,6	1.821.238	100,0
1979	4.072.537	19,6	11.611.194	55,9	5.100.884	24,5	20.784.615	100,0
1980	4.945.247	35,5	7.683.344	55,2	1.282.516	9,2	13.911.107	100,0
1981	3.761.313	53,9	2.428.749	34,8	790.314	11,3	6.980.376	100,0
1982	3.406.838	65,9	1.285.318	24,9	474.678	9,2	5.166.834	100,0
1983	10.900.699	82,5	2.298.783	17,4	14.606	0,1	13.214.088	100,0
1984	11.621.737	82,7	2.363.557	16,8	63.008	0,4	14.048.302	100,0
1985	56.336.016	73,6	15.570.512	20,3	4.652.822	6,1	76.559.350	100,0
1986	40.133.423	75,6	11.351.228	21,4	1.598.951	3,0	53.083.602	100,0
1987	106.312.661	80,4	19.506.813	14,7	6.482.413	4,9	132.301.887	100,0
1988	75.549.895	85,3	12.482.883	14,1	531.589	0,6	88.564.367	100,0
1989	189.210.807	76,8	47.560.165	19,3	9.651.476	3,9	246.422.448	100,0
1990	126.056.642	67,3	43.814.198	23,4	17.407.883	9,3	187.278.723	100,0
1991	181.127.159	80,0	40.881.609	18,1	4.271.439	1,9	226.280.207	100,0
1992	19.593.646	86,8	2.901.305	12,8	84.365	0,4	22.579.316	100,0
TOTAL	833.472.109	75,2	223.106.307	20,1	52.418.044	4,7	1.108.996.460	100,0

Fonte: Nepp/Unicamp, Deseq/CUT (para 1992), (apud Noronha 1994)

Analisando as Tabelas 4, 5 e 6 é possível verificar que as greves do setor público, apesar de representarem apenas 36,2% das greves realizadas entre 1978 e 1992, envolveram um maior contingente de grevistas (60,9%) e um maior número de jornadas perdidas (75,2%). Como observa Noronha (1992; 1994), as greves do setor público caracterizavam-se por serem longas, por categorias e de grande quantidade de jornadas não trabalhadas, contrastando com padrão de greves do setor privado, no qual predominou as greves curtas e por empresa.

Mas se a década de 1980 foi a “época de ouro” da organização e mobilização sindical dos assalariados dos serviços públicos e empresas estatais, a década de 1990, ao contrário, assinala uma forte inflexão na tendência ascendente do número de greves, número de grevistas e número de jornadas não trabalhadas em função das greves no setor público. Depois de alcançar o pico de 1.298 greves em 1989; em 1990 o número de greves no setor público caiu para 826; em 1991 para 649; e em 1992 para apenas 315 greves. Igualmente significativa foi a redução do número de grevistas: 1990 representa o ápice, quando participaram das greves 14.258.304 trabalhadores, em 1991 o número de grevistas caiu para 9.139.239, apresentando uma queda ainda mais acentuada em 1992, quando o número de grevistas baixou para 2.044.747.¹⁴

No que se refere às jornadas de trabalho perdidas em função das greves, a tendência de queda foi menos linear, entretanto, mais abrupta: em 1989 foram perdidas 189.210.807 jornadas de trabalho, em 1990 este número caiu para 126.056.642, em 1991 voltou a crescer, com 181.127.159 jornadas, para no ano seguinte apresentar novamente uma queda acentuada: 19.593.646 jornadas de trabalho perdidas.

Nos anos seguintes a tendência de refluxo permanece. Segundo Nogueira (1998), apesar do número total de greves ter aumentado entre 1993 e 1995, manifestando uma pequena recuperação em relação a 1992, na administração pública o número de greves continuou a cair: 281 greves em 1993; 223 em 1994; e 179 em 1995. Ainda segundo Nogueira, também se observa uma tendência de mudança no padrão de greves do setor público: “As greves abrangentes, que caracterizam o modo de ser do confronto trabalhista no setor público têm diminuído nitidamente. Considerando 1993 como 100%, em 1994 cai para 79% e 1995 para 63%” (1998:16).

Assim, apenas em 1996 observamos certa recuperação do ativismo sindical no setor público. Nesse ano, o DIEESE registrou 62 greves nas

14. Noronha (1994) observa que os dados referentes ao ano de 1992 podem estar subestimados em função de problemas com as fontes de dados e da mudança da fonte de pesquisa do Nepp para o Desep.

empresas estatais e 324 na administração pública, envolvendo um total de 1.069.070 grevistas e 163.559.612 trabalhadores-hora parados. Desse modo, em 1996, o setor público teria sido responsável por 30,68% das greves; 38,24% dos grevistas e 62,61% dos trabalhadores-hora parados.

Além dos dados quantitativos sobre as greves, também é importante registrar um novo elemento na determinação do padrão de ação sindical no setor público: as políticas públicas de reforma do Estado. Conforme consta no boletim do DIEESE n.º 1993, no ano de 1996, por exemplo, aumentaram as “dificuldades nas negociações coletivas em comparação com anos anteriores” em função das políticas de contenção de despesas públicas e privatização das estatais.

No serviço público federal, por exemplo, segundo o DIEESE, em 1996 não houve nenhuma negociação entre o Governo e os servidores no que se refere à reposição das perdas salariais. O mesmo teria ocorrido na esfera estadual e municipal, onde, além das perdas salariais, os servidores estariam sujeitos a constantes atrasos nos pagamentos – o principal motivo das greves.

No que se refere às empresas estatais, as políticas voltadas para a contenção dos salários e redução dos encargos trabalhistas teriam sido as principais responsáveis pela inviabilização dos acordos em 1996. Nesse ano, os reajustes salariais nas empresas públicas ficaram abaixo ICV-DIEESE. Além disso, teria aumentado por parte das empresas a pressão em torno da chamadas cláusulas indenizatórias, as quais, na maioria das vezes, consistem em um abono compensatório pago em troca de benefícios e/ou vantagens que faziam parte das políticas de recursos humanos anteriores, tais como: auxílio alimentação nas férias, adiantamento quinzenais de salários, gratificações de férias, adicional por tempo de serviço e outras gratificações especiais.¹⁵

Nestes termos, tornou-se cada vez mais presente na agenda do movimento sindical brasileiro o debate sobre a reforma do aparelho estatal e suas consequências para os servidores públicos e empregados em empresas estatais em particular, e para sociedade em geral. Assim, se na década de

15. O endurecimento do Governo nas negociações coletivas ficou ainda mais evidente com a publicação do chamado “pacote do setor público” – resolução 9 do Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (CCE) – o qual determinava: “a. limitar ao mínimo legal estabelecido na Constituição Federal e CLT e demais normativos vigentes a concessão de adicional de férias; da remuneração de hora extra; de adicional noturno; de adicional de insalubridade; de aviso prévio; antecipação de gratificação natalina; b. excluir dispositivos que estabeleçam a concessão de gozo de férias em período superior a trinta dias e incorporação à remuneração da gratificação de cargo em comissão ou de função gratificada; c. transformar os anuênios em quinquênios, cujo valor máximo será de 5% limitado ao teto de sete quinquênios; d. limitar a 1% da folha o impacto das promoções; e. limitar a devolução da antecipação de férias; f. gastos com seguro de vida, planos de saúde e outras vantagens não poderão exceder a 50%” (Boletim DIEESE n.º 193).

1980 a crise do Estado desenvolvimentista pôde ser considerada uma das principais determinantes da ação sindical no setor público, na década de 1990, são as medidas liberalizantes voltadas para a reversão da crise fiscal que estão no centro do debate político e sindical.