

Capítulo 3

Da I CONCLAT ao VI CONCUR

Sidney Jard da Silva

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

SILVA, SJ. Da I CONCLAT ao VI CONCUR. In: *Companheiros servidores: o sindicalismo do setor público na CUT* [online]. São Bernardo do Campo, SP: EdUFABC, 2015, pp. 85-123. 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 3

DA I CONCLAT AO VI CONCURT

A CUT foi a primeira central sindical criada no pós-64, ainda sob vigência do Regime Militar e a revelia da legislação autoritária, a qual proibia a constituição de organismos sindicais que representassem centralizadamente trabalhadores de diferentes categorias econômicas e ramos produtivos. Neste sentido, a própria criação da CUT pode ser interpretada como parte de um movimento mais amplo de questionamento da estrutura sindical corporativa e de afirmação da autonomia política dos trabalhadores perante o Estado.¹

No início da década de 1980, o Brasil trilhava os tortuosos caminhos da liberalização política, estabelecendo novos padrões de relacionamento Estado-sociedade e abrindo um significativo espaço para a emergência de novos atores políticos e sociais. Neste período, demandas até então reprimidas foram introduzidas na agenda política e, em alguma medida, representavam a própria vitalidade do processo de redemocratização do País. Foi justamente nesta década que o chamado Novo Sindicalismo afirmou-se como uma novidade histórica no movimento sindical brasileiro. Se em meados da década de 1970 havia alguma dúvida sobre o alcance político desse movimento, na década seguinte, com a criação do Partido dos Trabalhadores – PT – e da CUT, ficou claro que a inserção dos trabalhadores no processo de democratização do País implicava mais do que a mera afirmação de demandas trabalhistas e/ou corporativas (Vianna, 1984; Santana, 1999).

A eminência política do Novo Sindicalismo afirmou-se sobretudo no papel de destaque ocupado pelos sindicalistas “combativos” na fundação do principal partido de esquerda da história dos trabalhadores brasileiros: o PT. Luiz Inácio Lula da Silva, principal líder do movimento grevista do final da década de 1970, foi o primeiro presidente do partido, que teve ainda entre os seus principais fundadores outros líderes sindicais de destaque: Jacó Bittar, José Ibrahim, Olívio Dutra etc.² Com efeito, mesmo apresentando

1. No entanto, como observam diversos estudiosos, desde sua fundação, a CUT estabeleceu uma relação ambígua com o modelo sindical varguista, pois, se, por um lado, representa uma importante ruptura com o corporativismo estatal, por outro, congrega um grande número de sindicatos oficiais dependentes dos recursos administrativos e financeiros proporcionados pela estrutura sindical corporativa (Almeida, 1996; Martins Rodrigues, 1990a; Boito Jr., 1991).

2. Sobre a relação entre o Novo Sindicalismo e a formação do PT, ver os trabalhos de Azevedo (1995); Keck (1991), Meneguello (1989), bem como as próprias publicações do partido, especialmente: PT – Resoluções de Encontros e Congressos (1998).

uma composição social heterogênea, diferentemente de outros partidos que também reivindicavam a representação dos trabalhadores, o PT era o único em que havia uma significativa participação de líderes sindicais em seus organismos de direção.³

Portanto, na década de 1980 nasceram duas das principais instituições representativas dos trabalhadores brasileiros: o PT e a CUT; ambas, herdeiras diretas do Novo Sindicalismo. Como diversos autores já observaram, as similaridades entre CUT e o PT são notórias, tanto no que se refere às posições políticas e ideológicas, quanto ao perfil social de seus militantes. Ambas as entidades apresentam uma composição social heterogênea na qual se destacam entre as principais lideranças os trabalhadores manuais qualificados do setor privado e assalariados médios do setor público. Outrossim, tanto a CUT quanto o PT também apresentam uma grande heterogeneidade política e ideológica, agregando diversos agrupamentos, desde setores progressistas da Igreja Católica até correntes trotskistas, passando por intelectuais e sindicalistas independentes.⁴

Ademais, ainda que seus principais líderes afirmem, de forma categórica, a necessidade de manter a autonomia no relacionamento entre partidos e sindicatos, é incontestável o vínculo estreito existente entre a CUT e o PT. No V Congresso da CUT, por exemplo, o PT era o partido de preferência de 76% dos delegados. Por outro lado, os sindicalistas cutistas ocupam papel de destaque tanto na direção partidária quanto na bancada parlamentar do PT.⁵

A proximidade entre a CUT e o PT também estão expressas no emaranhado de suas posições políticas e ideológicas. Com efeito, tanto no PT quanto na CUT, o que prevalece é uma miscelânea de posições, na qual se destacam uma prática cotidiana reformista, típica de partidos e organizações sindicais social-democratas, e a defesa de um genérico “socialismo democrático”.⁶

3. Para uma discussão mais aprofundada, e polêmica, sobre o perfil social do PT ver Martins Rodrigues (1990b).

4. Dada esta estreita relação entre a CUT e o PT, é possível questionar até que ponto as posições da central em relação à reforma do Estado não seriam influenciadas pelo partido. No entanto, fugiria aos limites deste livro avançarmos no terreno da influência política partidária sobre as entidades sindicais. Ademais, no episódio e na área setorial da reforma do Estado que privilegiamos para análise, as negociações da reforma da previdência, a CUT e o PT não compartilhavam da mesma posição.

5. Em 1998, 35 (60%) dos 58 deputados eleitos pelo partido eram sindicalistas (*Debate Sindical*, ano 12, n.º 29, novembro de 1998 – janeiro de 1999).

6. Diversos trabalhos apontam para a ambiguidade da posição política e ideológica do PT, dentre os quais ver especialmente Azevedo (1995), que faz uma leitura crítica do chamado “socialismo democrático” defendido pelo partido. No caso da CUT, diversos trabalhos também têm observado que, muito embora a Central incluía a defesa do socialismo em suas resoluções, estatutos e programas, esta posição é extremamente genérica e não ori-

O vínculo estreito com o PT; as condições políticas e econômicas em que foi criada; sua importância na afirmação de uma identidade política para os trabalhadores; suas ambiguidades políticas e ideológicas; as dificuldades encontradas na definição de um projeto sindical; a posição adotada em momentos cruciais da história política do País (Diretas já, Assembleia Constituinte etc.). Estes foram alguns dos aspectos que mais preocuparam os estudiosos empenhados em explicar o processo de formação e consolidação da CUT. De modo geral, pode-se dizer que os trabalhos escritos sobre a Central têm enfatizado muito mais seu aspecto político e ideológico do que propriamente sindical, isto é, mais as ideias do que os interesses.⁷

A nosso ver, esta ênfase nos aspectos políticos e ideológicos, que tem marcado a maioria dos trabalhos sobre a CUT, foi de fundamental importância para a compreensão do processo de formação e consolidação da Central. No entanto, neste livro, optamos por trilhar um caminho diferente, que, sem desprezar a importância dos elementos políticos e ideológicos, enfatiza a importância dos interesses materiais dos grupos profissionais e econômicos na conformação das decisões políticas da CUT.

Neste sentido, acreditamos que a análise da participação e das demandas do sindicalismo do setor público nos congressos da Central nos oferece uma boa oportunidade de fazer uma leitura das resoluções políticas da CUT a partir dos interesses materiais representados pelos sindicatos cutistas. Isto é, partimos do pressuposto de que, independentemente da linha política do agrupamento que esteja à frente do sindicato, em última instância, as diversas correntes políticas devem responder a interesses imediatos e concretos de suas bases e, em alguma medida, esta defesa de interesses também se expressa nas resoluções dos congressos da Central.

Sendo assim, no caso específico das decisões políticas referentes ao processo de reforma do Estado, acreditamos que, além da posição política e ideológica, nem sempre convergente dos grupos políticos que compõem a CUT, também pesam os interesses concretos e imediatos dos trabalhadores do setor público representados pelos sindicatos cutistas; uma categoria que, como vimos no capítulo anterior, tem grande peso quantitativo na estrutura da Central e, como veremos no decorrer deste capítulo, também logrou

enta a prática dos sindicatos cutistas; ver especialmente Martins Rodrigues (1990a).

7. Em geral, as análises das resoluções dos congressos cutistas, por exemplo, dedicam mais atenção às posições dos agrupamentos políticos e/ou à análise das teses apresentadas nos congressos do que às demandas trabalhistas propriamente ditas. Com efeito, na maioria dos trabalhos as resoluções dos congressos cutistas são interpretadas como expressão do embate político e ideológico das correntes que compõem a Central ou, mais precisamente, da ambígua combinação de ideologias e práticas políticas nem sempre convergentes, que resultam em formulações genéricas, difusas e, por vezes, contraditórias.

registrar nas resoluções dos congressos cutistas suas principais demandas políticas e econômicas.

I Conferência Nacional da Classe Trabalhadora: 1981

Embora a CUT tenha sido criada apenas em 1983, optamos por iniciar esta seção, analisando o material convocatório e as principais resoluções da I Conferência Nacional da Classe Trabalhadora – I CONCLAT, realizada em agosto de 1981. A análise deste material justifica-se por três motivos: primeiro, entre as resoluções mais importantes da I CONCLAT registra-se a criação da Comissão Nacional Pró-CUT; segundo, nesta conferência estavam presentes os principais protagonistas que, anos mais tarde, fundariam a Central; terceiro, por meio da análise das publicações referentes à I CONCLAT poderemos examinar como foi a participação dos trabalhadores do setor público em um dos momentos mais significativos da reorganização do movimento sindical brasileiro no pós-64.

A I Conferência Nacional da Classe Trabalhadores foi realizada no cerne de uma grave crise econômica. Em meados da década de 1980, vis-à-vis as restrições econômicas externas e os desequilíbrios macroeconômicos internos, o Governo do general-presidente João Baptista Figueiredo implementou uma série de medidas restritivas que tiveram como consequência uma acentuada queda no nível da atividade econômica do País. As medidas anunciadas pelo Governo foram recebidas com grande descontentamento pelo setor mais atuante do sindicalismo brasileiro. Os organizadores da I CONCLAT denunciaram a política econômica recessiva como mais um instrumento do Governo autoritário para assegurar os interesses do empresariado nacional e das multinacionais instaladas no País.

O boletim convocatório da I Conferência, por exemplo, enfatizava a dimensão política da crise, atribuindo um caráter conflituoso ao relacionamento estabelecido entre trabalhadores, empresários e Governo:

Neste ano de 1981, a pressão de uma gravíssima recessão econômica, voltada para manter os interesses das poderosas empresas multinacionais e dos grupos monopolistas nacionais, provoca crescente sofrimento à classe trabalhadora brasileira.

Os trabalhadores têm sido historicamente marginalizados da vida política brasileira. Vivem sufocados por baixos salários, muitas vezes sem as mínimas condições de trabalho.

Não bastasse a contínua perda do poder aquisitivo do salário, os trabalhadores brasileiros enfrentam agora o desemprego, a redução da jornada de trabalho

com redução de salário, rotatividade no emprego. E os trabalhadores do campo continuam sem terra e sendo expulsos para as cidades.

Fato importante nas lutas dos trabalhadores hoje é a disposição para enfrentar esta ofensiva do Governo e dos patrões frente às consequências dessa política recessiva. (CUT, 1984:13)

Foi, portanto, em meio à profunda crise política e econômica da década de 1980, que os dirigentes sindicais identificados com o Novo Sindicalismo tomaram a iniciativa de convocar “todos os trabalhadores brasileiros que vivem na cidade e no campo, a participarem da I CONCLAT” (CUT, 1984:13).

Em geral, os trabalhos sobre a I CONCLAT destacam, sobretudo, a participação dos trabalhadores manuais da indústria e do setor rural na organização e realização deste evento, dedicando, comparativamente, pouca atenção para os chamados assalariados médios. Neste livro, ao contrário, ainda que seja indiscutível o papel de vanguarda dos trabalhadores manuais da indústria, consideramos que os assalariados médios, notadamente do setor público, também tiveram um papel importante na organização da I CONCLAT – mesmo que houvesse vários obstáculos organizacionais para sua efetiva participação na conferência.

A assinatura do boletim convocatório da I CONCLAT constituiu um primeiro indicador da presença dos trabalhadores do setor público junto à vanguarda do Novo Sindicalismo. Entre as 183 entidades – federações, sindicatos e associações – que assinaram este boletim, 55 (30%) eram entidades representativas de categorias profissionais em que predomina o ativismo sindical dos trabalhadores do setor público: professores, petroleiros, servidores públicos, servidores em universidades públicas, metroviários, trabalhadores em telecomunicações, médicos, urbanitários, bancários etc.

Os trabalhadores do setor público também integraram a Comissão Executiva Nacional (CEN) da I CONCLAT, responsável pela organização e condução do evento. Entre os 28 membros desta comissão, nove (32%) eram profissionais do setor público: três eram bancários de bancos públicos; dois eram professores; dois eram urbanitários; um era trabalhador em telecomunicações e um era petroleiro (CUT, 1984: 17).

Examinando as demandas expressas no temário da I CONCLAT, constatamos que a maioria das questões dizia respeito ao conjunto das categorias envolvidas na organização da conferência, tais como: reforma da CLT, estabilidade no emprego, direito de greve, contrato coletivo de trabalho, salário mínimo, direito e reivindicações da mulher, liberdade e autonomia sindical, organização nos locais de trabalho, formação da CUT, pensão e aposentadoria, saúde do trabalhador, administração da previdência, arrocho salarial, custo de vida, inflação, desemprego, rotatividade de mão de obra,

moradia, transporte, educação, participação nos fundos sociais, situação do trabalhador rural, reforma agrária, crédito rural, lei de segurança nacional, liberdade de expressão e de organização partidária etc.

O temário da conferência foi subdividido em seis comissões de trabalho: 1. Direito do Trabalho; 2. Sindicalismo; 3. Previdência Social; 4. Política Salarial e Econômica; 5. Política Agrária e 6. Problemas Nacionais. Apenas na comissão intitulada “Direito do Trabalho”, encontramos a primeira referência a uma demanda específica de um segmento importante dos trabalhadores do setor público: “o direito de sindicalização dos funcionários públicos” (CUT, 1984:18).

Como sabemos, em 1981, quando foi realizada a I CONCLAT, a organização sindical ainda era proibida na administração pública. De fato, o direito de sindicalização do servidor público civil foi reconhecido só mais tarde, com a promulgação da Constituição de 1988 (Artigo 37, inciso VI), até então a organização dos servidores estava limitada às associações técnicas e profissionais.

Contudo, como observa Boschi (1986), as restrições legais não impediram a emergência de inúmeros movimentos reivindicativos nas diversas esferas da administração pública brasileira, nos quais as associações cumpriram importante papel na organização e mobilização dos servidores:

A maioria das novas associações tendem a congregar profissionais não por categorias como requer a legislação trabalhista no caso dos sindicatos corporativos – mas por local de trabalho no qual as categorias respectivas encontram-se lotadas, ou seja, escolas ou hospitais, dependendo do caso. Além disso, essas unidades de trabalho comportam tanto o setor público, quanto o setor privado. Neste sentido as novas associações, incluindo as das áreas de serviço público, representam um esforço para escapar à rigidez da estrutura corporativa quanto à sua proibição da formação de sindicatos no setor público. (Boschi, 1986:35)

Sem discordar da análise de Boschi no que se refere à importância das associações na organização e mobilização dos servidores públicos, consideramos, entretanto, que é necessário atentar para alguns limites encontrados pelas entidades representativas dos servidores para atuarem junto às demais entidades sindicais naquele período de reorganização do movimento sindical. No que tange à I CONCLAT, por exemplo, a principal restrição refere-se aos próprios critérios de eleição de delegados:

As associações de funcionários públicos poderão enviar um número de delegados proporcional ao total de associados – seguindo os mesmos critérios adotados para os sindicatos – mais um membro da diretoria. Esse mesmo

critério será aplicado às associações de aposentados. A representação das Federações e Confederações será através de até 7 (sete) membros da diretoria. Finalmente, a participação das associações pré-sindicais obedecerá às mesmas normas estabelecidas para os sindicatos. (CUT, 1984:25)

Podemos verificar no trecho acima três critérios para a eleição de delegados a I CONCLAT: o primeiro, para as associações de funcionários públicos e associações de aposentados; o segundo, para as federações e confederações e, o terceiro, para os sindicatos oficiais e as associações pré-sindicais.

Neste ponto, cumpre notar que os critérios adotados reduziam o peso das associações de servidores não apenas em relação aos sindicatos oficiais, mas também em relação às associações pré-sindicais e oposições sindicais. Isto porque, enquanto os delegados das associações pré-sindicais e oposições eram eleitos com os mesmos critérios adotados para os sindicatos oficiais, ou seja, o número de trabalhadores na base, as associações de funcionários públicos indicavam seus delegados segundo o número de associados, equiparando-se apenas às associações de aposentados. Além disso, enquanto os sindicatos oficiais, as federações e as confederações poderiam indicar até sete membros da diretoria para participar da I CONCLAT, as associações dos servidores poderiam indicar apenas um delegado representante da diretoria da entidade.⁸

Assim, consideramos que os critérios adotados para a eleição de delegados à I CONCLAT, ao lado das restrições legais à organização sindical no setor público, contribuíram para reduzir o peso dos servidores públicos neste evento. Ainda que as associações de servidores tivessem o mesmo número de trabalhadores na base que um sindicato oficial, não seriam igualmente representadas na conferência. Ademais, considerando que no Brasil a afiliação sindical é historicamente baixa, sindicatos com grande número de trabalhadores na base e poucos sindicalizados, provavelmente, indicaram maior número de delegados à CONCLAT de 1981 do que as associações de servidores públicos com grande número de associados. Sendo assim, é pouco provável que a participação dos servidores públicos na I

8. O critério diferenciado para a escolha de delegados do funcionalismo público tinha como principal objetivo evitar que as diversas associações de funcionários públicos computassem o mesmo número de trabalhadores na base, no momento da escolha dos delegados para a conferência. Este critério, ainda que ligeiramente modificado, foi mantido nos congressos cutistas até 1988, quando dois importantes fatos ocorreram: primeiro, o reconhecimento do direito de greve e de organização sindical dos servidores públicos na Constituição de 1988; segundo, as mudanças nos critérios de escolha dos delegados nos congressos cutistas, passando a se considerar o número de filiados aos sindicatos e não mais o número de trabalhadores na base.

CONCLAT – 2,9% dos delegados – refletisse o efetivo grau de organização desta categoria quando comparada aos trabalhadores do setor privado.⁹

A Tabela 19, a seguir, apresenta o número de entidades e delegados presentes no evento:

TABELA 19 - I CONCLAT/1981: Quadro geral das entidades e dos delegados

TIPO DE ENTIDADE	N.º DE ENTIDADES	(%)	N.º DE DELEGADOS	(%)
Sindicatos urbanos	469	43,0	3.053	60,6
Sindicatos rurais	363	33,4	916	18,2
Associações pré-sindicais	176	16,2	716	14,2
Assoc. de func. públicos	32	2,9	145	2,9
Federações	43	4,0	184	3,7
Confederações	5	0,5	22	0,4
TOTAL	1.088	100,0	5.036	100,0

Fonte: CUT/CEDI (1984:32)

Finalmente, cumpre notar que, ainda que demonstrem uma modesta participação dos servidores públicos na I CONCLAT, os dados disponíveis na Tabela 19 não permitem uma mensuração exata do peso do setor público (servidores públicos e trabalhadores em empresas estatais) no evento. Isto porque, sob a rubrica sindicatos urbanos estão reunidas tanto as entidades que representam empregados de empresas privadas quanto as de empresas públicas. Além disso, como constatamos em entrevistas realizadas no decorrer da pesquisa que deu origem a este livro, muitos trabalhadores do setor público participavam dos conclaves sindicais realizados na década de 1980 por meio de sindicatos e associações profissionais.¹⁰

9. Amad Costa observa, referindo-se à representatividade da I CONCLAT, que mesmo entre os sindicatos considerados “mais avançados” predominava o baixo índice de sindicalização: “Nenhum deles sequer atinge, em termos de associados, a metade da categoria profissional por eles representada. Isto sem considerarmos que muitos destes associados apenas constam numericamente como filiados, pois recorrem ao sindicato, em um determinado mês, em busca de alguma assistência (jurídica, médica etc.) e, para obtê-la preenchem sua inscrição, pagam a mensalidade, mas não militam no organismo de representação profissional” (1987:47-49). Com efeito, no quadro sindical elaborado por Costa para o ano de 1981, entre os treze “mais expressivos sindicatos” do País apenas dois apresentavam taxa de sindicalização acima de 40% (o dos Bancários do Rio de Janeiro e o dos Metalúrgicos de Campinas), enquanto a média situou-se abaixo dos 26%.

10. Como demonstra o depoimento de um importante dirigente do Sindsep-DF: “A fundação da CUT é em agosto de 1983; naquela ocasião não tínhamos sindicato, mas, no meu

I Congresso Nacional da Classe Trabalhadora: 1983

O congresso de fundação da CUT, o I Congresso Nacional da Classe Trabalhadora (I CONCLAT), foi realizado nos dias 26, 27 e 28 de agosto de 1983, em São Bernardo do Campo, São Paulo. Participaram desse evento 5.059 delegados, representando 912 entidades sindicais, incluindo sindicatos, associações pré-sindicais, associações de funcionários públicos, federações e confederações.¹¹

O CONCLAT de 1983, como registram Giannotti e Lopes Neto (1991), foi um “divisor de águas” no movimento sindical brasileiro. De fato, ainda que a I Conferência Nacional da Classe Trabalhadora tenha registrado “que esta primeira CONCLAT seja considerada um passo fundamental e irreversível da luta pela construção da CUT” (CUT, 1984: 36), não foi isso que ocorreu nos anos que antecederam a criação da Central.

Entre a CONCLAT de 1981 e o CONCLAT de 1983 as divergências existentes no movimento sindical brasileiro tornaram-se cada vez mais inconciliáveis. Não havia consenso a respeito de temas básicos como a defesa da “unidade ou da pluralidade sindical”, a convocação das “greves gerais” ou a própria formação da CUT. De fato, a ruptura definitiva entre os sindicalistas da chamada “Unidade Sindical” e o bloco das “Oposições Sindicais” se deu quando, em 1982, a corrente “Unidade Sindical” decidiu adiar, pela segunda vez consecutiva, o congresso que fundaria a Central Única dos Trabalhadores.

A partir daquele momento o “Bloco das Oposições”, mesmo sendo minoria no interior da Comissão Pró-CUT, decidiu levar em frente o projeto de formação da Central e rompeu definitivamente com os sindicalistas da “Unidade Sindical”. Portanto, a unidade defendida na CONCLAT de 1981 não durou mais do que dois anos e, já no congresso de fundação da CUT não estava presente um setor importante do sindicalismo brasileiro, vinculado aos dois partidos comunistas (PCB e PC do B) e aos dirigentes sindicais

caso, por exemplo, que era sindicato dos economistas, nós participamos da discussão da formação da CUT. Aliás, o pessoal do grupo que estava à frente da construção do Sindsep participava de uma forma ou de outra, o pessoal participava através da associação dos sociólogos... a partir de outras entidades” (Entrevista de pesquisa realizada em 31.03.99).

11. A sigla CONCLAT aparece em diferentes momentos da história do sindicalismo brasileiro: primeiro, significando Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras; depois, como Congresso Nacional das Classes Trabalhadoras; ainda mais tarde como Coordenação Nacional das Classes Trabalhadoras. Para facilitar a identificação da CONCLAT à qual estamos nos referindo indicaremos também o ano de sua realização; por exemplo: CONCLAT de 1981, para a primeira conferência; e CONCLAT de 1983, para o primeiro congresso.

considerados “moderados”; que anos mais tarde fundariam a Central Geral dos Trabalhadores – CGT.

No que se refere à posição dos sindicatos do setor público nesta divisão, é importante registrar que parte considerável destes sindicatos acompanhou o chamado “Bloco das Oposições Sindicais” na fundação da CUT. No caso do funcionalismo público, por exemplo, notamos um aumento expressivo na participação de suas entidades e delegados no congresso de fundação da Central. Em 1981 participaram da CONCLAT 32 associações e 145 delegados representantes dos servidores, já em 1983 esse número triplicou para 99 associações e 483 delegados (CUT/CEDI, 1984). Por outro lado, na formação da Coordenação Nacional das Classes Trabalhadoras (CONCLAT), em novembro de 1983, houve decréscimo na participação dos servidores e de suas entidades representativas quando comparada à CONCLAT de 1981: 30 associações e 125 delegados (Amad Costa, 1987:150).

A participação das associações dos servidores públicos no congresso de fundação da CUT, da mesma forma que ocorrera na CONCLAT de 1981, deu-se em caráter excepcional, pois a organização sindical no serviço público continuava proibida. Esta excepcionalidade pode ser verificada, sobretudo, no artigo VII do Regimento Interno do I Congresso Nacional das Classes Trabalhadoras: “Não serão aceitas inscrições de Entidades de Servidores Públicos ou de Aposentados cujos associados já são representados por entidades sindicais” (CUT/CEDI, 1984:86). Portanto, mais uma vez, os critérios para eleição dos delegados representantes dos servidores para o I Congresso Nacional da Classe Trabalhadora não foram os mesmos que os adotados para os sindicatos:

As entidades dos Servidores Públicos e Aposentados elegerão delegados proporcionalmente ao número de associados da Entidade, enquanto os Sindicatos e as Associações Profissionais Sindicais farão em proporção ao número de trabalhadores da categoria. (Regimento Interno do 1º CONCLAT apud, CUT/CEDI, 1984:86)

No entanto, no congresso de fundação da CUT, as entidades de servidores públicos de base estadual que fossem a única representante local da categoria, poderiam indicar os seus delegados conforme os critérios estabelecidos para os sindicatos oficiais, ou seja, considerando o número de trabalhadores na base. Além disso, também foi abolida a limitação de apenas um delegado por diretoria de associações de funcionários públicos. Assim, entre a primeira conferência e o congresso de fundação da CUT, já se observa um importante passo na ampliação da representação dos funcionários públicos nos congressos da Central.

A Tabela 20, a seguir, expressa a participação das delegações no congresso de fundação da Central Única dos Trabalhadores.

TABELA 20 - CONCLAT/83: Quadro geral das entidades e dos delegados

Tipo de Entidade	Nº de entidades	(%)	Nº de delegados	(%)
Sindicatos Urbanos	355	38,9	2.262	44,7
Sindicatos Rurais	310	34,0	1.658	32,8
Associações pré-sindicais	134	14,7	588	11,6
Assoc. de Func. Públicos	99	10,9	483	9,5
Federações	5	0,5	35	0,7
Entidades Nacionais	8	0,9	28	0,6
Confederações	1	0,1	5	0,1
TOTAL	912	100,0	5.059	100,0

Fonte: CUT/CEDI (1984:73), adaptação.

Mais uma vez, os dados agregados referentes à participação das entidades sindicais no congresso da CUT não permitem uma mensuração exata do peso das entidades por setor econômico. Contudo, uma outra forma de constatarmos a participação dos trabalhadores do setor público na formação e consolidação da CUT é por meio do registro das demandas deste setor nas resoluções dos congressos. O congresso de fundação da Central Única dos Trabalhadores, por exemplo, apresentou o maior número de demandas de trabalhadores do setor público já registrado nos congressos da Central.

As principais demandas dos servidores foram expressas no Plano de Lutas elaborado pelo CONCLAT de 1983, sob a bandeira “Luta em Defesa dos Servidores Públicos”: reposição salarial de acordo com o índice do custo de vida do Dieese; reajuste semestral de salários no mínimo de acordo com o índice de custo de vida; 13º salário para os estatutários; direito de sindicalização; novo estatuto que incorpore os interesses dos servidores públicos brasileiros. Já as demandas relacionadas aos trabalhadores das empresas estatais foram aprovadas sob o título de “Luta em Defesa das Empresas Estatais”: retirada do Congresso dos Decretos n.º 2036 e 2.037; cancelamento das demissões e reintegração dos trabalhadores nas empresas estatais; posicionamento contrário às privatizações etc.

É importante observar que o referido Decreto-Lei 2.036, também chamado “Pacote das Estatais”, atingia diretamente os servidores e empregados *nas* empresas públicas e *das* empresas públicas. A partir da entrada em vigor deste decreto, em 28 de junho de 1983, estaria vedado “às entidades estatais”¹² conceder uma série de benefícios para os seus empregados, entre eles: empréstimo pessoal, financiamento de veículos, financiamento ou locação de imóveis e de bens duráveis, auxílio moradia, auxílio-financeiro, auxílio-natalidade, auxílio funeral, cartões de crédito; e quaisquer outros benefícios, vantagens ou auxílios não concedidos por lei federal.

Além disso, o decreto também suspendia as promoções, a participação nos lucros, a gratificação de assiduidade, e determinava que nenhum servidor ou empregado de empresa pública poderia receber remuneração mensal superior à fixada para o Presidente da República. O mesmo decreto ainda determinava a redução dos gastos de custeio das entidades estatais correspondente a 5% dos seus gastos totais para os períodos de junho a dezembro de 1983, e de janeiro a junho de 1984.¹³ Já o Decreto-Lei 2.037, de 28 de junho de 1983, tratava, essencialmente, do controle das despesas para investimentos das empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações, autarquias e “quaisquer instituições sob controle direto ou indireto da União”.

Em geral, as demandas relacionadas ao setor público, registradas no congresso de fundação da CUT, expressavam a resistência dos servidores públicos e trabalhadores em empresas estatais às medidas de ajuste da economia brasileira inauguradas no Governo Figueiredo. Neste momento podemos identificar dois eixos importantes na luta sindical dos trabalhadores do setor público: primeiro, a luta pela recuperação das perdas salariais sofridas durante o período inflacionário; segundo, a reação à retirada de benefícios e vantagens conquistadas no período de expansão do intervencionismo estatal na economia.

12. Neste decreto são consideradas entidades estatais “as empresas públicas, as sociedades de economia mista, suas controladas e subsidiárias, as autarquias em regime especial e as fundações sob supervisão ministerial”.

13. Parte das medidas previstas neste decreto restringia-se aos servidores ou empregados admitidos após a data do início de sua vigência, pois o parágrafo único do art. 13 estabelecia: “Aos servidores ou empregados admitidos até a data do início da vigência deste Decreto-Lei, ficam assegurados, como vantagem pessoal nominalmente identificável, os adicionais e gratificações de natureza estatutária, regulamentar ou regimental, atualmente existentes, bem como os benefícios e vantagens concedidos por lei federal, observadas as demais disposições deste Decreto-Lei”.

I Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores: 1984

Como estava previsto nas Resoluções do Plano de Lutas da I CONCLAT, o I Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores - I CONCURT – foi realizado um ano após a fundação da Central, em agosto de 1984.¹⁴

O I CONCURT não apresentou grandes novidades em relação ao congresso de fundação, limitando-se ao balanço político e organizativo do primeiro ano de existência da Entidade e ao referendo do Plano de Lutas aprovado no CONCLAT de 1983. Entre as principais reivindicações expressas nas resoluções do I CONCURT encontramos: liberdade e autonomia sindical; fim das intervenções nos sindicatos e anistia para os diretores cassados; direito de greve; fim do arrocho salarial, adoção de escala móvel de salários; redução da jornada de trabalho sem redução do salário.

Além das reivindicações trabalhistas, também foram aprovadas as seguintes resoluções gerais: rompimento com o FMI e não pagamento da dívida externa; “atendimento imediato das necessidades básicas da população trabalhadora”; revogação da Lei de Segurança Nacional; não à privatização das empresas estatais; não à discriminação de negros, mulheres e outros grupos minoritários; defesa das populações indígenas; reforma agrária sobre o controle dos trabalhadores; fim do regime militar, boicote ao Colégio Eleitoral e “Diretas Já”.

Comentando as resoluções aprovadas no I CONCURT, Martins Rodrigues observa que “o programa de lutas da nova entidade” (1990a:10) pecava, entre outras coisas, pela generalidade e superestimação do poder da Central:

Como se vê, o programa da nova entidade outra vez foi bastante ambicioso, objetivando desde o desmantelamento da estrutura sindical estabelecida até a liderança de um movimento de reforma agrária “radical, ampla, massiva e imediata, sob controle do conjunto dos trabalhadores” (A “ocupação e exploração coletiva das terras devolutas” e o avanço para a “ocupação dos latifúndios” deveria começar a partir do I CONCURT). Considerando que a CUT, uma central em fase de construção, não tinha nem mesmo condições de realizar, sozinha, uma greve geral (como reconhecia um dos documentos), o Plano de Lutas, visivelmente, não seria para ser levado à prática. Se assim é, se em todos os subseqüentes congressos da CUT constatou-se que os planos não foram aplicados, e que as palavras-de-ordem mais radicais são simplesmente ignoradas, deve-se indagar das razões, explícitas ou implícitas, que levam

14. Conforme registra Jácome Rodrigues (1997), participaram deste congresso 5.260 delegados, representando 937 entidades sindicais: 308 sindicatos rurais, 144 sindicatos do setor industrial, 246 do setor de serviços e 239 associações (68 de funcionários públicos, 31 pré-sindicais e 140 profissionais).

à aprovação de documentos de caráter geral e difuso que não servem para nortear atuação da entidade no intervalo entre congressos. (Martim Rodrigues, 1990a:10)

O próprio autor responde às indagações propostas, afirmando que a generalidade do “Plano de Lutas” da Central talvez responda a necessidade de construir uma identidade “através de posições que diferenciem a CUT das outras centrais e, em parte, das disputas internas a própria CUT” (Martins Rodrigues, 1990a: 10). Entretanto, ainda que sem discordar dessa interpretação, consideramos importante assinalar que a generalidade das resoluções dos congressos da CUT também expressa uma estratégia, muito comum no movimento sindical, de associar as demandas específicas das categorias organizadas a temas políticos, econômicos e sociais mais amplos, no intuito de legitimar suas reivindicações perante o Estado e a sociedade.

Com efeito, nas resoluções dos congressos cutistas sempre se encontram, além dos temas relacionados ao cotidiano das relações trabalhistas, reivindicações políticas e econômicas mais gerais que, se, por um lado, afirmam uma identidade, por outro, também permitem as lideranças sindicais reivindicar o “reconhecimento da CUT como órgão máximo de representação dos trabalhadores brasileiros”; e não apenas das categorias representadas pelos sindicatos cutistas (*Jornal da CUT*, ano II, n.º 1: p. 8).¹⁵ A nosso ver, esta estratégia de associar demandas específicas às demandas gerais da população assume particular importância no ativismo sindical do setor público.¹⁶ Ocorre que, pela própria posição distinta que os servidores ocupam no setor produtivo, isto é, sem condições de impor perdas econômicas diretas e imediatas ao empregador, assume grande importância no ativismo sindical desta categoria o apoio dos usuários dos serviços públicos e da sociedade em geral:

15. Esta edição especial do *Jornal da CUT* contém todas as resoluções do I CONCUR.

16. Em entrevista concedida a Basílio Senko Neto (1999), em julho de 1996, o então presidente da APEOESP, Roberto Felício, deixa clara a importância da associação dos interesses específicos da categoria às demandas gerais da população na estratégia sindical da entidade: “Os professores têm participado dos grandes movimentos sociais deste País. É muito frequente em todo o Estado nós termos professores também participando da luta política mais geral, nós temos dezenas de companheiros que são vereadores. É importante também a gente estar ocupando os espaços institucionais. Na Assembleia Legislativa nós temos deputados, ali a gente toma a iniciativa de apresentar leis, no sentido da democratização do ensino, no sentido do financiamento da Educação e assim por diante. Então eu acho que esse tripé, quer dizer: a luta por questões corporativas, a luta pela Educação e a luta por questões gerais de interesse da sociedade como um todo, tem sido, digamos, a concepção, tem sido a orientação seguida pela APEOESP nesses anos todos”.

O fundamental é que o sucesso das demandas trabalhistas no setor público dependem do apelo aos eleitores e da defesa da expansão do Estado e de seu orçamento. Por isso, as EAs [entidades associativas] dos funcionários do Estado tendem a vocalizar suas demandas em termos mais gerais, defendendo tanto o aumento de recursos públicos, como a expansão da intervenção e dos serviços do Estado, e não apenas medidas que beneficiem diretamente seus membros. Na verdade, o atendimento das demandas específicas dependem da expansão do Estado e do aumento de seu orçamento. (Cheibub, 1999:16-17)

Além disso, cumpre observar que o movimento sindical no setor público, ao lançar mão dos tradicionais recursos de pressão do sindicalismo, como é o caso das greves, além de interromper o fornecimento da mão de obra ao empregador, priva a população de bens ou serviços muitas vezes essenciais, o que exige um constante diálogo entre as lideranças do movimento e os setores atingidos pelas paralisações. Assim, é muito comum nas greves de servidores públicos a publicação de materiais específicos para usuários e a formação de comissões de esclarecimento que, em geral, informam os motivos da paralisação, as condições de trabalho dos servidores e a situação dos serviços públicos. Trava-se, assim, uma intensa disputa pelo apoio dos usuários dos serviços públicos: os servidores procuram associar as suas reivindicações à melhoria dos serviços e à defesa do patrimônio público; enquanto o Governo procura demonstrar os prejuízos que as greves e o corporativismo dos trabalhadores do setor público causam à população.

Outro importante fator que envolve a sociedade nas mobilizações do setor público e politiza o movimento é a discussão sobre os recursos disponíveis para atender as reivindicações dos servidores. Neste sentido, como observou Troy (1994), enquanto no setor privado o sindicalismo pressiona pela distribuição de renda dentro do próprio setor, ou seja, dos empresários para os empregados; no Estado o sindicalismo pressiona pela distribuição de renda do setor privado para o setor público, envolvendo um número maior de atores e interesses. O aumento salarial para determinado setor do funcionalismo, por exemplo, pode implicar tanto no aumento da tributação, como no corte de gastos e investimentos em outros setores da administração pública. Portanto, mais uma vez, cabe à organização sindical convencer os usuários dos serviços públicos e a sociedade em geral de que o atendimento às suas reivindicações proporcionará benefícios maiores do que os custos.

Neste sentido, consideramos que as severas críticas registradas no I CONCURTO à incapacidade da Central de mobilizar “outros setores” em apoio à greve dos professores e funcionários das Universidades Federais são bons

exemplos da estratégia do sindicalismo do setor público de vincular suas demandas específicas à defesa da própria melhoria dos serviços públicos:

A direção da CUT vacilou na greve dos professores e funcionários das Universidades Federais autárquicas. Devia ter puxado a solidariedade de outros setores e não ficar limitada só ao envio de cartas de apoio...

A bandeira pelo ensino gratuito em todos os níveis ficou no vazio quando, no mesmo período, houve grandes mobilizações de professores e funcionários. (I CONCUR – Resoluções – *Jornal da CUT*, ano II, n.º 1, 1984:6)

Contudo, uma questão permanece: porque é importante chamar atenção para uma estratégia que pode ser verificada não apenas no sindicalismo do setor público, mas no conjunto do movimento sindical? Na verdade, consideramos que a análise desta estratégia é importante para que possamos demonstrar que, além das motivações políticas e ideológicas, há também importantes interesses que influenciam no comportamento político da Central em relação ao Estado.

As resoluções do I CONCUR que tratam das empresas estatais constituem um bom exemplo de que os interesses das categorias profissionais também são importantes na definição de políticas da Central, ainda que a ênfase do debate esteja nos temas políticos e econômicos mais gerais, como é o caso das privatizações. Pois bem, no que se refere às empresas públicas encontramos as seguintes resoluções na “*Plataforma de Reivindicações Imediatas, associadas às Diretas-já*” (grifo do original): revogação do Decreto Lei 2.100; referendo da campanha contra à privatização das empresas estatais, aprovado no Plano de Lutas de 1983; e “a exigência de que qualquer alteração nestas empresas seja submetida à discussão e aprovação dos trabalhadores, através de suas entidades representativas” (I CONCUR – Resoluções – *Jornal da CUT*, ano II, 1984, n.º 1:8).

O Decreto Lei 2.100, de 28 de dezembro de 1983, referia-se, essencialmente, à proibição das “entidades estatais” pagarem mais de 13 salários anuais aos seus servidores ou empregados, incluindo a gratificação de Natal. Portanto, uma clara associação de uma demanda específica dos trabalhadores do setor público a um contexto mais geral de reivindicações econômicas e políticas, como demonstra o próprio título da seção em que esta reivindicação é tratada: “*Plataforma de Reivindicações Imediatas, associadas às Diretas-já*”.¹⁷

17. É importante registrar que nesta “Plataforma” apenas os trabalhadores das empresas estatais e os trabalhadores rurais estão contemplados com suas demandas específicas; no caso destes últimos a reforma agrária. As demais reivindicações referem-se ao conjunto das categorias representadas pela CUT e à população em geral.

Quanto à posição da Central em relação à privatização das empresas estatais, sabemos que, em última instância, ela remete a um modelo de desenvolvimento econômico defendido pela CUT, no qual as empresas estatais cumprem um papel fundamental na dinamização da economia. Contudo, acreditamos que, além das motivações político-ideológicas, também é necessário notar que interesses concretos de um importante setor de trabalhadores filiado à Central estavam sendo ameaçados pelas propostas “privatizantes” e pelo corte dos gastos e investimentos públicos. Neste sentido, consideramos que, apesar de a presença dos servidores públicos e empregados em empresas estatais não ser o único determinante da posição da Central em relação aos temas que envolvem o setor público, certamente estes trabalhadores devem ter um papel importante na conformação da política cutista para questões referentes à reforma do Estado; constituindo a vanguarda de resistência às propostas reformistas que apontam para a redução do aparelho estatal.¹⁸

Finalmente, é importante destacar que já a partir do I CONCURT as referências às mobilizações dos trabalhadores do setor público merecem destaque nas resoluções dos congressos da Central:

Os professores e funcionários universitários sustentaram uma greve nacional e unitária por mais de dois meses e os professores de 1º e 2º grau decretaram greve e foram às ruas em amplas mobilizações em São Paulo, Minas Gerais e vários estados (II CONCURT – Resoluções, 1986:9)

A nosso ver, o registro das demandas e mobilizações dos trabalhadores do setor público, já no primeiro congresso da CUT, não é um fato sem importância, sobretudo se lembrarmos que o paradigma de organização sindical e mobilização de massas do sindicalismo cutista, no início da década de 1980, eram os trabalhadores metalúrgicos do ABC paulista. Entretanto, à medida que houve um refluxo da mobilização sindical no setor privado, no decorrer da década de 1980, o sindicalismo do setor público tornou-se uma importante referência para o sindicalismo cutista; inclusive assumindo um importante papel na manutenção da estratégia de confronto inaugurada

18. Neste ponto, cumpre observar que nas entrevistas realizadas durante a pesquisa, os sindicalistas da CUT, do setor público e do privado foram unânimes em apontar os trabalhadores do setor público como sendo a vanguarda de resistência às propostas de reforma do Estado, posição muito clara no depoimento concedido, em 15.06 de 1999, por um alto dirigente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC: “Você teve, sem dúvida, um pessoal que foi mais diretamente atingido: o funcionalismo público, que começou a se mobilizar em torno disso; você tem setores ligados ao setor financeiro, os vários bancos públicos, os trabalhadores em empresas públicas, empresas estatais. Os trabalhadores da iniciativa privada procuraram atuar, apoiar e participar das manifestações”.

pelo operariado fabril do ABC paulista e logo difundido entre outros setores da sociedade.

II Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores: 1986

Nos dias 31 de julho e 1º, 2 e 3 de agosto de 1986, na cidade do Rio de Janeiro, a CUT realizou o seu segundo congresso nacional: o II CONCUT. Participaram deste evento 5.564 delegados, representando 1.014 entidades, assim divididas: 366 (36,1%) de trabalhadores rurais; 182 (17,94%) de trabalhadores industriais; 114 (11,24%) de funcionários públicos; 76 (7,5%) de profissionais liberais; e 276 (27,22%) de trabalhadores em serviços. Os delegados, por sua vez, estavam divididos nas seguintes proporções: 35,10% eram trabalhadores rurais; 21,59%, trabalhadores industriais; 11,07%, funcionários públicos; 5,93%, profissionais liberais; e 26,31%, trabalhadores em serviços.

Em geral, os estudiosos do movimento sindical que incluíram em seus trabalhos a análise do II CONCUT enfatizam três pontos em relação a este congresso: primeiro, a defesa do socialismo expressa no “Manifesto do II Congresso da CUT aos Trabalhadores Brasileiros”; segundo, a tentativa frustrada da corrente majoritária de realizar importantes modificações nos estatutos da CUT; terceiro, a apresentação de uma nova proposta de estrutura sindical.

No que se refere à posição político ideológica da CUT, a principal mudança em relação aos congressos anteriores foi, certamente, a inclusão da defesa do socialismo nas resoluções do II CONCUT:

A alternativa dos trabalhadores para a sociedade é o Socialismo. Enquanto a burguesia procura canalizar para si e para dentro do seu sistema econômico o conjunto das reivindicações e propostas dos trabalhadores nós sabemos que as “soluções” que apresenta só tem o sentido de reforçar a exploração e dominação de classe. Por esta razão, as soluções que propomos têm o sentido de fazer avançar a consciência dos trabalhadores nas suas próprias forças e no seu projeto social. Em cada luta e nos momentos de enfrentamento mais geral, procuramos confrontar as exigências dos trabalhadores com os limites políticos da democracia burguesa e os limites políticos do capitalismo. (II CONCUT – Resoluções, 1986:13)

No entanto, a defesa do socialismo no II CONCUT deve ser entendida muito mais como um indicador da influência que os grupos minoritários ainda mantinham até aquele congresso, do que uma posição político-ideológica efetivamente orientadora da prática sindical cutista.¹⁹

19. Como observa Martins Rodrigues, “Levada a sério as resoluções aprovadas no con-

O fato é que a partir do II CONCUR demarcou-se claramente um corte político-ideológico no interior da Central: de um lado, a Articulação e seus aliados, defensora de uma atuação sindical mais institucional e voltada para as questões econômicas e sindicais; do outro, os grupos de esquerda que concebem a Central como um instrumento de luta dos trabalhadores pela transformação radical da sociedade. Contudo, como constata Jácome Rodrigues, o II CONCUR também “foi o último momento onde a esquerda socialista conseguiu imprimir sua marca mais fortemente” no “jogo político sindical da CUT” (1997:109).

Outra importante vitória dos grupos minoritários, no II CONCUR, foi o adiamento das principais mudanças estatutárias defendidas pela corrente majoritária. As alterações referiam-se, basicamente, à periodicidade dos congressos, aos critérios para eleição de delegados e o fim da proporcionalidade na composição da direção da entidade. Entretanto, se aprovadas, mudariam significativamente o perfil dos futuros congressos da CUT (como veremos na seção deste livro que trata do III CONCUR).

A terceira novidade das resoluções do II CONCUR foi a proposta de nova estrutura sindical defendida pela Central. Tratava-se de uma ruptura radical com a estrutura corporativa: comissões sindicais de base, organização dos sindicatos por ramos de produção, criação de departamentos profissionais por ramos de atividade, ratificação do princípio de liberdade e autonomia sindical expresso nas convenções 87 e 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Com efeito, desde o final da década de 1970, a reorganização do movimento sindical brasileiro teve como uma das suas principais bandeiras a luta pela “liberdade e autonomia sindical”. Entretanto, tanto os grupos defensores da estrutura sindical vigente quanto os seus críticos acomodaram-se nesta estrutura, inclusive os sindicatos cutistas. Assim, podemos dizer que a nova estrutura sindical proposta pela CUT estava longe da realidade do sindicalismo brasileiro. Neste sentido, como observa Martins Rodrigues:

A proposta de reorganização sindical era bastante detalhada e ambiciosa. Tal como a CLT, especificava-se, com boa dose de autoridade e ingenuidade, como se deveriam proceder às eleições, quem teria direito a voto, os cargos e funções dos organismos dirigentes, o tempo de mandato etc. Os departamentos estariam “sob a orientação política da Direção Nacional da CUT”. A proposta

gresso do Rio, a ação quotidiana da CUT deveria ser pautada pelo objetivo de acirrar o conflito de classes e de preparar os trabalhadores para a luta final contra o capitalismo. Consequentemente, as chamadas reivindicações imediatas deveriam ser entendidas *instrumentalmente*, como formas de mobilização e “conscientização” das classes trabalhadoras” (1990a:13).

aprovada no II CONCURTO, de um voluntarioso a toda prova, fazia tábula rasa da estrutura sindical existente, ignorando as tradições e interesses organizados em torno do sindicalismo oficial e da resistência das empresas e do Governo. Desse modo, a nova estrutura, tão minuciosamente elaborada, não saiu do papel. (Martins Rodrigues, 1990a:13-14)

No que se refere às demandas diretamente relacionadas aos trabalhadores do setor público, a novidade está menos no conteúdo das reivindicações e mais na clara incumbência da CUT em promover a articulação sindical dos funcionários públicos e trabalhadores em empresas estatais:

A CUT promoverá a articulação sindical dos funcionários públicos e trabalhadores em empresas estatais, para defenderem o direito à sindicalização, a defesa de seus salários e condições de trabalho e combater a todas as formas de corrupção, mordomia, empreguismo promovidas pelo Governo Sarney nas empresas estatais, através da luta pela democratização da ação do Estado. (II CONCURTO – Resoluções, 1986:13)

Como podemos notar, mais uma vez as demandas trabalhistas do setor público estão associadas a temas políticos mais amplos: corrupção, empreguismo, mordomia, democratização. Vê-se um discurso cada vez mais frequente nos documentos da Central, no esforço de demonstrar que as reivindicações dos trabalhadores das empresas estatais e servidores públicos não se resumem à mera defesa de interesses corporativos, mas estão relacionadas à defesa do patrimônio estatal e à melhoria dos serviços públicos prestados à população.

III Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores: 1988

Entre 7 e 11 de setembro de 1988, no Estádio do Mineirinho, em Belo Horizonte, Minas Gerais, a CUT realizou o seu último grande congresso: “o maior encontro de trabalhadores do movimento sindical brasileiro”, nas palavras do então presidente da Central, Jair Meneguelli (III CONCURTO – Resoluções, 1988:1). O evento contou com a presença de 6.244 participantes de 117 categorias profissionais, representando 1.157 entidades sindicais, assim subdivididas: 374 da área rural, 289 de serviços, 233 da indústria, 185 do funcionalismo público, 48 do setor financeiro e 28 de transportes. Martins Rodrigues, ao analisar a evolução das categorias profissionais nos congressos cutistas, faz as seguintes observações sobre o III CONCURTO:

Em relação aos setores econômicos e profissionais, a comparação do terceiro congresso com os anteriores indica que os sindicatos do setor rural mantiveram uma participação estável: 33% no I CONCURTO; 36,1% no II CONCURTO e 32,4% no

III CONCURTO. As entidades do setor industrial tiveram um aumento constante: 15,4% no primeiro congresso; 17,9% no segundo e 20,1% no terceiro. Porém, o maior crescimento foi do setor do funcionalismo público. No primeiro congresso, as associações de funcionários públicos perfaziam 7,2% do total. Em 1986, quando do II CONCURTO, chegaram 11,2%, e em 1988 subiram para 16,0%. Por sua vez, o setor de serviços no seu conjunto (abrangendo aí profissionais liberais, os bancários e as entidades do setor de transportes), esteve assim representado: 26,2% em 1984; 34,8% em 1986 e 31,5% em 1988. Comparativamente, a representação que mais cresceu foi a do funcionalismo público, seguida da indústria e dos serviços. (Martins Rodrigues, 1990a:17-18)

Para além dos dados quantitativos, a crescente importância dos servidores públicos nos congressos cutistas também pode ser confirmada pela análise das resoluções do III CONCURTO, nas quais os trabalhadores do setor público aparecem na vanguarda do enfrentamento das políticas governamentais, especialmente àquelas voltadas para a redução dos gastos e investimentos públicos. Neste sentido, é interessante registrar a crítica da Central à mudança de orientação política e econômica do Governo de Sarney após o fracasso do Plano Cruzado:

Depois do fracasso do Plano Cruzado o Governo abandonou completamente suas aspirações à popularidade. Após a tentativa de “solução de compromissos” representada por Bresser Pereira, enterrou de vez os planos dos “economistas do PMDB” que pregavam um desenvolvimento capitalista com justiça social, a partir de uma economia fortemente regulamentada pelo Estado – para abraçar o lado contrário. Preocupado em consolidar seu respaldo junto ao grande capital, ao latifúndio e ao alto escalão das Forças Armadas, Sarney adotou o chamado “neoliberalismo econômico” que nada mais é do que a velha receita conservadora. Em última instância implica no aprofundamento do processo de internacionalização e dependência da economia brasileira, de monopolização, desestatização e penalização da vida da grande maioria da população, através dos aumentos das tarifas públicas, da eliminação dos subsídios aos gêneros de primeira necessidade e, sobretudo, do arrocho salarial. (III CONCURTO – Resoluções, 1988:8)

Ainda que a CUT tenha exagerado ao caracterizar a mudança de orientação política do Governo de Sarney, especialmente no que se refere à sua conversão ao “neoliberalismo econômico”, cumpre notar que, de fato, ao fim deste Governo iniciou-se um moroso debate entre as elites políticas e econômicas sobre a necessidade de profundas reformas na economia brasileira: liberalização comercial, privatizações, reforma do aparelho

estatal etc.²⁰ Neste sentido, a crítica cutista é mais importante para situar a posição da Central no momento inicial deste debate, do que para uma efetiva caracterização da mudança de orientação política do Governo. Com efeito, no debate sobre redefinição do papel do Estado na economia brasileira, não obstante as críticas ao modelo de desenvolvimento econômico concentrador de renda, a Central optou pela defesa crítica do Estado como principal agente do desenvolvimento econômico e social.

Como já observaram diversos autores, este “viés estatizante” foi fundamental para a adesão dos trabalhadores do setor público à CUT (Martins Rodrigues, 1993; Nogueira, 1996). A Central tornou-se assim um espaço privilegiado para os servidores públicos e empregados em empresas estatais associarem suas reivindicações específicas às demandas gerais dos trabalhadores e da população usuária dos serviços públicos. Neste ponto, é interessante registrar as principais críticas do terceiro congresso à subordinação do Governo de Sarney às medidas recessivas propostas pelo Fundo Monetário Internacional:

- corte nos investimentos públicos, especialmente das estatais que são responsáveis pela infra-estrutura básica como transporte e energia;
- corte nas verbas destinadas aos programas sociais, especialmente habitação, saneamento, saúde e educação;
- arrocho salarial mais intenso sobre o funcionalismo, com retirada da URP;
- manutenção de elevadas taxas de juros no mercado interno, associada a todas as formas de especulação de capital. (III CONCURT – Resoluções, 1988:8)

Como podemos ver, as medidas enumeradas referem-se, essencialmente, ao setor público, sendo que aos menos duas delas estavam diretamente relacionadas aos trabalhadores públicos: 1) o “arrocho salarial” sobre o funcionalismo e 2) o corte nos investimentos e gastos públicos; frequentemente traduzidos em redução na folha de pagamento da administração pública e

20. Entretanto, como observamos anteriormente, há significativo consenso na literatura acadêmica nacional e internacional no sentido de afirmar que no Brasil as reformas orientadas para o mercado foram desencadeadas apenas a partir do Governo de Collor de Mello (1990-1992). De fato, até a posse de Collor as iniciativas de ajustes estruturais foram muito tímidas. No que se refere às privatizações, por exemplo, entre 1981 e 1989, portanto até o final do Governo de Sarney, apenas 38 empresas foram privatizadas, “sendo algumas delas firmas particulares falidas que haviam sido temporariamente absorvidas pelo Governo” (Almeida, 1996b:218).

das empresas estatais, seja por meio do referido “arrocho” dos salários ou da redução do quadro de pessoal.

Por outro lado, a nosso ver, a orientação estatizante da Central não apenas atraiu as entidades representativas dos servidores públicos, como também foi reforçada pela presença destas entidades no interior do sindicalismo cutista:

Cresceu a presença da CUT no setor público. As greves no funcionalismo, em suas diversas categorias, passaram a ser, nos últimos meses, responsáveis por mais de 2/3 dos movimentos realizados, registrando-se inclusive longos e duros enfrentamentos com a política de arrocho salarial do Governo Sarney. (III CONCURT – Resoluções, 1988:16)

Nas resoluções do III CONCURT, todas as greves consideradas importantes na resistência à política econômica do Governo aconteceram em empresas públicas: Banco do Brasil, Eletrosul, Caixa Econômica Federal, Correios. Além disso, dos três indicativos de greves registrados no congresso, dois eram de trabalhadores do setor público (petroleiros e previdenciários) e um de bancários, categoria profissional em que, no setor público, a presença dos trabalhadores no ativismo sindical é muito forte:

Nestes últimos meses tivemos greves importantes contra a política econômica do FMI e do Governo, como no Banco do Brasil, Eletrosul, Caixa Econômica Federal e em particular a heroica luta dos trabalhadores dos correios em São Paulo. Essas greves aprofundaram a crise política do Governo. Assim, apesar de ter tido apoio da maioria do empresariado e dos bancos estrangeiros para os cinco anos e para implementar os planos econômicos de arrocho e entrega do País ao imperialismo, Sarney tem cada vez mais dificuldades em sua base de sustentação, não consegue se impor e vai revelando cada vez mais sua fraqueza para garantir a implantação até o fim dos planos pelos quais recebeu apoio patronal. A nova onda de greves que se avizinha (bancários, petroleiros, previdenciários) deverá acentuar esse processo de crise do Governo. (III CONCURT – Resoluções, 1988:18)

Assim, considerando que a CUT desde o seu nascimento foi identificada com o chamado “sindicalismo combativo” – caracterizado por adotar uma estratégia sindical que privilegia essencialmente o confronto – as resoluções acima citadas revelam que o setor público passou a ocupar um papel fundamental na estratégia conflitiva do sindicalismo cutista. Isso é percebido especialmente se considerarmos que, no decorrer da década de 1980, a mobilização sindical no setor privado sofreu um significativo refluxo, como constata os próprios documentos da Central:

A tendência ao assenso das greves que vêm se verificando desde 1984 pode começar a sofrer uma certa reversão. No primeiro trimestre de 1987 ocorreram 345 greves, mobilizando 2.357.116 grevistas. Em 1988, para o mesmo período, foram deflagradas 178 greves, com um total de 1.077.144 grevistas. Esta queda está se dando principalmente no setor privado, que está sendo responsável por apenas 22% das greves nos últimos meses. Mas, mesmo entre o funcionalismo, que é o setor mais mobilizado da classe e que está sofrendo um violentíssimo arrocho salarial, o volume de greves é menor do que o de 1987. (III CONCURT – Resoluções, 1988:17)

Por outro lado, à medida que cresce a importância dos trabalhadores do setor público no movimento sindical, também é reforçada nas resoluções dos congressos cutistas a estratégia de associar às reivindicações dos trabalhadores nos serviços públicos e empresas estatais a defesa do patrimônio e dos serviços públicos:

A CUT lutará contra a privatização das empresas estatais, na perspectiva de defender melhores condições de vida para a população, que deve ter o controle sobre estas empresas. Ao mesmo tempo, a CUT desenvolverá uma campanha pela melhoria dos serviços públicos, incluindo a estatização imediata dos serviços públicos sob controle do capital privado, porque entendemos que estes serviços são um direito de todos e um elemento central para a melhoria das condições de vida da população trabalhadora.

Esta campanha deve estar associada com a política sindical de defesa dos trabalhadores do setor público, de denúncia de toda a corrupção e mordomia que os altos burocratas a serviço da classe dominante promovem nestas empresas e especialmente com a luta pela sindicalização e direito imediato de organização sindical do funcionalismo. Neste sentido, o III CONCURT propõe o fortalecimento dos fóruns das estatais, onde já existem, e a organização, onde haja necessidade. (III CONCURT – Resoluções, 1988:36)

Já no tocante à organização sindical dos servidores públicos, o III CONCURT decidiu acatar as resoluções aprovadas pelo Encontro Nacional dos Trabalhadores no Serviço Público, entre as quais se destaca:

A CUT deve tomar a iniciativa de formar imediatamente os sindicatos dos trabalhadores no serviço público. Sindicatos que sejam regidos pelos princípios da liberdade e autonomia sindical, tenham um funcionamento democrático, se pautem por uma política classista e de massas, e sejam os mais amplos possíveis, possibilitando a unidade dos trabalhadores e ajudando na superação da pulverização imposta pela estrutura sindical oficial.

A CUT deve garantir que os trabalhadores no serviço público, partindo de sua experiência acumulada, decidam em suas instâncias sobre a forma de organização e funcionamento desses sindicatos. Isso implica em desenvolver os meios para que a própria categoria possa decidir soberanamente quanto à melhor forma de organizar-se, não permitindo que a CGT e os pelegos, através da Confederação Nacional dos Servidores Públicos do Brasil, restrinjam o processo ao âmbito das organizações de caráter assistencial que têm à sua frente direções majoritariamente pelegas. (III CONCURT – Resoluções, 1988:36)

O conteúdo desta resolução indica que a CUT foi a entidade sindical de cúpula escolhida pelo Encontro Nacional dos Trabalhadores no Serviço Público para representar seus futuros sindicatos. A partir de então, com a promulgação da Constituição de 1988 e a consagração do direito de organização sindical no setor público, estes sindicatos reforçariam cada vez mais sua presença e importância no sindicalismo cutista.

No entanto, a nosso ver, a garantia constitucional do direito de sindicalização não foi o único determinante do rápido crescimento do setor público nas instâncias deliberativas e nos organismos dirigentes da CUT. As alterações estatutárias aprovadas no III CONCURT, especialmente as mudanças nos critérios para eleição dos delegados, também favoreceram as entidades sindicais do setor público. Com efeito, os critérios anteriormente válidos apenas para as entidades dos servidores públicos passaram a valer, também, para os sindicatos oficiais, isto é, a escolha de delegados para os encontros sindicais passou a considerar o número de sócios, e não mais o número de trabalhadores na base. A partir de então, aumenta, de modo significativo, o peso das categorias mais organizadas nos encontros cutistas, notadamente dos trabalhadores do setor público.

Portanto, o ano de 1988 marca o início da expansão do sindicalismo do setor público na CUT, por pelo menos dois motivos: primeiro, pelo reconhecimento constitucional da organização sindical na administração pública, que contribuiu para a multiplicação das entidades de servidores, seja pela criação de novas entidades, seja pela transformação das antigas associações em sindicatos; segundo, pelas mudanças estatutárias no III CONCURT, quando passa a vigorar a escolha de delegados segundo o número de sindicalizados (e não o número de trabalhadores na base, como era anteriormente), aumentando o peso dos sindicatos com maiores taxas de sindicalização, uma parte considerável dos quais se encontra no setor público. É o que também constata Jácome Rodrigues, ao analisar a composição sócio-econômica do primeiro congresso realizado após as mudanças nos estatutos da Central:

Podemos observar que o número de sócios no setor de serviços representa mais da metade do total de sindicalizados na CUT (55%). Em segundo lugar fica o setor industrial, que perfaz 27% do total de sindicalizados. Por fim os rurais, que contam com 18% da sua base associada. À medida que o setor de serviços possui um percentual elevado de associados em seus sindicatos, têm uma maior presença nos organismos da Central, sejam encontros, congressos, ou mesmo cargos na direção. Isto porque, com os estatutos aprovados no III Congresso em 1988, o que passou a contar foi o número de sócios dos sindicatos, e não mais o de trabalhadores na base, para a escolha de delegados aos congressos, seja no âmbito municipal, estadual ou nacional. O setor de serviços – funcionários públicos, trabalhadores da educação e saúde, setor bancário e os das empresas estatais – reúne um contingente de trabalhadores escolarizado e politizado. Em vista disso, têm uma maior participação militante no sindicalismo-CUT. (Jácome Rodrigues, 1997:179)

IV Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores: 1991

O IV Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores – IV CONCURT – foi o primeiro congresso realizado conforme os parâmetros fixados pelo novo estatuto da entidade. E como já se previa, um dos principais efeitos das mudanças estatutárias foi a drástica redução do número de participantes no congresso: 1.554 contra 6.244 do congresso anterior; a maioria dirigentes sindicais. Contudo, as alterações nos estatutos da Entidade, ainda que aprovadas conforme os interesses da corrente majoritária, não asseguraram à Articulação Sindical um controle confortável sobre o IV Congresso Nacional da CUT. Ao contrário, polarizado pelas tradicionais divergências político-ideológicas e pela disputa pelo controle da direção da Central, o IV CONCURT transformou-se em palco de acirrados debates, agressões físicas e ameaças de dissidência.

As principais divergências manifestaram-se em torno do credenciamento dos delegados e dos critérios para composição da nova direção nacional da CUT. Entretanto, conforme observa Jácome Rodrigues (1997:181-182), ainda que neste congresso o acirramento da luta interna pelo controle do poder na Central tenha sido “mascarado” por questões administrativas e problemas estatutários, as causas da “profunda crise instaurada no IV CONCURT” continham elementos muitos mais complexos:

A realização deste congresso ocorreu em uma conjuntura extremamente difícil para o movimento sindical. Em dezembro de 1989, a vitória de Fernando Collor para a Presidência da República funcionou como uma ducha de água fria para amplos setores do PT, da esquerda e, principalmente do movimento sindical. A eleição de Collor representou a vitória de um projeto neoliberal,

claramente delineado, colocando o sindicalismo numa posição ainda mais defensiva. Esse fato, aliado às transformações propiciadas pela reestruturação produtiva, à crise dos sindicatos no âmbito internacional e ao desmoronamento do chamado socialismo real, criaram um estado de perplexidade e paralisia no sindicalismo-CUT, situação que já vinha desde o III CONCUT, em 1988. Junte-se a isso os aspectos internos de estruturação da CUT e seu processo acelerado de institucionalização, que termina por criar um distanciamento entre direção e base, e teremos alguns elementos para compreender a profunda crise instaurada – mas que já vinha em gestação – com a realização do IV CONCUT. (Jácome Rodrigues, 1997:181-182)

Neste ponto, é importante lembrar que Collor de Mello emergiu no cenário político nacional com uma candidatura independente em relação a partidos e agrupamentos sociais corporativos, opondo-se, de um lado, aos grandes partidos que deram sustentação ao Governo de Sarney; e, por outro, aos partidos de esquerda com forte vínculo no meio sindical. O discurso político do “caçador de marajás”, como ficou nacionalmente conhecido o ex-governador do Estado de Alagoas, ressaltava os vícios da administração pública brasileira e afirmava abertamente sua posição antiestatista, da qual o funcionalismo público e empregados de estatais tornaram-se *bode expiatório*.

A chegada de Collor à Presidência da República incluiu, de forma definitiva, o debate sobre as reformas estruturais na agenda pública, representando uma significativa ruptura com o “projeto desenvolvimentista” compartilhado por amplos setores da sociedade brasileira.²¹ Ademais, como em outros países latino-americanos, o desencadear das reformas na administração de Collor caracterizou-se pelo estilo discricionário de intervenção governamental, centrado em mecanismos institucionais que permitem ao executivo implementar políticas de ajuste estruturais à revelia das forças sócio-políticas existentes.²² Neste sentido, vale lembrar que

21. Conforme Almeida (1996b: 214): “No que diz respeito às reformas orientadas para o mercado, a recente história do Brasil pode ser dividida em dois períodos. No primeiro, do último Governo militar (1979-85) até o fim do Governo Sarney (1985-90) não ocorreu nenhuma mudança intencional importante. As políticas governamentais buscaram, sobretudo, controlar a inflação e evitar o desastre da hiperinflação. O segundo período começa com o segundo presidente civil, Collor de Mello, que instalou as reformas orientadas para o mercado na agenda governamental.”

22. Segundo Torre as experiências de desencadeamento de políticas reformistas na América Latina podem ser vistas como expressão de um *policy style*: “*Quienes han desarrollado el concepto de policy style han distinguido, entre sus varias dimensiones, la que hace referencia al tipo de relación que los gobiernos establecen con los demás actores extragubernamentales en el proceso de las políticas públicas. A partir de esta dimensión se distinguen los gobiernos entre aquellos más inclinados a imponer sus decisiones y los otros más inclinados, por el contrario, a buscar la consulta y el acuerdo. El concepto de policy*

também contribuiu para reforçar esta forma autocrática de implementação das reformas a persistente crise econômica que assolava o País. Assim, os decretos de privatização do Governo de Collor, por exemplo, foram aprovados no Congresso Nacional como parte do plano de estabilização econômica (Torre, 1996:68).

Tanto o plano de estabilização econômica, quanto as reformas estruturais iniciadas na administração de Collor foram duramente criticados pelo movimento sindical cutista. No que tange às reformas, as principais críticas referiam-se ao processo de privatização e à improficiente reforma administrativa. É o que podemos notar já na apresentação das resoluções do IV CONCURT, assinada por Jair Menegueli:

O plano de ação da CUT já está nas ruas. É preciso combater o desmonte e a privatização do Estado, lutar pela recuperação de suas funções públicas, preservando os setores estratégicos e sociais, além de garantir a melhoria dos serviços à população. Nesse sentido, é necessário envolver a sociedade civil, centrais sindicais, parlamentares e entidades de classe nessa luta. (IV CONCURT – Resoluções, 1991:3)

No Governo de Collor também se inicia uma forte campanha de associação da resistência do sindicalismo cutista à reforma do Estado à defesa dos “interesses corporativos” dos trabalhadores do setor público. No seu IV Congresso Nacional a Central já identificava esta campanha e admitia que havia falhado na tarefa de associar as reivindicações dos trabalhadores do setor público à defesa do patrimônio estatal e à melhoria dos serviços públicos:

No setor público federal e nas estatais, profundamente atingidos pelo Plano Collor, a ação sindical se concentrou na luta por reposições de perdas e contra as demissões. Não conseguimos um diálogo com a sociedade em que essas reivindicações aparecessem integradas à defesa do patrimônio e à melhoria dos serviços públicos. O que seria de fundamental importância no período em que se desenvolve uma campanha articulada contra o “gigantismo” e a “ineficiência” do Estado visando a privatização. (IV CONCURT – Resoluções, 1991:4)

As reformas econômicas ainda foram interpretadas como um forte ataque ao incipiente regime democrático brasileiro. Segundo as resoluções

style persigue enraizar estas inclinaciones alternativas en la cultura institucional prevaleciente, de manera que éstas resultan, en definitiva, menos de las conductas idiosincrásicas de los líderes de gobierno individualmente considerados y más de la influencia de las formas tradicionales de concebir y practicar la gestión de las políticas públicas tal como se han sedimentado a través de gobiernos sucesivos” (1997:51).

da Central, o projeto de implantação do “Estado mínimo” do Governo de Collor tornava o acesso às decisões políticas algo exclusivo de grupos privados e representava um processo de enfraquecimento das instituições democráticas:

Essa ofensiva se caracteriza pelo projeto de implantação de “Estado mínimo”, conjunto de providências racionalizadoras e de busca da eficácia desprovidas de pressupostos democráticos, permitindo que o acesso às decisões seja exclusivo dos interesses dos grupos privados. Absolutiza-se a suposta capacidade do mercado de regular por si só a economia, desvinculada do fortalecimento dos mecanismos democráticos e de controle social. Isto é, a ideia de recriar a nação como um reflexo da ação do mercado, onde este regularia todas as esferas da vida social. Seria o reino do mercado e da completa mercantilização das relações sociais acoplado a um processo de “despolitização da política”, negação dos partidos e amesquinamento da democracia e de suas instituições. Com o primado do mercado privado sobre o público e a democracia entendida apenas como um ato isolado (eleições, por exemplo), chegamos também ao projeto da “democracia mínima”. (IV CONCURT – Resoluções, 1991:9)

A ideia predominante nas resoluções dos congressos cutistas é a de que a essência do problema abordado pela reforma do Estado não é econômica, mas política. No entender da CUT o problema fundamental não é reduzir a intervenção estatal na economia, mas sim constituir canais institucionais democráticos para otimizar a intervenção estatal e, ao mesmo tempo, coibir a chamada “privatização do Estado”.

Com efeito, o cerne da crítica cutista ao intervencionismo estatal não está no papel exercido pelo Estado na promoção do desenvolvimento econômico, mas sim no modelo autoritário de gestão e intervenção do poder público. Assim, as resoluções dos congressos cutistas oscilam entre a crítica do modelo de desenvolvimento econômico, predominante até a década de 1980, e a rejeição das reformas orientadas para o mercado, ambos considerados formas autoritárias de gestão de políticas públicas.

Contudo, não encontramos nas resoluções da CUT nenhuma proposta específica de gerenciamento do aparelho estatal. A Central nem sequer defende claramente um modelo corporativo tripartite de gestão de políticas públicas. Ademais, paradoxalmente, as propostas da CUT também apontam, por vezes, para a defesa de uma “administração pública não-estatal”, expressão compartilhada por amplos setores que defendem as reformas orientadas para o mercado.²³

23. No V CONCURT, por exemplo, a Central defenderá a “transformação da administração estatal num espaço público e profissional”.

Como seriam escolhidos os gestores destes órgãos públicos não estatais? Quais os tipos de atores coletivos ou individuais participariam desta gestão? Qual relação a administração pública não-estatal estabeleceria com Estado e seus servidores? Estas são algumas das questões para as quais não encontramos repostas nas resoluções dos congressos cutistas. Em resumo, a defesa da democratização do aparelho estatal não é acompanhada do detalhamento dos meios pelos quais esta democratização seria implementada.

Assim, a posição da CUT no debate sobre a reforma do Estado limita-se a uma luta defensiva, na qual os trabalhadores dos órgãos públicos “atingidos” figuram como a vanguarda da resistência às propostas reformistas, sem, no entanto, apresentar nenhuma alternativa concreta à persistente crise da administração pública brasileira:

Combater o desmonte e a privatização do Estado, respaldando os interesses dos trabalhadores num programa de desprivatização do Estado que recupere sua função pública, preserve os setores estratégicos e sociais e garanta a melhoria dos serviços à população. A CUT deverá constituir comitês de luta nos órgãos atingidos, articulando esses comitês entre si e promovendo manifestações gerais. Lutar pelo controle dos trabalhadores sobre o patrimônio público. Buscar a mais ampla solidariedade social a essas lutas. E promover campanhas em defesa da Usiminas, Embraer e outras atingidas. (IV CONCUR – Resoluções, 1991:10)

A nosso ver, é justamente esta ausência de uma proposta alternativa de reforma do Estado que evidencia a fragilidade da estratégia cutista de associação dos interesses corporativos do setor público às demandas gerais da sociedade e dos usuários dos serviços públicos. A CUT foi incapaz de elaborar e propor aos seus potenciais aliados uma alternativa às reformas orientadas para o mercado. No interior do próprio sindicalismo cutista não havia consenso sobre o modelo de Estado a ser proposto. E, como pretendemos demonstrar nas seções seguintes deste capítulo, as lideranças sindicais do setor público foram as principais responsáveis pela postura defensiva adotada pela Central neste debate.

V Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores: 1994

Passados mais de três anos do congresso que quase levou a CUT a um “racha”, uma das principais novidades do V CONCUR foi a apresentação de uma única chapa para compor a nova diretoria da Entidade.²⁴ O pleito eleitoral de 1994 foi um dos principais motivadores da chapa única para a direção da

24. O V CONCUR, extraordinariamente, foi realizado no dias 19, 20, 21 e 22 de maio de 1994.

Central no V CONCURTO. Como vários estudiosos já observaram, o movimento sindical brasileiro é fortemente influenciado pelas disputas partidárias. No caso específico da CUT, ainda que afirmando sua independência em relação aos partidos e ao Estado, a maioria dos dirigentes da Entidade sempre se posicionou ao lado dos partidos de esquerda, especialmente do PT, nas campanhas eleitorais. Portanto, já era de se esperar que as eleições de 1994 exercessem significativa influência na agenda sindical cutista.²⁵

Assim, como observa Costa (1995:184), a formação da chapa única no V CONCURTO foi o resultado de um longo e árduo processo de negociação iniciado durante os congressos estaduais da Central com o objetivo de unir o movimento sindical cutista em torno de uma única candidatura:

A proposta de chapa única, apresentada pela Articulação já nos congressos estaduais, não obteve de imediato a adesão das outras tendências, que trabalhavam, como alternativa, a composição de uma chapa de oposição. No processo, tendências que vacilavam, tendo em vista a disputa eleitoral partidária, aderiram à proposta da Articulação, contribuindo para dificultar e até mesmo inviabilizar a chapa opositora. Após intensa negociação entre as diversas tendências, em nome da necessária “unidade” para eleger o candidato da Frente Popular e Democrática à Presidência da República, chegou-se à composição da chapa única, que pela primeira vez realiza significativa renovação de seus quadros dirigentes, pois grande número dos que deixaram a direção da Central seriam candidatos nas eleições de 3 de outubro. (Costa, 1995:184)

A expectativa de vitória de um governo aliado também impeliu a CUT a rever sua posição a respeito da urgência das reformas, e a chamar atenção para a impossibilidade do Poder Executivo solucionar sozinho os “graves e profundos problemas” enfrentados pelo país. Assim, além da unidade na composição da direção da Entidade, destaca-se nas resoluções do V CONCURTO o comprometimento da Central com a promoção das reformas estruturais:

O País enfrenta graves e profundos problemas que não dependem apenas da vontade do Governo federal para sua solução. Mais do que isso, vão exigir esforço e disposição de luta de todos os setores representativos da sociedade organizada. A CUT e o movimento sindical devem assumir a sua parcela de responsabilidade, contribuindo na promoção das reformas estruturais

25. Em maio de 1994, mês em que foi realizado o V CONCURTO, o candidato apoiado pela Central Única dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva, chegou a ter 42% das intenções de voto, contra 19% do candidato do Governo, o então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso. Assim, “Até o Plano Real, a intenção de voto em Lula ficava acima da faixa dos 30%” (*Revista Veja*, ano 31, n.º 23, 10 de junho de 1998).

necessárias e na defesa de um projeto democrático e popular. (V CONCURT – Resoluções, 1994:11)

Nas resoluções do V CONCURT a Central também apresenta quais deveriam ser os objetivos norteadores da reforma do aparelho estatal no futuro governo “democrático e popular”:

Os objetivos de uma reforma administrativa são: prioridade às atividades fim, de acordo com as carências da população; políticas de seleção, qualificação e treinamento; realocação regional, burocrática e funcional de pessoal, tarefas e recursos; melhoria da qualidade dos serviços; descentralização administrativa, com controle exercido pelo público-alvo; reforma organizacional e de regulamentação pública; e transformação da administração estatal num espaço público e profissional, com controle democrático de suas atribuições e ações e preservado da atuação dos grupos de poder político e econômico corporativo. (V CONCURT – Resoluções, 1994:20)

Acreditamos que o V CONCURT expressa uma importante mudança na postura da Central em relação às reformas estruturais. Evidentemente, esta mudança não significa a adesão da CUT aos postulados das reformas orientadas para o mercado, mas sim um comprometimento com a defesa e a implementação de reformas alternativas ao diagnóstico neoliberal.

De fato, a proposta reformista defendida pela CUT tem muito mais a ver com o significado que o conceito de reformas estruturais tinha nas décadas de 1960 e 1970, enquanto mudanças institucionais que deveriam ser conduzidas pelo poder estatal, por meio do fortalecimento da capacidade governamental de elaborar e executar programas de desenvolvimento econômico; do que com o novo significado atribuído a este conceito nas décadas de 1980 e 1990, centrado na racionalização e redução do papel do Estado.

Contudo, não obstante a defesa do papel central do Estado na condução do desenvolvimento econômico, as resoluções do V CONCURT ratificam a crítica da Central ao modelo autoritário de desenvolvimento econômico vigente no País até meados da década de 1980:

Com a crise dos anos 80, ainda no período militar, e o fim do crescimento econômico, o Estado foi utilizado para assegurar o aumento da acumulação do capital, interna e externamente, através de mecanismos políticos, fiscais e financeiros. As dívidas interna e externa e vários mecanismos cambiais (todos eles de caráter predominantemente especulativo e cuja principal expressão é a inflação) foram usados para expropriar renda do conjunto da população e do setor público. Assim, tanto na fase de crescimento quanto na de crise, o fenômeno preponderante é o da privatização do Estado, que está na origem da

corrupção generalizada que se estabeleceu e se institucionalizou nas relações entre o Estado e o capital privado. (V CONCURT – Resoluções, 1994:7)

Assim, retornamos à seguinte questão: se tanto nos períodos de crescimento econômico quanto nos de crise, o Estado é “utilizado” para defender os interesses das elites, por que as resoluções dos congressos da CUT insistem na defesa de modelo de desenvolvimento com forte intervenção estatal?

Pelo menos no V CONCURT esta posição parece estar estreitamente relacionada à expectativa de vitória de um governo de esquerda nas eleições de 1994:

O colapso do Estado intensificou a estagnação econômica e deu margem às propostas neoliberais de privatização, de reforma fiscal e de “enxugamento da máquina”. Elas visam, na verdade, permitir que setores privados se apropriem diretamente, agora com lucros ainda maiores, de atividades que o Estado exerceu tradicionalmente nas últimas décadas, quando havia alto risco para o capital privado. São propostas que visam aprofundar a concentração do poder econômico e político, atacando a possibilidade de o Estado vir a utilizar, em nova conjuntura, sob comando de um governo de caráter distinto, sua estrutura produtiva na promoção de um outro tipo de desenvolvimento. (V CONCURT – Resoluções, 1994:8)

Com efeito, o Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores – Projeto para Discussão, de 1994, apresentava significativa afinidade com as resoluções do congresso da CUT, sobretudo no que se referia ao diagnóstico da crise e ao modelo de reforma e de ajuste estruturais que seriam implementados. Tal como nas resoluções da Central, o projeto do PT retomava a velha esperança da oposição democrática na recuperação do papel do Estado na condução do desenvolvimento econômico e na promoção da justiça social.

Vale notar que no referido projeto a reforma do Estado foi apresentada como uma das principais tarefas de um potencial Governo de Lula: “Uma das tarefas prioritárias do novo governo será a reforma do Estado, instrumento importante para executar as demais reformas estruturais da sociedade brasileira, tais como a agrária, a fiscal, a do sistema financeiro e a urbana” (PT, 1994). Entretanto, ao contrário das propostas em voga no Brasil e na América Latina em geral, a reforma do Estado proposta pelo programa petista apontava para a manutenção, e mesmo para ampliação, do poder do Estado na economia:

Isso exige presença estatal em pelo menos oito aspectos da vida econômica-social: no controle sobre as variáveis macroeconômicas (câmbio, juros, moeda, além de sua influência na taxa de investimento); na regulação do uso de recursos não renováveis (incluídos entre eles os mais importantes ecossistemas primários); nas atividades que formam a infra-estrutura básica e tendem à formação de monopólios (telecomunicações, petróleo, energia e outras); na indução ao investimento em novos setores estratégicos (eletrônica, novos materiais, biotecnologia); na regulação do intercâmbio com exterior; nos sistemas que garantem a igualdade básica de oportunidade e patamares mínimos de cidadania (educação, saúde, previdência e outros); na geração de ciência e tecnologia; e na promoção de reformas estruturais democraticamente decididas. (Comissão Nacional de Programa de Governo do PT, 1994:62)

Contudo, a vitória de Fernando Henrique Cardoso nas eleições de 1994 representou uma “nova ducha de água fria” na esquerda brasileira e no sindicalismo cutista. Isto porque o novo Governo, sustentado por um amplo espectro de forças políticas de centro-direita, estava nitidamente comprometido com a implementação das reformas orientadas para o mercado; e já nos primeiros meses de mandato enviou ao Congresso Nacional uma ambiciosa proposta de Reforma Constitucional, prevendo a quebra do monopólio estatal, a reforma da previdência, a reforma administrativa e a reforma tributária.

Assim, após as eleições de 1994 a CUT abandonou o tom moderado do “discurso reformista” predominante no V CONCUR e passou a exercer, no meio sindical, o papel de principal força de oposição às propostas reformistas do Governo de Fernando Henrique Cardoso.

VI Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores: 1997

Não obstante o otimismo em relação ao crescimento apresentado pela Central entre 1994 e 1997 (27,92% de crescimento em número de sindicato filiados, 11,36% em número de trabalhadores na base e 46,90% na taxa de sindicalização), as resoluções do VI CONCUR evidenciaram uma crescente preocupação da militância cutista com o “destino do sindicalismo”. As consequências econômicas da chamada “globalização” e das “políticas neoliberais” são temas que perpassam os principais tópicos das Resoluções do VI CONCUR: da conjuntura internacional às “moções de aplauso e repúdio”, passando pelas discussões a cerca da conjuntura nacional, de balanço político e organizativo, estratégia sindical e plano de ação.

Em geral, a forma como estes temas são tratados segue o padrão “geral e difuso” das resoluções dos congressos da CUT (Martins Rodrigues, 1990a:10). A globalização econômica, por exemplo, é interpretada como um

processo que tem como objetivo básico reduzir custos e recuperar as taxas de lucros das grandes corporações transnacionais. As características mais marcantes deste processo seriam, por um lado, as operações de aquisições, incorporações e fusões de empresas em todo o mundo; e, por outro, a crescente desregulamentação dos mercados financeiros.

No entanto, o que realmente preocupa a CUT são as consequências desse processo para os trabalhadores e a organização sindical. Segundo os delegados presentes no VI CONCURT, a globalização tem significado o aumento do desemprego, da informalidade, da precarização dos contratos de trabalho, dos ataques à organização sindical e o “desmantelamento” do Estado.

Quanto às políticas neoliberais, encontramos nos documentos cutistas dois tipos de formulações: a primeira, mais geral, refere-se à sustentação política ideológica do processo de globalização defendido pelos organismos internacionais (FMI, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio); a segunda, mais específica, refere-se às políticas adotadas pelos governos dos países subdesenvolvidos para serem “aceitos” na nova ordem econômica global.

No caso específico da América Latina, essas duas formulações apresentam um ponto de intersecção nas chamadas “reformas neoliberais”. Os ajustes estruturais implementados nos países latino-americanos são interpretados como resultado da submissão dos governos da região aos ditames dos organismos internacionais. Neste sentido, segundo as resoluções do VI CONCURT, “os planos de estabilização monetária e a reforma do Estado são as condições impostas pelas organizações financeiras internacionais para que esses países venham se inserir, em um futuro remoto, à nova realidade econômica mundial” (VI CONCURT-Resoluções, 1997:10).

Internamente, no caso brasileiro, a CUT considera que as reformas implementadas pelo Governo Fernando Henrique Cardoso apresentam dois objetivos básicos. O primeiro é econômico e refere-se à manutenção da estabilidade:

A estratégia atual do Governo de realizar as privatizações, garantir a presença do capital privado nas áreas de infraestrutura e avançar nas reformas administrativas e da previdência atende ao objetivo de dar fôlego ao plano de estabilidade econômica por meio da redução do ritmo explosivo do endividamento público interno e externo, e sinalizando o compromisso de FHC com as políticas apoiadas pelo Consenso de Washington. (VI CONCURT – Resoluções, 1997:19)

O segundo é interpretado como parte de um projeto político mais amplo de desarticulação e neutralização dos setores sociais que se opõem à política do Governo:

As ações da aliança governista na reforma política, administrativa, na estrutura sindical, na legislação trabalhista e em novas iniciativas de flexibilização do mercado de trabalho têm o objetivo de desarticular e neutralizar a oposição de movimentos sociais, políticos e sindicais, tal como já vem ocorrendo com a atitude de “criminalizar” o MST e todos os movimentos que lutam pela reforma agrária no país. (VI CONCURT – Resoluções, 1997:19)

Assim, encontramos no VI CONCURT três tipos de explicação para o processo de reforma do Estado: a primeira associa a reforma aos interesses das grandes corporações internacionais; a segunda, à defesa do plano de estabilidade econômica; e a terceira, ao objetivo político mais amplo de neutralização dos movimentos sociais.

Como vemos, são explicações complexas que procuram identificar as causas e consequências da reforma do Estado tanto no âmbito externo – com a submissão aos interesses do capital internacional – quanto no interno – com a crise do Estado e falência do modelo de desenvolvimento anterior; mas também no campo econômico, com a desregulamentação da economia e das relações de trabalho, e no político, com a neutralização dos movimentos sociais.

Contudo, se, por um lado, a Central apresenta diversas e complexas explicações para a reforma do Estado e suas consequências, por outro, as resoluções do VI CONCURT não aprofundam a discussão em temas cruciais para o setor público. Muito embora o sexto congresso tenha registrado que a CUT não deveria limitar-se à mera negação das reformas, pois seria uma “posição conservadora, de manter o *status quo*, herdado dos militares” (VI CONCURT – Resoluções, 1997:33); não encontramos nas resoluções do congresso um debate mais aprofundado sobre a crise do setor público, afora algumas vagas referências à falência do “padrão de desenvolvimento anterior” e da impossibilidade de reedição do “pacto desenvolvimentista”. No que se refere à reforma administrativa, por exemplo, não obstante a importância deste tema para os empregados do setor público e a sociedade brasileira como um todo, a Central não apresentou nenhuma proposta alternativa de reforma nesta área.

Contudo, ao contrário do que possa parecer, a ausência de propostas para a reforma administrativa não se deve à falta de interesse da Central pelo tema, mas sim à posição deliberada dos sindicatos do setor público de não participar de negociações, nem apresentar propostas para a reforma do aparelho de Estado. É o que confirmamos nesta entrevista concedida por um alto dirigente do SINDSEF-DF, sindicato dirigido por um colegiado de tendências que faz oposição à Articulação Sindical:

A posição do sindicato desde o começo foi contrária. A nossa posição era contrária à reforma do Estado, nossa posição era mais do que contrária, nós negávamos a participar da discussão. Achávamos que a nossa bancada progressista dos diversos partidos no campo da esquerda não deveria entrar nessa discussão. Achávamos que a participação da bancada da esquerda nessa discussão legitimaria o processo, porque a nossa bancada era menor e eles iam passar o rolo, e era muito ruim para a gente, então a posição era contrária. A posição que não deveríamos, nem os nossos parlamentares deveriam, entrar nessa agenda do Governo e que deveriam trazer outra agenda para nós mais identificada com os nossos problemas e que os nossos deputados deveriam estar mais estreitamente colados às necessidades que a classe trabalhadora, e em particular nós servidores públicos, vinha sentindo naquela ocasião. (Entrevista de pesquisa concedida em 31.03.99)

Já um importante líder cutista, ao discutir o mesmo tema, justificou a ausência de propostas para a reforma administrativa pela carência de dados técnicos sobre o setor público brasileiro:

Nós propúnhamos que se fizesse um diagnóstico. Esse diagnóstico, que nós não temos acesso para fazer sozinho, iria possibilitar a construção de uma proposta bem completa. Como não se fez o diagnóstico, como é que a gente iria propor? A gente propõe em linhas gerais que o Estado seja democrático, soberano. Que o Estado proporcione o bem estar social como um todo, que haja política de recursos humanos para os trabalhadores, que a nossa política não seja como está acontecendo hoje; que os trabalhadores públicos não sejam demitidos... pode haver aproveitamento deles numa área que tiver sobrando para uma outra área que precisa. (Entrevista de pesquisa concedida em 28.06.99)

Entretanto, como podemos constatar nas próprias resoluções do VI CONCUR, para além das deficiências técnicas, havia a posição deliberada da maioria dos sindicatos do setor público de não apresentar proposta para esta área da reforma do Estado:

Comparando com o projeto de reforma administrativa, em que a maioria dos sindicatos recusaram-se à discutir alternativas, constatamos que faltou consenso até para se iniciar a discussão, ficando as entidades e a CUT completamente à margem do debate na sociedade, e praticamente ausentes no âmbito institucional. (VI CONCUR – Resoluções, 1997:25)

Neste sentido, é evidente o recuo da CUT em relação ao congresso anterior. Se no V CONCUR, como já observamos, a Entidade reconheceu a emergência das reformas e até mesmo apresentou os principais pontos que deveriam nortear uma reforma administrativa; no decorrer dos anos que

separam o V do VI CONCURTO, a Central limitou-se a uma postura meramente negativa e defensiva em relação à reforma do Estado, notadamente no que se refere à reforma administrativa e quebra do monopólio estatal.²⁶

Como já observamos, esta postura implica numa fragilização da estratégia de associação das demandas específicas dos trabalhadores do setor público em relação à defesa dos serviços e patrimônio público, pois, ao negar-se a apresentar uma proposta alternativa de reforma do aparelho do Estado, a CUT e, mais especificamente, os sindicatos do setor público filiados à Central limitaram-se à mera defesa de seus interesses específicos, que, por si só, não garantem a melhoria dos serviços prestados pelo Estado à população.²⁷

Pois bem, o que queremos demonstrar é que, não obstante os méritos ou deméritos da proposta defendida pelo Governo, o fato é que a mera oposição às reformas, sem apresentar uma contrapartida, não foi suficiente para mobilizar o apoio da população e dos setores organizados da sociedade “em defesa dos serviços e do patrimônio público”. Isto porque se tratava de um aparelho estatal realmente falido, incapaz de oferecer à parcela expressiva da população os serviços sociais básicos, tais como saúde, educação e segurança.

Contudo, no debate específico da reforma administrativa, deve-se observar que a postura defensiva adotada pela Central também tem a ver com a maneira como esta reforma foi elaborada e implementada pelo governo, isto é, sem espaço para a participação das entidades representativas dos servidores.

O estilo discricionário de condução das reformas acabou por fortalecer, no sindicalismo cutista, a posição dos grupos políticos mais avessos às negociações. Enfraqueceu-se, assim, a posição mais contratualista da Articulação Sindical, que não conseguiu estabelecer com o Governo um canal de discussão sobre as mudanças a serem implementadas no setor público. É o que podemos constatar no depoimento de um alto dirigente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, quando perguntado sobre a influência das correntes minoritárias da CUT no sindicalismo do setor público:

26. Com efeito, a reforma administrativa não foi a única área em que a CUT não apresentou propostas para a reforma do Estado. No debate sobre as privatizações a Central também não apresentou alternativas. As iniciativas neste sentido foram isoladas, como a proposta de reforma apresentada para o setor elétrico, elaborada pela Federação dos Urbanitários da CUT.

27. Exemplo disso, os direitos, benefícios e vantagens que os servidores públicos e empregados em empresas estatais conseguiram manter ou até mesmo ampliar na Constituição de 1988, por si só, não foram suficientes para garantir a melhoria de prestação dos serviços públicos à população; ao contrário, no decorrer dos últimos anos a qualidade de muitos serviços prestados pelo Estado piorou, ainda que a responsabilidade por este fato não possa ser atribuída aos servidores públicos.

Talvez seja pelo fato de ter mais gente originária desses setores, talvez um processo histórico possa explicar um pouco. Mas a Articulação Sindical, você pega em São Paulo, por exemplo, professores, a APEOESP tem sido dirigida pelo pessoal da Articulação há bons anos. Em contrapartida, você pega previdenciários Articulação não está, ou começa a crescer agora. Depende muito de fases, depende do comportamento em relação ao empregador, se a relação é muito dura ou não, se a relação é muito dura a tendência é a oposição crescer. Então você pega os sindicatos municipais, depende muito da relação com os prefeitos. De repente, por mais radical ou menos radical que seja a direção, se a relação é muito ruim, a situação sempre tende a perder espaço na sucessão. Então depende muito dessa relação que pode de uma hora para outra ter uma grande mudança(...) Mesmo na APEOESP se você olhar a evolução dos últimos anos e a dificuldade de negociação com o Estado, o desmonte que o Estado vem fazendo, e as dificuldades que o sindicato encontra. Então a tendência é da oposição ganhar força nisso, é uma relação que não tem a ver somente com as propostas e com os encaminhamentos, mas com o comportamento de quem está no papel de empregador. Isso tem muito a ver com a gangorra da situação e da oposição nos sindicatos. (Entrevista de pesquisa concedida em 15 de junho de 1999)

Como vemos, parte dos obstáculos encontrados pela CUT para elaborar propostas alternativas de reforma do aparelho estatal deve-se à dificuldade de se defender um processo negociado de mudanças, quando o próprio Governo não está disposto a abrir um espaço de negociação com as entidades representativas dos servidores.

Sintomaticamente, como veremos no próximo capítulo, a CUT apresentou propostas apenas nas áreas setoriais da reforma do Estado em que os interesses dos trabalhadores do setor público não eram atingidos diretamente; como a reforma tributária ou, nas áreas em que interesses tanto do setor público quanto do setor privado estavam em jogo, como no caso da reforma da previdência. Nas áreas em que a reforma do Estado atingia, de forma direta, apenas os trabalhadores do setor público, a posição propositiva defendida pela direção da Central não predominou.