

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MARIA JOSÉ DE FIGUEIRÊDO CAVALCANTI

O SINDICALISMO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ES-
COLA BRASILEIRA DE ADMINIS-
TRAÇÃO PÚBLICA PARA A OBTEN-
ÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM ADMI-
NISTRAÇÃO PÚBLICA

MARIA JOSÉ DE FIGUEIRÊDO CAVALCANTI

RIO DE JANEIRO, 1993

199309 1572

T/EBAP C376s



1000059998

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O SINDICALISMO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR

MARIA JOSÉ DE FIGUEIRÊDO CAVALCANTI

E

APROVADA EM 10.12.1992
PELA COMISSÃO JULGADORA

ROSSI AUGUSTA ALVES CORRÊA
DOUTORA EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PhD

EDUARDO DE OLIVEIRA DAPIEVE
MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PAULO ROBERTO MOTTA
DOUTOR EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PhD

H O M E N A G E N S

Ao Doutor Jackson Miguel da Trindade, que em seu descortino humanístico propiciou o meu afastamento profissional para que chegasse a esta etapa, os meus profundos agradecimentos.

A Rosa de Lourdes Barros Garcia, que em determinada época de minha vida acadêmica, foi responsável pelos meus negócios particulares, o que me ensejou chegar a esta dissertação, por igual, está consignada a minha inesquecível gratidão.

A G R A D E C I M E N T O S

Agradecimentos são devidos a Regina Dória, pelo seu contributo inestimável com relação ao seu trabalho no Setor de Intercâmbio de Informações e Apoio à Pesquisa da EBAP/FGV.

Igualmente, ficam registrados os meus agradecimentos e a minha amizade a Regina Cardoso de Aguiar, por ter-me acompanhado com o seu arguto trabalho durante todo o Curso.

Ainda, o meu agradecimento a Mauro Pereira da Silva, pela sua dedicação na feitura datilográfica deste trabalho.

"O homem não é nunca um primeiro homem: começa logo a existir sobre certa altitude de pretérito amontoado. É este o tesouro único do homem, o seu privilégio e a sua marca. E a menor riqueza desse tesouro consiste no que dele parecer acertado e digno de ser conservado: o importante é a memória dos erros que nos permite não cometer sempre os mesmos. O verdadeiro tesouro do homem é o tesouro dos seus erros, a longa experiência vital decantada gota a gota durante milênios."

(ORTEGA Y GASSET, A Rebelião das Massas)

SALUS POPULI SUPREMA LEX ESTO

(Que o bem-estar do povo seja a lei suprema)

R E S U M O

A dissertação aqui apresentada versa sobre uma temática nova, quer vista sob a ótica do nascimento do fato sociológico analisado - O Sindicalismo e a Administração Pública -, quer se considere a quase inexistência de fontes nas quais se possa abeberar, para que fosse possível estabelecer o fio condutor no desenvolvimento do tema.

A temática foi analisada em dois planos: primeiro, fêz-se uma apreciação crítica da história do associativismo no Brasil, em sua simbiose com o aspecto social, com o lado econômico e com o lastro jurídico, ao ser analisado o caminho percorrido desde o primeiro clarão do Brasil até os dias presentes.

Em segundo estágio, perquiriu-se a questão sindical, no que diz respeito à sua etiologia, o seu despertar mais consciente na década de 80 do nosso século, perpassando pela criação das Centrais Sindicais, ao serem detectados os desvios ideológicos, as contradições, a sua fisiologia em função de sua organização, ideário e ação na direção do que se propõem em nome de seus afiliados.

Com efeito, o núcleo do trabalho se cinge à arregimentação do corpo de funcionários públicos com vistas a um eficaz - hoje, ainda muito incipiente - conagração, ao se deparar com uma forte resistência institucional, de vez que só a partir da Constituição de 1988, é que se abriu caminho para o direito de associação sindical a esse estamento dos agentes públicos.

As disfunções são, aí, analisadas em relação ao despreparo dos Recursos Humanos no exercício de liderança e em confronto com a estrutura

institucional anacrônica e de feitio autoritário, para fazer valer, de forma eficaz e efetiva, um bom desempenho da ação sindical, que se deseja genuína, autônoma e autógena, em função dos interesses de classe e a ter em vista a excelência dos serviços públicos; o fenômeno estudado, inversamente, mostra o processamento de uma luta sindical radicada em estrutura antidemocrática, em que o Estado financia os sindicatos e todo o aparelhamento sindical vertical, via contribuição sindical e a considerar que esse lastro sustentador da luta sindical é decalque de uma época de predominância de valores chauvinistas, exaltados no Brasil — e em outros países —, nas décadas de 30 e 40.

Ainda foi feito um estudo comparativo com três modelos de sindicalismo, quais sejam: o francês, o alemão e o português. Os dois primeiros por razões de se constituírem em paradigmas de países centrais, tendo em vista que: (1) a França é modelo inspirador das instituições ocidentais, em sede político-jurídico-social, haja vista a sua História preñe de fatos solapadores do **statu quo ante**; e (2) a Alemanha, por ter uma classe eficazmente institucionalizada de agentes públicos, tendo tradição arraigada desde a burocracia prussiana, o que dá o toque de elevado profissionalismo a esses agentes públicos, os quais contam com uma agremiação sindical que guarda independência com relação ao movimento sindical do trabalhador privado, este, também consolidado em poderosa organização sindical naquele país.

Portugal aparece no trabalho como o ascendente cultural do Brasil, o que implica em ser mostrado o nascedouro sindical desse país, dentro do clima cultural em que viveu e vive a península lusitana, e com isso se tenta elucidar o estágio de seu sindicalismo, as suas disfunções e autofunções, as suas semelhanças com o modelo brasileiro, as suas inclinações e natureza.

As conclusões aferidas registram alguns aspectos relevantes:

1º) o Brasil nasceu de uma Administração centralizadora, marcada por uma máquina administrativa ineficaz, ineficiente, com a marca do Estado-império e sem a presença da construção concomitante de uma nação que é retardatária no assentar a viga da cidadania, o que levou a delongar a formação dos anseios e do espírito genuinamente autóctones.

A repressão ao desenvolvimento das letras foi um entrave à criação de um espírito de povo, com a variante de ser uma maioria inculta, massacrantemente iletrada, em meio a uma pirâmide social em que se registrava apenas uma base desmesurada e um vértice acanhado, sem ter de permeio outras classes sociais que pudessem ser ou vir a ser estratificadas.

Na esteira desses elementos, concluiu-se que: 2º) o movimento associativo é uma realidade incipiente e adormecido durante séculos, o que desbordou em uma apatia que só hoje começa a ser sacudida, através dos movimentos associativistas e sindical, este último nascido no meio das fábricas e estendido a algumas capitais de maior relevância política ou de maior peso econômico.

O aspecto de maior magnitude para o trabalho foi a sinalização aberta aos servidores públicos para que se sindicalizassem, do que decorreu a conclusão de que essa ação precisa ser tangenciada e carreada a ser um movimento mais autenticamente ligado aos interesses da classe, pois por desvirtuamento contingencial em face da iniciante pouca expressão e inexperiência desse estamento, a ação sindical desses servidores sempre esteve à ilharga do movimento sindical do trabalhador privado, o qual tem outra linha de ação direcionada a interesses mais ligados ao conflito trabalho vs. capital, interesses esses que não se

coadunam e nem se identificam com as aspirações e necessidades do funcionalismo público, mesmo que, muitas vezes, a questão do conflito desses agentes tenha uma interface no conjunto da pauta de reivindicação dos trabalhadores privados, ou seja, a questão salarial.

O imperativo maior — e esta é a base da recomendação mais substancial — é conduzir a ação dos agentes públicos de forma heterodoxa na direção de se independentizar o movimento sindical desses agentes, a ser impulsionado pelas suas peculiaridades e por sua essencialidade ditada pela sua ontologia de servidores da coisa pública e tendo o público como sua clientela.

Este é, em síntese, o caminho aqui trilhado.

S U M M A R Y

The paper herein presented treats about a new thematic, either seen under the optic of the sociological fact birth analyzed - Sindicalism and Public Administration - or considering the almost non-existence of source in which one may share in order to be possible to establish a conducting line in the theme development.

The thematic was analyzed in two plains: firstly, a critical appreciation was made about the History of the associationship in Brazil, in its simbiose with the social aspect, with the economic side and juridical support as well, on being analyzed the way crossed since the first lighting of Brazil, up to the present time.

As a second stage, the syndical question was inquired as far as its etiology was concerned, its more conscious awakening in the 80 decade of our century, passing through the creation of the Syndical Centers, on being detected the idiological averts, the contradictions, its physiology in accordance with its organization, idiating and action toward what is proposed in the name of its affiliated.

In fact, the labouring nucleous closes an arrangement of government officials' corps in the sight of an efficacious interlacing - today very incipient yet - on facing a strong institutional resistance, since that only from the Constitution of 1988, it was open the way for the right of the syndical association for the steadiness of government officials.

The disfunctions are, then, analyzed in connection to the non-preparing Human Resources in the exercising of leadership and in facing the anacronical institutional structure of authoritarian

fashion, in order to point out, in an efficient and effective way, a good management of the syndical action, that they may wish to be genuine, autonomous and autogenous, in related to the concern of the class and on having on purpose the excellence of government officials; the phenomena studied, conversely, shows the procedura of a syndical fight rooted in anti-democratical structure, in which the State sponsors the syndicates and the whole syndical apparatus, by syndical contribution and considering that maintaining support of syndical fight is a trace of a time of chauvinists' predominance values, overcoming in Brazil and in other countries - in the 30 and 40 decades.

A comparative study was still undertaken with three models of syndicalism, which are: French, German and Portuguese. The two first for the reason of consisting in paradigms of central countries, in view of: (1) France is an inspiring model of occidental institutions, on a political-juridical-social seat, in sight of her History full of sapping facts of **statu quo ante**; and (2) Germany, for having a class efficaciously institutionalized of government officials, having a rooted tradition since the prussian bureaucracy, what gives a touch of high professionalism to these government officials, who count upon a syndical association that keeps independence concerning to the syndical movement of the private worker, and this one also engaged with powerful organization in that country.

Portugal appears in this work as a cultural ascendent in Brazil, what implies to show the syndical birth of that country, within a cultural climate, in which lived and still lives the Luzitanian peninsula, and with this we try to elucidate the stage of her syndicalism, her disfunctions, and auto-functions, her likeness with the Brazilian model, and her inclinations and nature.

The conclusions collected register some relevant aspects:
1st.) Brazil was born from a a centralizing Administration, marked by a non-efficacious and efficientless administration machine, holding the mark of an empire-State and without the presence of a concomitant construction of a latercomer nation on fixing the beam of citizenship, what delayed the formation of desires and the autochthonous genuine spirit, as well.

The restraint against the letter development, was a hindrance to the creation of people's spirit, with the side line of being an uncultured majority, deeply illiterate, in the middle of a social pyramid in which an enormous base was registered and a shortened vortex without having an intervening space with other social classes that could be or would come to be stratified.

In the clearing of these elements, we concluded that:
2nd) the associating movement is incipient and sleeping reality during centuries, what turned into an apathy that only today begins to be moved by the associating and syndical movements, and the later one born among factories and spread throughout some capital cities of higher political outstanding or heavier economical weight.

The aspect of a greater magnitude for the work was the open signaling for the governament officials for them to syndicalize themselves, and from that came the conclusion that this actions needs to be led and conducted to become a more autentically linked movement to the interests of the class; thus, by a contingential avert, in spite of the beginning and inefficiency of this steadiness, the syndical action of these oficiais had always been at the flank of the syndical movement of the private labourrer, who has another line of action directed to interests far more connected to the conflict work vs. capital, whose interests do not agree and neither

identify themselves with the aspirations and needs of officials, even that, many times, the conflict question of these officials have an interface in the whole of the guide lines of private labourers' vindications, i.e. salary question.

The greatest imperative point - and this is the base of a more substantial warning - is to conduct the action of government officials in a heterodox way in order to become the syndical movement independent from the officials and to be impelled by its peculiarities and by its essentialities dictated by its ontology of government officials concerning to the public affairs, thus having the people as their own clientele.

This is, in short, the way traced herein.

S U M Á R I O

	PÁGINA
- INTRODUÇÃO	I
 - Capítulo I - O BRASIL E SUA FORMAÇÃO DE VIDA ASSOCIATIVA ..	
Seção I - A Fase Colonial	1
Seção II - O Brasil como Reino Unido de Portugal: as idéias dominantes entre os fins do Século XVIII e Início do XIX	9
Seção III - O Primeiro Império	18
Seção IV - O Segundo Império	22
Seção V - O Fim da Monarquia: a Nova Ordem Institucional da República Velha	35
Seção VI - A Revolução de 1930 e a sua Efêmera Ordem Ins- titucional Liberal	51
Seção VII - O Estado-Novo no Contexto do Ideário Fascista.	55
Seção VIII - A Redemocratização. O Sindicalismo Em Meio à Nova Onda de Democracia Populista	65
Seção IX - De 1964 a 1980 - O País e o Estamento Governa- mental Militar	73
 - Capítulo II - O SOERGUMENTO DO SINDICALISMO APÓS 1980	75
 - Capítulo III - NASCIMENTO DO SINDICALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	91
Seção I - A Estabilidade	99
Seção II - A Disponibilidade	103

	PÁGINA
Seção III - Revisão da Remuneração: Isonomia dos Índices das Datas de Concessão aos Servidores Públicos Civis e Militares	106
Seção IV - Negociação: Contratos Coletivos de Trabalho ..	108
- Capítulo IV - O SINDICATO DOS AGENTES PÚBLICOS NO BRASIL: seus desvios ideológicos	113
- Capítulo V - A GREVE COMO INSTRUMENTO COLETIVO DE COAÇÃO: A SUA (IN) EXEQUIBILIDADE ANTE A NATUREZA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	126
- Capítulo VI - O SINDICALISMO À LUZ DE OUTROS PARADIGMAS	145
1. O Modelo Francês	146
2. O Modelo Alemão	163
3. O Modelo Português	
3.1. Breve Apreciação das Mudanças Institucionais após 1974	177
3.2. As Relações Sindicais em Portugal e os seus Particularismos	180
- Capítulo VII - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	199
- APÊNDICE	222
BIBLIOGRAFIA	226

I N T R O D U Ç Ã O

O trabalho que ora vem a público é o resultado de um esforço que visa a dois objetivos: o primeiro, analisar um fenômeno relativamente novo do conagraamento de ideais trabalhistas, da soma de esforços de trabalhadores com vistas a um atingimento de padrão de vida que se deseja ótimo, em uma sociedade complexa, concentrada e multifacetada como a brasileira, quando se lhe empresta uma ótica em ver o tema em mais uma de suas variantes, isto é, ver através dessa lente o movimento de funcionários públicos engajados nas contendas sindicais.

O segundo escopo tem a pretensão de motivar outros estudos que aí venham a se situar, e até venham a aprofundar o tema analisado — o Sindicalismo e a Administração Pública —, de vez que são incipientes as fontes para um melhor desenvolvimento da matéria, pois novo o fato sociológico que ora se nos apresenta.

O sindicalismo é produto da histórica conquista de povos, em lutas conflagradas entre os interesses do capital, de um lado, e os do trabalho, de outro.

O vocábulo sindicato, segundo nos ensina o insigne PINTO FERREIRA, é de origem grega e é composto de duas palavras: **syn**, que significa **com** e **dikaïos**, que quer dizer **justiça**, portanto, uma associação com justiça. É com fulcro na idéia de justiça que se fez valer os direitos daqueles que laboram na sociedade contemporânea e que têm aí o canal próprio de discussão e de negociação dos interesses de classe.

No presente estudo, a metodologia enseja a existência de dois elos fundamentais a fundir o tema: o primeiro está relacionado com um macro-estudo da visão histórica do associativismo no Brasil, a considerar que este é gênero, do qual o sindicalismo é espécie. Portanto, a panorâmica histórica alinhada neste estudo tem como **desideratum** maior

especular as bases em se fincou a capacidade de associativismo do povo brasileiro, em função de sua história de povo colono, em meio às dificuldades próprias de um processo usurpador, e estigmatizado por uma cultura despótica, arbitrária que inculcou valores que induziram e conduziram o Estado à sua hipertrofia, em detrimento de uma Sociedade que viesse a fluir de forma atuante e mais incisiva de sua inserção na cidadania.

O segundo elo nesse encadeamento lógico associa todos esses elementos culturais ao estudo, propriamente dito, do sindicalismo, este, visto em dois enfoques: **a)** o sindicalismo como um bloco, com as suas ideologias, vertentes e divisões; e **b)** no núcleo deste, como se situa, no estágio atual, o movimento sindical dos agentes públicos, sobre essa estrutura já construída de sindicalismo pátrio.

Assim, o trabalho presente foi desenvolvido de forma tripartida, havendo o primeiro suporte sido lastreado na História organizacional deste país, a considerar que o homem é produto de sua história de convívio social, em estruturas de poder, não havendo como renegar esse acúmulo pretérito, pois essa negação seria romper com a continuidade que lhe é própria, de vez que mais vale corrigir os erros dentro dessa continuidade, do que renegar toda essa cadeia de fatos avassaladores que compõe a História do Homem em determinadas épocas e em determinados espaços físicos, tanto em linhas diacrônicas, como sincrônicas, ou o que equivaleria a repudiar a própria História da Humanidade.

O segundo suporte do tripé metodológico que orienta o desenvolvimento deste trabalho, é a abordagem do sindicalismo no país desde o seu nascedouro, com o foco centralizado no aparato organizacional

varguista, pois é daí o modelo oficial de sindicato, com viço institucional até nos dias presentes, e sobrevivente em meio a três Assembléias Constituintes — as de 1934, 1946 e 1988 —, havendo a registrar-se que o seu paradigma é o modelo corporativo do fascismo italiano.

Nesta análise tenta-se elocubrar e refletir sobre o aparato sindical brasileiro, de forma cósmica, detectando-se as suas incongruências, paradoxos, as suas ideologias, os seus conflitos internos, o discurso de democratização das estruturas de poder, ao mesmo tempo em que se fecha essa perspectiva em meio às políticas internas dos sindicatos, pela **praxis** do continuísmo, por um acachapado misoneísmo, em que se verifica uma aversão às mudanças, ainda que estas sejam parte importante do discurso de suas lideranças, e a superposição de Centrais, ditas sindicais, algumas delas ou a mais conhecida delas asfixiada ideologicamente à agremiação política que lhe dá suporte às linhas de ação, e que em contrapartida faz com que aqueles sindicatos passem a acolitar o xifópago partido político, o qual, por sua vez, deseja ter missão de organização de massas.

Quero com isso dizer que se tenta demonstrar no trabalho uma desnaturalização do sindicato, pelo menos, em meio a correntes mais radicais ou ortodoxas em seus objetivos e nas linhas de ação rumo àqueles.

O sindicalismo brasileiro tem um percurso próprio desde as suas primeiras manifestações, ainda que ocorridas sob o crivo da coerção policial, mas que transpiram ideário que vem se purificando, não obstante a marcha lenta em que se cristaliza esse caminho.

Tenta-se mostrar o discurso ambivalente, ainda nos dias de

hoje, dos sindicatos mais representativos da força produtiva e do setor terciário, em meio à mixagem de ideais, sindicatos estes inseridos em Centrais, que de forma singular não são como tais consideradas na lógica formal do arcabouço constitucional; todavia, essas Centrais aceleram o passo, em luta rival, para a conquista de novos adeptos e no afã de mostrar a sua capacidade de ação ao nível institucional. São posições e papéis contraditórios os executados por essas Centrais, na arena social do país. Mesmo assim, esse fenômeno parece comprazer a lógica dessas organizações na luta secular do trabalhador **versus** empregador, na estrutura de poder de país periférico.

O terceiro vetor do tripé analisado diz respeito ao sindicalismo no enfoque da afiliação dos funcionários públicos. Aqui, foi preciso reduzir o raio de ação para visitar apenas o tema dos agentes públicos ligados à Administração Direta, da pessoa política da União. Mesmo assim, os percalços para a sua análise são grandes.

Há que se reconhecer que é difícil assentar as pegadas neste caminho, pela insuficiência de trabalhos acadêmicos, pela rara produção de idéias extra-acadêmicas no pertinente, e pela nascente atualidade do tema, no Brasil.

Longe de pensar que o tema foi analisado de forma alentada, tenho a declarar que, inversamente, o trabalho carece de maiores subsídios e é apenas um primeiro despertar da questão, na taxionomia de estudos afins. Mesmo na temática geral do sindicalismo, é reduzido o número de obras que versam sobre a sua natureza e problemática, no Brasil.

Ainda na busca de um método eficaz na explanação do tema, cabe-me dizer que foram escolhidos três modelos de sindicalismo, não só

para ilustrar o trabalho, mas para dar uma amostra comparativa do que seja o sindicalismo - inclusive dos agentes públicos - em dois países centrais, de rica cultura político-associativa, de fecunda história institucional e de mudanças de valores refletidos na Sociedade maior e no âmbito menor do subsistema da Administração Pública.

Refiro-me, aqui, aos paradigmas do sindicalismo da França e da Alemanha, os quais foram analisados em triplo espectro: a) em ótica de análise institucional; b) em perspectiva de estrutura econômica; e c) na vertente do sindicalismo do funcionário público.

O terceiro modelo estudado - Portugal - foi escolhido em face da condição deste país de matriz cultural do Brasil, o que forneceu a argamassa para decantar os sedimentos culturais deixados no solo brasileiro.

A coincidência - mais que isto, a identidade - de valores sócio-culturais deixados, mostra o caminho enveredado, este que por forças sociológicas foi conduzido pelos seus próprios vetores, consumando o caráter nacional, os traços de sua linhagem, as vicissitudes, os avanços e recuos, o **feedback**, no cadinho de sua História. Daí o terem se formado formas vicariantes de organização nas classes sociais do Brasil e Portugal, diante da diversidade encontrada no país colonizador e no seu colonizado. As formas de organização são semelhantes e a diversidade dos meios para onde essas formas foram transplantadas, é palpável.

Dessas condicionantes, surgem os primeiros focos de associativismo no país, em meio a entraves ideológicos dominantes, o que fez retardar o despertar da consciência social do povo, pela insuficiência de elos de interação da Sociedade.

Assim, surgiu o velho sindicalismo de natureza anárquica, localizado no Brasil do início do século XX e que deu lugar a um movimento de massas, centralizado nas regiões fabris do país, e daí dando origem ao movimento dos agentes públicos em época muito recente.

Espera-se que com este trabalho, outros venham à luz com mais pertinência, a enriquecer os aspectos aqui levantados, a sugerir novos caminhos para o sindicalismo no Brasil, não só no que diz respeito a este pilar de sustentação da classe trabalhadora como um todo, mas de forma individualizada marquem um roteiro para o desenvolvimento dos sindicatos que transitam na avenida complexa do sistema burocrático público.

Oxalá essas reivindicações e anseios da turbulenta Sociedade de Massas cheguem a ser agasalhados na sensatez e na temperança dos dirigentes do Bem-Estar Social, deste final de milênio.

E se assim acontecer, chegar-se-á ao atingimento da sabedoria contida no brocardo latino, com a correção oportunamente sábia de HEGEL, ao declarar: FIAT IUSTITIA NE (ET na formulação original) PEREAT MUNDUS. (Faça-se Justiça para que o mundo não pereça).

CAPÍTULO I

O BRASIL E SUA FORMAÇÃO DE VIDA ASSOCIATIVA

SEÇÃO I - A FASE COLONIAL

À época do descobrimento das grandes rotas marítimas, Portugal era regido pela dinastia dos Avíz, quando navegadores portugueses, Cabral à frente, em viagem oficial, desembarcaram no Brasil.

Há que se considerar que desde aí se estabelece um liame de natureza cultural, que seria marcante para o alvorecer da vida associativa brasileira.

Sob o ponto de vista de administração, Portugal imprimiu o caráter de centralização que pautou a gestão dos negócios administrativos e seu reflexo nas instituições burocráticas brasileiras, estas, ora em seu nascedouro.

Não obstante o desembarque da expedição cabralina ter-se dado na passagem dos séculos XV para o XVI, o vasto território que se insinuou ante os olhos quinhentistas de seus navegadores, permaneceu sem a presença efetiva e oficial da Corte Portuguesa até o ano de 1534, quando o já então D. João III dividiu o Brasil daqueles dias em 12 Capitanias Hereditárias, desde o litoral em direção ao oeste, a ter como limite o Tratado de Tordesilhas. E este Brasil compunha-se de uma larga faixa de terras ao litoral, então já conhecida e explorada em viagem de reconhecimento e de caça aos corsários franceses, viagem essa realizada por Martim Afonso de Souza, em 1530.

Com o regime de administração das Capitanias, tentou-se iniciar neste país um sistema fechado de gestão, em que a partilha ideal dessas terras foi realizada no gabinete real em Lisboa, com base em informações já conhecidas, operando, assim, um sistema marcadamente de força centrípeta no administrar interesses, cabedais, recursos humanos, etc., em frontal discrepância com um projeto real de divisão que viesse a considerar as peculiaridades da terra e sua extensão, então ocupada por gentios.

Fracassado o empreendimento das Capitanias, pois o êxito dessa empresa teve sede apenas nas de Pernambuco e São Vicente, a Coroa portuguesa em seu intento de apossar-se das terras, e de cristianizar a sua população autóctone, decidiu criar a instituição de uma Governança ampla, centralizada no cargo de Governador-Geral, havendo outorgado super poderes ao seu primeiro dignitário - Tomé de Souza -, assim expressos:

"Item

Tanto que chegardes à dita Bahia tomareis posse da cerca que nela está que fez Francisco Pereira Coutinho a qual sou informado que está ora povoada de meus vassalos e que é favorecida de alguns gentios da terra e esta de maneira que pacificamente sem resistência podereis desembarcar e aposentar-vos nela com a gente que convosco vai. ..."(1)*

Em seguida, vê-se desse primeiro Estatuto Político do Brasil que os poderes conferidos ao novo Governador-Geral iam desde a imissão de posse, passando pela outorga de concessão das sesmarias, à descrição

* O Vocábulo - aposentar-vos - tem, aqui, a acepção de alojar-se, residir, tomar aposento.

(1) Regimento trazido por Tomé de Souza, e outorgado pelo Rei D. João III, em 17 de dezembro de 1548, in Constituição da República Federativa do Brasil, Livraria Freitas Bastos, 1ª Edição, 1984, pág. 168.

daquela Autoridade, indo essa delegação até ao exercício da jurisdição — e o que é mais significativo e digno de reflexão — com o poder de limitar o direito de ir e vir dos que habitavam a terra, exercitado este apenas com o consentimento daquela Autoridade Geral, ou do Provedor-Mor do Erário como se vê do trecho seguinte do aludido Regimento:

"Item

Pela terra firme adentro não poderá ir tratar pessoa alguma sem licença vossa ou do provedor-mor de minha fazenda não sendo vós presentes ou dos capitães e a dita licença se não dará senão a pessoas que parecer que irão a bom recado e que de sua ida e trato se não seguirá prejuízo algum nem isso mesmo irão de umas capitânias para outras por terra sem licença dos ditos capitães ou dos provedores posto que seja por terras que estejam de paz para evitar alguns inconvenientes que se disso seguem sob pena de ser açoitado sendo pião e sendo de maior qualidade pagará vinte cruzados a metade para os cativos e a outra metade para quem o acusar e os ditos provedores não darão a dita licença senão em ausência do capitão."(2)

Ora, o que se vê do item transcrito é que não se congregava apenas o poder de administração, mas se adicionava a este o poder de coerção institucionalizada sobre os súditos ou subordinados.

Anteriormente à ação do Governador-Geral, o Donatário açambarcava a condição de Autoridade maior, o de Administrador (no sentido burocrático mais abrangente) com a de Proprietário. (Esta última noção com sentido igualmente amplo, pois a influência do Direito Romano sobre as Ordenações do Reino deu o viés do *Pater-Famílias*).

A partir de 1549, ano da chegada de Tomé de Souza, a administração dessas terras passava pelo crivo dessa Autoridade Central, o que tratou de descaracterizar os elementos feudais de colonização, traço esse que retratava um tardio e agonizante feudalismo, encontrado no regime das Capitânias. A entrega desse poder foi feita ao

(2) Ibidem. Pág. 175.

Governador-Geral, de forma centralizada, e com reflexos nas mãos dos Provedores (Mor e da Fazenda), sabido que a estes cabia administrar com poderes judiciais, os interesses do Fisco, pela fiscalização das alfândegas, na cobrança dos direitos aduaneiros e julgamento de ações relacionadas a esses pleitos.

Na verdade, com a novel forma de administração determinada pela Coroa, o nascente Estado brasileiro assumia os característicos do patrimonialismo, em que se situam os servidores (súditos) em uma rede de relação pessoal, na qual a coisa pública traz conotação de coisa particular, por apropriação, ou seja, nos moldes do estudo weberiano, não há um linde visível entre o que seja um bem público e o bem particular.

Ora, essa era a nota dominante da Administração portuguesa, a qual historicamente imprimiu tradição patriarcal na escolha de seus detentores de mando, aos quais chamaríamos hoje de dirigentes ou gerentes.

A escolha, em regra, no que tange ao início da colonização, recaía sobre fidalgos ilustres, como o próprio MARTIM AFONSO DE SOUSA, ou como na forma de nomeação de Donatários, em que a concessão prestigiou capitães prestadores de relevantes serviços à Coroa Portuguesa, tais como: DUARTE COELHO PEREIRA, explorador da Cochinchina e embaixador do reino de Sião, agraciado com a Donataria de Pernambuco; VASCO FERNANDES COUTINHO, que prestou serviços na Ásia sob as ordens de Afonso de Albuquerque, na Donataria do Espírito Santo; ao escrivão da Fazenda Real JORGE DE FIGUEIREDO CORRÊA, o qual foi aquinhoadado com a Capitania de Ilhéus; FRANCISCO PEREIRA COUTINHO, que tendo prestado serviços na Índia, sob as ordens de Vasco da Gama, Afonso de Albuquerque e D. Francisco de Almeida, recebeu a Donataria que ia de Ilhéus até a foz do Rio São Francisco e que veio a chamar-se de Capitania da Bahia. Estes são apenas alguns exemplos das Capitânicas mais conhecidas.

Na verdade, em uma visão histórica weberiana da burocracia, essa é uma característica da sociedade patriarcal, na qual os aúlicos do poder são como que uma continuação da pessoa do monarca, em sua projeção política e administrativa.

Aqui, os dois elementos fundem-se tanto de forma convergente como divergente, pois partem de um mesmo ponto para a ele retornar. O patriarcal e o patrimonial estão juntos; ou se se preferir atenuar o rigor da assertiva, admite-se a teoria evolucionista(3), para afirmar que na alvorada do Brasil, a Coroa portuguesa tinha traço marcadamente patriarcal, para, após, em linha evolucionar, atingir o patrimonialismo, já no Primeiro Império, a continuar pelo Segundo, e a desbordar as suas práticas de forma frisante durante toda a Primeira República, a atravessar o Brasil de 1930, a redemocratização do pós-guerra, os anos 60, e com desdobramentos ainda no Brasil de hoje, no que diz respeito ao favoritismo como se observa na forma de recrutamento dos cargos públicos, e atentar para o fato de que determinados direitos como o da associação, por essa ótica tradicional, são deferência do Estado, e não conquista da Sociedade; como no caso desse último, o poder de se reunir e de se associar não se tratasse de um direito natural, anterior a qualquer concepção de Estado, a plasmar o direito social, com a liberdade de defesa de interesses de segmentos ou de classes.

Isso apenas para falarmos daquilo que é o foco desse trabalho, ou seja, o associativismo em suas linhas gerais, e notadamente na Administração Pública.

(3) Sobre a teoria da evolução, ver GUERREIRO RAMOS, Alberto. Administração e Contexto Brasileiro, Editora da FGV, 2ª Edição, 1983, págs. 107 e segs.

Pois é certo que é ainda nesse estágio de patrimonialismo que se assenta a estrutura do Estado brasileiro.

Nascia assim o Brasil dentro de um espírito de egocentrismo, de hierarquia fundada na fidelidade, e, até certo ponto, de um verticalismo autoritário e discriminatório.

Emergia, também, uma Burocracia elitista e — porquê não dizer? — absenteísta, tendo em vista que desde o primeiro dia da posse formal da terra brasileira, a Coroa portuguesa governou à distância, até o relativamente recente 1808, quando aconteceu o traslado forçado da Corte para o Brasil, em consequência da invasão de Portugal pelas tropas de Napoleão, o que compeliu a Corte Portuguesa a singrar os mares em direção à sua grande Colônia, levando consigo todo o arcabouço burocrático, os seus funcionários reinóis, as suas instituições seculares de Monarquia absoluta.

Com isso respinga aqui uma resultante de centralização de poder, de uma administração unitária, com sérios reflexos sobre a capacidade de associativismo, como viria a brotar tardiamente, sobretudo nos segmentos mais desfavorecidos.

A centralização ao lado do patrimonialismo, tão próprios da Administração ibérica, são traços identificadores presentes no mesmo Regimento de Tomé de Souza. Vale a pena transcrevermos mais uma de suas passagens:

"Item

Porque por bem do foral dado às capitanias das ditas terras pertencem a mim todo o pau do dito Brasil e pessoa alguma não pode nele tratar sem minha licença e ora sou informado que as pessoas a que por minhas provisões tenho concedido licença para

poderem trazer alguma quantidade do dito pau o resgatam por muito maiores preços do que soia e deve de valer e por o haverem com mais brevidade encarecem o dito resgate de que se seguem e podem seguir muitos inconvenientes hei por bem que em cada capitania com o dito provedor-mor de minha fazenda capitão e oficiais e outras pessoas que vos bem parecer pratiqueis a maneira que se deve de ter para que as pessoas a que assim tenho dadas as ditas licenças possam haver o dito pau com o menos prejuízo da terra que puder ser e lhes limiteis os preços que por ele houverem de dar nas mercadorias que correrem na terra em lugar de dinheiro e o que sobre isso se assentar se escreverá no livro da câmara para daí em diante se cumprir.(4)

E mais adiante:

"Item

Se alguns degredados que forem para as ditas partes do Brasil me servirem lá em navios da armada ou na terra em qualquer outra coisa de meu serviço para onde vos parecer que devem de ser habilitados para poderem servir quaisquer ofícios assim da Justiça como de minha Fazenda hei por bem que os encarregueis dos ditos ofícios quando houver necessidade de proverdes de pessoas que o sirvam e isto se não entenderá nos que forem degredados por furto ou falsidades."(5)

Do que se depreende ter sido prática difundida o aproveitamento em funções públicas, de determinados indivíduos condenados à pena de degredo no Brasil, estando tal delegação de atribuição a critério do Governador-Geral, no que poderia ser utilizada essa mão-de-obra nos serviços públicos, tanto no âmbito da Justiça, como nos ofícios do Erário Público, desde que não se tratassem de pessoas condenadas por crimes de furto ou de falsidade.

Foi assim, em parte, constituído o tecido do serviço público no Brasil.

À época do Vice-Reinado, o panorama não havia mudado em se

(4) Regimento cit., pág. 179.

(5) Ibidem, pág. 181.

tratando de Administração Pública; de movimento associativista, mesmo para fins comerciais, menos ainda de natureza social, nada havia de evolução a ser constatado, pois como relatado por ARMITAGE:

"O ciúme do Governo Português o movia constantemente a ter receio do engrandecimento de qualquer entidade, ou corporação que para o futuro pudesse opor-se ao exercício da sua dominação; e para este fim não só os empregados civis e eclesiásticos eram mais oprimidos do que na Metrópole, como também se embaraçava sistematicamente o aumento dos grandes proprietários, ..."(6)

Diz ainda esse contemporâneo da presença da Família Real portuguesa no Brasil que o povo brasileiro, em fins do Século XVIII, era privado de estímulo e das ciências, mantido pelo trabalho dos escravos, com uma sociedade dividida em castas, não tinha assim *"homogeneidade de idéias e de costumes"*, e, mais, ser um povo *"indolente e apático."*(7)

E conclui aquele observador que em não havendo dados de sociabilidade, também não existia opinião pública.

Tratava-se, pois, de uma argamassa a ser trabalhada ao longo dos muitos anos a vir, porquanto se apresentava, então, amorfa socialmente.

O povo ignaro em sua insciência do poder de reivindicação, vivia ao largo dessa Administração que teve como uma de suas marcas o desestímulo ao estudo e ao saber, e, por via de consequência, o não-incremento à criação de Universidades, o que teria, certamente se criadas à época, sido foco de uma mais cedo tomada de consciência que só tardiamente foi despertado no povo brasileiro.

(6) ARMITAGE, João. História do Brasil, EDUSP/Editora Itatiaia Limitada, 1981, pág. 30.

(7) Idem. Ibidem.

SEÇÃO II - O BRASIL COMO REINO UNIDO DE PORTUGAL: AS IDÉIAS DOMINANTES ENTRE OS FINS DO SÉCULO XVIII E INÍCIO DO XIX

Transmigrou-se a Corte Real portuguesa para o Brasil, em 1808, trazendo para o Rio de Janeiro toda a Administração Pública da Velha Monarquia absoluta.

O poder se fez presente pela Família Real, no que acarretou o Rio de Janeiro assumir o lugar de Lisboa, dentro da estrutura precária aqui existente, o que, em contrapartida, ensejou de início o incremento de obras públicas.

No que diz respeito à Administração Pública propriamente dita e no que tange à política de remuneração de pessoal, nessa época, verifica-se um critério diferenciado de pagamento para aqueles que vieram de Portugal e aqueles que já residiam no Brasil, não obstante ocuparem a mesma categoria de cargos.

É significativo o exemplo encontrado no Decreto de 25.03.1808, do Príncipe Regente D. João VI, ao determinar que os Oficiais da Secretaria de Estado que vieram de Lisboa tivessem anualmente a remuneração de setecentos mil réis, pois esse era o valor percebido por aqueles servidores naquela cidade, em detrimento dos que fossem nomeados no Rio de Janeiro, os quais perceberiam a quantia de quatrocentos mil réis. Portanto, quase a metade da remuneração dos primeiros.(8)

Daí indagar ROBERTO MACEDO se a diferenciação se dava em função do padrão de antigüidade, ou de *"antipática discriminação entre reinóis e antigos colonos* (impolítica portanto - parênteses do original)".(9)

(8) Dados colhidos em MACEDO, Roberto. História Administrativa do Brasil, Vol. VI, Parte VIII, DASP - Serviço de Documentação, 1964, pág. 49.

(9) Idem. Ibidem, Pág. 50.

A partir daí surgem emulações na conquista de cargos, de posições, de acesso aos títulos nobiliárquicos, e um serviço público tingido pelo natural sinecurismo e entregue aos ânimos dos que faziam o estrato social superior, este formado por portugueses e brasileiros.

Desde a chegada da Corte ao Brasil, tratou-se de revogar as leis coloniais. A educação praticamente resumia-se nos claustros e na preparação do corpo sacerdotal e monástico.

O depoimento de um coetâneo viajante inglês que aqui permaneceu por dez anos, é significativo:

"Não só por causa dos escassos meios de adquirir cultivo de que o povo do Brasil dispõe, como pela indiferença que entre eles domina, quando mais não seja, em relação à sua melhoria ou no mínimo em relação a melhor uso do que já têm, segue-se muito naturalmente que a Colônia deve estar atolada em profunda ignorância. ..."emulações(10)

Mesmo assim, conta-nos aquele mesmo viajante que a elevação do Brasil à condição de Reino Unido a Portugal — o que ocorreu por Carta de Lei de 16 de dezembro de 1815 — trouxe resultados positivos, pois o povo sentiu, a partir de então, que entrava o país em uma escala de maior importância e que o fato *"infundiu na alma do povo um sentimento de independência, uma consciência própria de sua importância e a resolução de manter sua nova dignidade."*(11)

Por outro lado, a discriminação reinante entre portugueses e

(10) LUCCOCK, John. Notas sobre o Rio de Janeiro e Partes Meridionais do Brasil, EDUSP / Livraria Itatiaia Editora Ltda., 1975, pág. 87.

(11) LUCCOCK, John, Ibidem

brasileiros criou um clima de discriminação que era encontradiço nas medidas do Poder Regencial, por aqueles dias.

Em uma rápida divagação, cumpre-nos agregar o que ocorria, então, em outros continentes, e até mesmo no próprio continente americano, no território das 13 colônias inglesas, estas até então constituídas em Confederação, após a Guerra da Independência.

Nessa época a Europa fervilhava de idéias, sobretudo no campo político, pois é nos fins do século XVIII, que cai a Monarquia francesa, que todo o estudo filosófico-institucional atravessa o Iluminismo; é dessa quadra a feitura de "O Contrato Social", de ROSSEAU; igualmente, as idéias pregadas pelos Enciclopedistas, notadamente DIDEROT e VOLTAIRE; é no final desse século, também, que os colonos norte-americanos, insurgindo-se contra a Metrópole inglesa, proclamam a independência das 13 colônias e fundam um país, do qual nasceria um nacionalismo institucional, a conceber uma democracia estribada em instrumentos de controle feitos por instituições que viriam a afirmar-se de forma profunda, ao longo dos tempos: modelo esse seguidor incontente das garantias e das liberdades individuais.

Na França, levantar-se-ia a voz de SIEYÈS, com as suas idéias vigorosas de Nação (O Terceiro-Estado), as quais seriam o fermento ideológico da Revolução, pelo menos em seus primeiros anos.

Inspirado por esse abade, e não menos político e pensador francês, reconhece-se a filosofia de nação — dentro da conceptualística da época — no artigo 3º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, ao ser declarado que: "*O princípio de toda a soberania reside essencialmente na Nação. ...*"

O Brasil não tinha, então, uma só Universidade, sequer uma

tipografia. Conta-nos ARMITAGE que entre 1790 até 1801, houve tentativa de criar-se uma Academia Literária no Rio de Janeiro; contudo, tamanha foi a perseguição aos seus membros, que os compeliu a dissolvê-la, logo após criada.(12)

Nisso reside uma nota contrastante entre a Administração lusa e a espanhola, nas possessões sul-americanas, onde essa colonização se deu, pois a Coroa hispânica não esqueceu de prover Centros de Estudos e Universidades, em suas possessões. Haja vista que a Universidade de Lima, criada em 1551, foi copiada do modelo da Universidade de Salamanca. E na mesma data foi instituída a Universidade da Cidade do México, afora o destaque de a Universidade de São Domingos ser a mais antiga e remontar ao ano de 1538.

Ora, há uma diferenciação marcante entre os objetivos das administrações lusa e hispânica, do que decorreria um despertar tardio para o Brasil, em seu torpor alimentado pela Coroa portuguesa, a qual fazia das novas terras trazidas aos olhos do mundo um grande e lucrativo empório comercial.

Em dados comparativos da vida intelectual entre a América Espanhola e a Lusa, já nos séculos XVIII e XIX, vale registrar os comentários, em notas, de BUARQUE DE HOLANDA, em sua clássica obra, ao esclarecer:

"Notas ao Capítulo IV

VIDA INTELECTUAL NA AMÉRICA ESPANHOLA E NO BRASIL.

O desaparecimento de vários arquivos universitários, como os de Lima e Chuquisaca, é uma das razões da falta de dados precisos

(12) ARMITAGE, João. *Op. cit.*, pág. 30.

sobre o número de estudantes diplomados por esses estabelecimentos. Contudo não seria exagerada a estimativa feita por um historiador, que avalia em cerca de 150.000 o total para toda a América Espanhola. Só da Universidade do México sabe-se com segurança que, no período entre 1775 e a independência, saíram 7.850 bacharéis e 473 doutores e licenciados. É interessante confrontar este número com o dos naturais do Brasil graduados durante o mesmo período (1775-1821) em Coimbra, que foi dez vezes menor, ou exatamente 720.

igualmente surpreendente é o contraste entre as Américas Espanhola e Portuguesa no que respeita à introdução de outro importante instrumento de cultura: a imprensa. Sabe-se que, já em 1535, se imprimiam livros na Cidade do México e que quatro anos mais tarde se instalava ali a oficina do lombardo Giovanni Paoli ou Juan Pablos, agente do impressor alemão João Gronberger, de Sevilha.

Da Nova Espanha a arte tipográfica é levada, ainda em fins do século XVI, para Lima, datando de 1584 a autorização para se estabelecer oficina impressora na capital peruana."(13)

Sob o ponto-de-vista de organização burocrática, o Brasil já nasceu sob o signo dos privilégios, o que veio a criar embaraços de toda sorte, em face do discricionarismo implantado. E é óbvio que houve momentos em que correção se tentou fazer, a bem da Paz Social, não obstante as dificuldades encontradas, quer em face de estarem essas entropias cristalizadas, quer, ainda, em função dos entraves de ordem financeira presentes em hora de crise.

Em sua despedida em retorno a Lisboa, em 1821, há registro de que a Corte portuguesa não evitou deixar o Tesouro vazio, com encargos pesados cometidos ao Príncipe Regente, como uma "mercê real, ao deixar o exército prometeu (D. João VI - parênteses nossos) grande aumento de

(13) HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil, Livraria José Olympio Editora, 17ª Edição, Rio de Janeiro, 1984, Notas ao Capítulo IV, págs. 85/6.

soldo para todos, ficando os oficiais brasileiros no mesmo pé que os do exército português. ..."(14)

Ainda, segundo o relato acurado de MARIA GRAHAM, a volta da Coroa portuguesa provocou grandes danos ao Erário, pois segundo noticia em seu Diário, a soma levada do Brasil pelos portugueses de volta a Lisboa, foi estimada em, no mínimo, 50 milhões de cruzados, os quais foram levantados em troca de notas do Governo, por valores arrecadados nas Províncias da Bahia, Pernambuco e Maranhão.(15)

A verdade é que havia sérias dificuldades e escassez no meio circulante e as notas antes referidas e trocadas por numerário e por metais eram papéis do Governo, instituídos pelo Banco do Brasil e que muito pouco valiam. Diz ARMITAGE que: "*Na época da retirada de D.João, só a dívida do Governo excedia consideravelmente o capital do Banco; e tendo todos os que acompanharam a Sua Majestade mandado as notas que possuíam para serem trocadas por metais, reduziu-se a Junta (do próprio Banco e subordinada a quatro Diretores — Parêntese meu, MJ) à maior pobreza e no dia 28 de julho, impossibilitada de trocar o seu papel, viu-se na necessidade de instituir uma certa forma de trôco; por exemplo, por uma nota de 100\$000 réis, davam 75\$000 réis em notas pequenas, 15\$000 réis em prata, e 10\$000 réis em cobre, medida esta que de fato constituía uma suspensão de pagamentos.*"(16)

E, mais adiante, transcreve aquele analista contemporâneo, carta de Pedro I ao seu Pai — este já de volta a Lisboa — dando conta da

(14) GRAHAM, Maria. *Diário de Uma Viagem ao Brasil*. EDUSP/Editora Itatiaia, 1990, pág. 95.

(15) *Idem. Ibidem*, pág. 95.

(16) ARMITAGE, João. *Op. cit.*, pág. 46.

caótica situação financeira em que se achava o país. Sobre o Banco do Brasil, dizia o Príncipe-Regente, em determinado trecho da referida epístola, datada de 21 de setembro de 1821:

" '... O Banco desacreditaram-no os seus dilapidadores, que eram os mesmos que o administravam. ...' "(17)

Do que se deduz que, feita uma sangria nas já combalidas finanças públicas do Brasil de então, restou ao Príncipe-Regente um saldo de contas a pagar, sem uma correspondente fonte de receita, ou melhor, a registrar como única fonte de ingressos, as rendas da Província do Rio de Janeiro, e mesmo assim "pagas em papel", conforme ainda depõe na mesma carta aquele Regente.

Da promessa do aumento dos soldos, decorreu, em um primeiro momento, o seu não-cumprimento pelo Príncipe-Regente, D. Pedro I, visto que ficara o Tesouro tão empobrecido que foi mister o adiamento desse benefício prometido pelo Rei às vésperas de sua partida, o que aliás deu causa a muito descontentamento e a movimentos armados em algumas províncias.

Diga-se de passagem que não era a primeira vez que havia atraso no pagamento dos soldos, pois segundo relato de PEDRO CAVALCANTI, tal prática era comum (proverbial, na expressão desse Autor), ao registrar que em 1727, na Paraíba, os soldos deixaram de ser pagos por período de tempo de quatro anos.(18)

(17) **Idem. Ibidem.**

(18) Ver outros fatos pitorescos em CAVALCANTI, Pedro, in *A Corrupção no Brasil*, Edições siciliano, 1991; o fato relatado acha-se à pág. 25.

Na verdade — e em contrapartida ao fato relatado por MARIA GRAHAM —, D. Pedro I tudo fez para acalmar os ânimos insuflados pelas vicissitudes que à ilharga ocorriam com a saída da Corte do Rio de Janeiro. E chama a atenção para o fato de que foi permitida, à época, a importação de livros, sem o pagamento dos direitos aduaneiros; foi igualmente, determinada a redução do imposto sobre o sal, etc., tudo com vistas a contentar as populações descontentes e instigadas por esses episódios e outros.

E daí tira-se a ilação de que é com "benesses" dessa natureza que o Estado brasileiro sempre usou do artifício de ser diligente em momentos de dificuldades, pois a proibição da importação de livros sempre teve a intenção declarada de evitar a semeadura de idéias liberais junto à população letrada, a qual, diga-se de passagem, era constituída de uma minoria que formava a elite intelectual da época. Sabe-se que, apenas para dar um exemplo relevante, com o confisco das bibliotecas dos intelectuais de Vila Rica de 1789, foram encontradas as obras mais atualizadas publicadas na Europa e nos Estados-Unidos, as quais foram adquiridas pelos envolvidos na Conspiração, de forma clandestina.

No acervo dos inconfidentes, havia cerca de 1.400 volumes, os quais foram confiscados das estantes de seus titulares. É conhecido que a maior biblioteca pertencia ao Cônego da Sé de Mariana, Luís Vieira da Silva. Do conjunto confiscado, o primeiro lugar em número de obras coube a esse Cônego, com 570 volumes apreendidos; o segundo lugar foi o de Cláudio Manuel da Costa, com 389 volumes. Certamente, as idéias dos iluministas estavam presentes em obras aí encontradas, pois dentre os volumes arrolados no acervo daquele eclesiástico, havia o "O Espírito das Leis", de Montesquieu, o que teria fomentado idéias acerca da tripartição

de poderes e imbutido nesta a noção publicística da república, tema esse explosivo para uma época de regime de monarquia absoluta, com a agravante de ter esse regime a sua aplicação em terras coloniais do hemisfério sul.

Assim, e em decorrência, o espírito de consciência social e de associativismo diante da incultura do povo brasileiro, este, privado dos meios de instrução e cerceado em suas mais variadas formas de expressão, achava-se adormecido, latente talvez, e institucionalmente imberbe, ante os fatos históricos que então desfilavam frente à nascente nação brasileira.

SEÇÃO III

O PRIMEIRO IMPÉRIO

O grande primeiro passo de associativismo — este de grande relevância institucional e política — dado por brasileiros ocorre com a Constituinte de 1823, como ato de soberania nacional, conclamada por Decreto de 03 de junho de 1822, referendado por JOSÉ BONIFÁCIO DE ANDRADA E SILVA.

Em 03 de maio de 1823 — já proclamada a independência — tomou assento a Assembléia, o que à primeira vista pareceu haver uma confluência de interesses entre o Estado e a Nação brasileiros.

Diz-se, aqui, à primeira vista de vez que pouco durou o convergir de vozes nesse LOCUS de alta discussão dos interesses do povo, haja vista a sua dissolução em 12 de novembro do mesmo ano de 1823, quando, por ato de força, o então Imperador golpeia de morte aquela nossa primeira experiência de forças associadas, na direção do estudo e da resolução dos problemas nacionais.

Ora, por golpe desfechado por tropas de oficiais da guarnição da Corte, foram presos alguns Deputados, dentre os quais estavam os três irmãos ANDRADA, havendo sido — como sói acontecer em golpes que tais — legitimada a dissolução por Decreto do Imperador PEDRO I, segundo o qual a Assembléia Constituinte havia perjurado o juramento solene prestado à Nação, de defender os ideais do Império, a independência conquistada, e a continuidade da dinastia dos Bragança.

Portanto, cumpria-se a afirmativa da fala do Imperador, quando da sessão inaugural de 03 de maio, conclamava a Assembléia Constituinte a fazer uma Constituição que merecesse a sua Imperial aceitação. Não se concretizou essa aceitação, pois como apreciado por RODRIGO OCTÁVIO FILHO, D. Pedro I trazia no velho sangue peninsular a tradição do poder absoluto, o que o levava a ceder sempre tardiamente aos desejos de liberdade do povo. Ou, na ótica de AFONSO ARINOS, a dissolução se deu em virtude do choque entre o liberalismo humanista da Constituinte e o autoritarismo dinástico de PEDRO I. No fundo, e em outras palavras, a formação autoritária do Imperador – ungido do título de "Defensor Perpétuo do Brasil" – e, do outro lado, as aspirações liberais de democracia e de consolidação da separação do Brasil de Portugal, foram o elemento dissolutivo desse grande momento histórico. Pois, aparecia o Brasil na primeira Constituição de Portugal, de 23 de setembro de 1822 – portanto, já após a independência do Brasil – como parte integrante da Nação portuguesa, haja vista que aquela Constituição, ainda tentou manter o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, o qual havia sido proclamado por D. João VI. Daí, também, justificar-se a demora de Portugal em reconhecer essa separação.

De todos esses fatos, há que se analisar que desde os primórdios, foi obstaculizado o despertar e o desenvolver da nacionalidade brasileira e de sua capacidade de associativismo, até em virtude de uma pugna rival de interesses entre brasileiros e portugueses, e, ainda, por sobrepujar sempre o Estado os interesses nacionais, aquele sempre mais forte, autoritário e claudicante em seus passos rumo à democratização da palavra, ao pluralismo de opinião e entravador do poder organizatório da Sociedade Civil.

Ora, ao se bloquear a Constituinte brasileira, entrou-se a exequibilidade da obtenção de certas conquistas. Para tanto, vale a pena realçar algumas das matérias tratadas pela Comissão Constituinte de 1823. Avultam-se o projeto de criação de Universidades — o que só viria a acontecer no Brasil do meado do século XX —; memoriais sobre a extinção da escravidão, sobre a mudança da capital do Império, sobre a catequese e colonização dos índios, etc.

Ora, trata-se de temas por demais avançados para a época e para um país que dependia da Inglaterra, por via oblíqua da dependência de Portugal àquele país, e que pagou em libras esterlinas dívida contraída por Portugal à Metrópole inglesa, o que nos custou o preço do reconhecimento da independência.

Após o ato de prisão, foi determinada a pena de desterro para a França para os constituintes daquela que seria a primeira Carta a ser promulgada no país e decorrência do primeiro grande movimento de associação em foro político a ser registrado em nossa História.

Na verdade — e veremos adiante que os ciclos políticos da História brasileira se repetem — a Constituição de 1824 foi decalcada do projeto de Constituição da Constituinte dissolvida, pois o passo seguinte a esta foi a nomeação de uma Comissão de dez notáveis, os quais deveriam apresentar ao Imperador novo Projeto digno de sua aprovação. Havia dentre eles, é verdade, pessoas de alta erudição e de excelente caráter; contudo, essa não era a aspiração de alguns dos mais ilustres e radicais brasileiros, pois a nova Carta Política geraria o descontentamento e a sublevação de patriotas do quilate de Frei Caneca, sacrificado por liderar movimento de rebeldia ao juramento dessa Constituição, e por

apregoar a tese da República.

No dizer de HOMEM DE MELLO, estudioso desse período da História Institucional brasileira: *"O povo brasileiro era incapaz de firmar por si a sua liberdade. Só por esmola podia gozar desse benefício, como o escravo liberto por uma carta de alforria."*(19)

Ora, o Brasil presenciou o episódio repetir-se pelo menos mais três vezes ao longo de sua História. Primeiro, em 1937, durante o Estado-Novo com a outorga da chamada Constituição polaca, que teve ideólogos que muito acreditaram no Estado e pouco na Nação; depois, em 1966/67, quando por incumbência do então Presidente Castelo Branco foi designada uma Comissão de Juristas para a feitura de um projeto de Constituição, o qual foi convertido nesta, por ato do Congresso Nacional, em 24 de janeiro de 1967. E, posteriormente, por ocasião da convocação da Comissão Arinos – também denominada de Comissão dos Notáveis – já na Nova República, quando se elaborou um novo Projeto, o qual, no rigor da palavra, não foi devidamente consagrado entre os parlamentares constituintes de 1987/88, quando foi oferecida à Nação a atual Carta Magna, promulgada em 05 de outubro de 1988.

(19) HOMEM DE MELLO, F.I. Marcondes. A Constituinte Perante a História, in A Constituinte de 1823, Org. por Octaviano Nogueira, Gráfica do Senado Federal, Brasília, 1973, pág. 99.

SEÇÃO IV

O SEGUNDO IMPÉRIO

É a partir do Segundo Império que se esboça melhor a interação entre os diversos segmentos da Sociedade. O Brasil achava-se dividido em vinte Províncias, por volta de 1880, vivendo um regime unitário de poder;

Os estudiosos são quase unânimes em asseverar que foi essa a quadra da História em que o Brasil gozou de maior estabilidade política e institucional, tendo à frente um monarca conspícuo, líder, que angariou respeito entre os mais diversos Chefes de Estado de sua época.

E malgrado alguma opinião em contrário, há testemunho de que se vivia em clima de liberdade — inclusive de palavra e de imprensa — à época do Segundo Reinado. Diz-nos ERNEST HAMBLOCH que: "*... Os vendedores de jornais maliciosos podiam seguir o idoso Imperador quando passeava na rua do Ouvidor e gritar a venda de um jornal chamado A República, sem serem de modo algum incomodados pela polícia — tal a tolerância neste e em caos semelhantes de abuso pessoal, alguns dos quais, eram o resultado das ordens categóricas de Dom Pedro. ...*"(20)

Ora, sabe-se que havia no Brasil, ao cair a Monarquia, 237 Clubes republicanos, espalhados pelo Sul, e pelo Norte, como se dizia

(20) HAMBLOCH, Ernest. Sua Majestade o Presidente do Brasil, Editora Universidade de Brasília, pág. 67.

então. Minas Gerais contava com 50 clubes; São Paulo, 48; Rio Grande do Sul, com 32; Rio de Janeiro, com 30, e os demais clubes disseminados pelas outras Províncias. A imprensa republicana contava com 74 jornais, no momento da conquista do poder pelos militares, quando da queda do regime monárquico.

Mesmo assim, com tanta idéia republicana ventilada por aqueles dias, por um dos muitos paradoxos encontrados nos rumos de nossa História, nas eleições para a escolha dos membros do último parlamento do Império, consta que um único candidato assumidamente republicano foi eleito.(21)

Assim, parece assistir razão a HAMBLOCH, quando diz que havia clima de liberdade durante a Monarquia, e que:

"Foi reservado aos ditadores republicanos subseqüentes inventar Leis de Imprensa e a aplicação do estado de sítio como uma espécie de Doutrina de Monroe interna, para suprimir a opinião pública no Brasil, a pretexto de manter a ordem. ..."(22)

E os fatos comprovam a assertiva quanto ao cerceamento da liberdade de expressão, e de imprensa, pois na aurora do regime republicano deu-se o incidente da apreensão e confisco da obra "A Ilusão Americana", de Eduardo Prado, a qual publicada em 1893, foi retirada de circulação, em São Paulo, pela polícia, no mesmo dia de seu lançamento, ou seja, em 04 de dezembro daquele ano. O Autor se posicionava contra os Estados Unidos e a influência de seu modelo político sobre a nova

(21) O dado foi extraído de BRANDÃO, Adelino, *in* Salvaguardas Populares na Constituição, Julex Livros, 1ª Edição, 1988, págs. 144/145.

(22) HAMBLOCH, Ernest. *Op. cit.*, pág. 67.

instituição republicana brasileira, o que lhe pareceu uma falácia, como, aliás, sugere o título de sua obra. Disso resultou a determinação do confisco do livro, mandada executar por Bernardino de Campos, republicano histórico que viu na posição política do Autor algo de explosivamente anti-republicano.

Estreava, então, a República, em um contexto anormal de estado-de-sítio provocado pelo Levante da Armada e para desilusão de muitos dos que ajudaram a erguer o edifício republicano.

Na verdade, enquanto reinou estabilidade durante o Segundo período monárquico, em que o Imperador governava com o auxílio de dois partidos, o liberal e o conservador, foi com o início da República que se sucedeu uma cadeia de decretação de estados-de-sítio, havendo-se registrado tal estado de exceção em, pelo menos, nove mandatos presidenciais na Primeira República.(23)

Por outro lado, no Brasil do Segundo Império, prevalecia uma estrutura patrimonialista na Administração, como se pode verificar do estudo de DÉCIO SAES, quando ressalta que pelo menos até 1875, havia um processo de crescimento desmesurado do corpo de funcionários que não se fazia acompanhar de regras de racionalidade, como a especialização, a hierarquização e a despersonificação dos cargos públicos, quando chama a atenção para situações de compra de cargos como o de arrematantes de impostos, encargo para o qual a investidura se dava em função de um valor

(23) Decretaram estados-de-sítio os seguintes Presidentes da República: Deodoro da Fonseca, Floriano Peixoto, Prudente de Moraes, Rodrigues Alves, Marechal Hermes da Fonseca, Wenceslau Braz, Epitácio Pessoa, Arthur Bernardes, e Washington Luiz. Para maior informação no pertinente, consulte-se HAMBLOCH, **op. cit.**, Capítulo X.

venal, que seria compensado por uma taxa de remuneração cobrada a título de lucro por aquele que haveria de arrecadar o imposto do chão. E arremata aquele estudioso, ao afirmar que tal prática deu origem a movimentos de revoltosos camponeses no Nordeste, que ficaram conhecidos por Quebra-Quilos.(24)

Não era diversa a natureza burocrática do Poder Judiciário, pois segundo relata ainda SAES, o insigne CARLOS MAXIMILIANO (que chegou a ser Ministro do Supremo Tribunal Federal na Primeira República) denunciou o fato de que, em 1843, foi realizada a remoção de 52 juizes, em um só dia, por razões políticas. A instabilidade da burocracia, mesmo em seu campo mais profissionalizado, era uma constante na Monarquia, disfunção essa que só veio a ser corrigida durante a República, já na era de VARGAS.

Curiosamente, a temática volta à tona nos dias de hoje, quando se deseja derrogar a estabilidade do funcionalismo público, ao se apregoar ser este um dos entraves da modernização do aparelhamento burocrático estatal.

Ora, a instabilidade desse aparelhamento esteve sempre ligado à questão do nepotismo, do que derivava a inexistência de critérios: o candidato ao serviço público era o cidadão livre – não havia a categoria da competência individual – e que porventura estivesse ligado por parentesco ou por amizade mais próxima a pessoas de influência política, e não por critério racional de seleção e recrutamento; ainda, por motivos de filiação partidária e não por treinamento adequado ou por escolha

(24) SAES, Décio. A formação do Estado Burguês no Brasil, Editora Paz e Terra, 1985, págs. 123 e segs.

lastreada em conhecimento e vivência profissional.

Um exemplo típico dessa forma de preenchimento de "requisitos" é o recrutamento da instituição da Guarda Nacional, que guardava uma perfeita consonância com a estrutura patrimonialista. Tinha ela competência para reprimir revoltas provocadas por pessoas de baixa extração social, como as sublevações de camponeses, artesãos, etc., e os seus membros eram escolhidos entre todos os cidadãos em condição de serem alistados eleitores com mais de 18 anos e menos de 60 e que tivessem um nível de renda mínimo estipulado. Essas, as condições para o ingresso na famosa instituição imperial. Desnecessário dizer que os escravos estavam excluídos dessa clientela por serem considerados mera "coisa", exatamente como no estágio histórico da Roma republicana. Nem mesmo os libertos, ou alforriados reuniam condição para o alistamento nessa corporação.

O Brasil legal vivia sob a égide da Constituição Imperial de 1824, que previu a figura do associativismo, e haver declarado extinto o instituto das corporações de ofício, a despeito de não haver no Brasil organizações dessa natureza. É compreensível — até certo ponto — a presença meramente semântica dessa figura, pois a Constituição de 1824 foi espelhada na legislação francesa e especialmente na Constituição de 1791, a qual surgida dos escombros da Revolução decretara, em seu Preâmbulo, não mais existirem corporações de profissões, artes e ofícios.

Todavia, as situações são nitidamente diferenciadas, pois na França houve efetivamente uma transição do modelo econômico feudalista, após a queda da Monarquia absoluta dos Luíses, com a conseqüente mudança da estrutura estamental social anterior à Revolução.

Em decorrência, houve na França revolucionária um

estrangulamento da capacidade associativa do povo, primeiro com a Lei Le Chapelier, e, após, com o endosso da Constituição de 1791, em nome de um liberalismo político exacerbado e emoldurado na nova Ordem Político-Constitucional que se assomava.

No entretanto, diversamente no Brasil, onde no rigor da palavra não houve a transição por ruptura, nem na mudança do Brasil Colônia para o Brasil Império, nem, tampouco, do Primeiro Império para o Segundo, pois aí não houve descompasso entre a estrutura do poder produtivo com a detenção do poder político, o que poderia ter acontecido por ocasião da derrocada do Império em sua passagem para a República, não por força da presença da mudança política, mas, notadamente, pelos motivos que antecederam essa troca de forma de governo, como a abolição da mão-de-obra escrava em um país essencialmente escravocrata e exclusivamente agrícola.

Na nova Ordem Política francesa de 1791, a Assembléia Nacional imprimiu um novo viés à burocracia emergente quando determinou em sua Constituição de 03 de setembro daquele ano:

"Não mais haverá nobreza, nem pariato, nem distinções hereditárias, nem distinções de ordem, nem regime feudal, ..., nem qualquer outra superioridade a não ser a dos funcionários públicos no exercício das suas funções.

Não mais haverá venalidade ou hereditariedade de qualquer ofício público.

....."
(25)

Aqui no Brasil, a situação achava-se muito distanciada dessa ebulição de idéias. A Sociedade brasileira, nesse quadrante, permanecia

(25) Preâmbulo da Constituição revolucionária francesa de 03 de setembro de 1791.

inorgânica e ambivalente: de um lado, a elite intelectual — cuja única reprovação que se faz é a de ser muito pequena à época, e ainda hoje — e, de outro, o universo da população ignara, iletrada, com um enorme contingente de escravos, considerados RES, dentro da concepção jurídica romanística. Daí, a personificação dos cargos públicos, para os livres e influentes, e a coisificação da mão-de-obra manual, para os não-libertos.

Donde não constituir exagero ou excrescência a afirmação de alguns viajantes estrangeiros, argutos cientistas muitos deles, de que o Brasil era um país sem povo, sem homogeneidade, sem sociabilidade.(26)

Obviamente, desenhava-se no panorama social uma pirâmide em que o vértice era constituído pelo estrato superior representado por fazendeiros, advogados, médicos, engenheiros, negociantes, etc., e na base dela todo o restante da população que não era livre e que desempenhava tarefas manuais, às vezes rudes o bastante para não permitirem sequer o acesso na própria escala de trabalho manual agregada à base familiar a que pertencia.

Do segmento superior, há dados da existência de cerca de 500 mil pessoas no vértice, e na base piramidal, cerca de 6 milhões.

Não havia assim espaço para a criação de uma consciência de valoração e de valorização do trabalho, e muito menos formas de instrumentalizar reivindicações de valores na consecução de um melhor estágio de vida econômico-social, haja vista tratar-se de uma população desproporcionalmente não-livre, sem acesso à instrução, e ainda com uma forte carga atávico-cultural de que o trabalho pertencia a estrato social

(26) Ver SAINT-HILAIRE *apud* ARMITAGE, João, in *História do Brasil*, Nota 7, pág. 232.

inferior e só a posse de escravos conferia **STATUS**. De conseqüência, um certo desdém às tarefas braçais.

Aliás, esse estado-de-coisas retardou o processo de racionalização do trabalho e da capacidade de associativismo, pois tal só veio a ocorrer em fins do século XIX, de forma ainda rudimentar e em passo lento em que é visível uma forma retardada de ideologia e da fisiologia das sociedades sindicais de nossos tempos. A causa talvez esteja na demora para essa arrancada, quando da própria formação sócio-estamental foi deflagrado um processo retardatário de linhas de ação e de carta de princípios, no que gerou disfunções na estrutura e no processo dos sindicatos brasileiros, em sua capacidade de ver, de encaminhar e de solucionar conflitos, e — por quê não dizer — em querer ver tais conflitos solucionados.

Nos embates de um processo de produção esteado em braços escravos, com um já incipiente início de atividade fabril e de um comércio em expansão, no Rio de Janeiro e em São Paulo, a Monarquia caminhava para um desenlace cruel, pois aqui as razões econômico-sociais não justificaram a derruição do Segundo Império, nos moldes em que ela ocorreu.

O fenômeno da inexistência de associativismo era de jaez cultural e político, pois no rigor da palavra não existia massa trabalhadora, nem consciência de classe e de cidadão a que se agregar, naqueles dias que corriam.

As associações surgidas no final do século XIX tiveram talhe e conteúdo essencialmente políticos, e ligadas, primeiro, ao problema da

escravatura, e, depois, jungidas à questão do federalismo.

Há que se ressaltar que nos anos da década de 1880, existiam no Rio de Janeiro duas congregações que tinham como bandeiras a abolição da escravatura. Uma delas, a Sociedade Brasileira contra a Escravidão, dirigida por Joaquim Nabuco e André Rebouças, defendia uma ação parlamentar com vistas à extinção do regime escravocrata. E a segunda, liderada por José do Patrocínio, chamada Associação Central Emancipadora, tinha como viga mestra a defesa de uma linha de ação abolicionista junto à própria população dos escravos.

No projeto de ação da Sociedade Brasileira contra a Escravidão, propugnava-se um programa de extinção por etapas, com previsão de prazos a serem cumpridos para a erradicação total da escravidão, com uma correspondente indenização aos senhores de escravos.

Projetos de lei houve — e muitos — tentando mitigar os efeitos da abolição incondicional, sem reparos, que não vingaram. Destacam-se os Projetos de Coelho Rodrigues, o de Cotejipe e mesmo o de João Alfredo, este, presidente do Conselho de Ministros, e que convertido à legião dos abolicionistas, comandou a votação da Lei Áurea. Vitoriosa a corrente abolicionista, João Alfredo apresentou **A POSTERIORI** um projeto lido na sessão de 22 de junho de 1888 da Câmara dos Deputados, em que defendia empréstimos, através de Bancos, aos ex-proprietários de escravos, com garantia de hipoteca de suas terras, a fim de minorar os prejuízos sofridos por aqueles proprietários, com a perda total e inesperada de sua mão-de-obra braçal gratuita.

No curso da História, o que se viu é que nenhuma das medidas de amortecimento social ocorreu, vindo a escravidão no Brasil a ser extinta

através de uma Lei lacônica, constante, apenas, de dois artigos, nos quais, o primeiro declarava estar extinta a escravidão, e o segundo determinando a aplicação imediata da mesma Lei revogando as disposições em contrário. Isto ocorre em um domingo de maio de 1888, ou seja, no dia 13, curiosamente data de aniversário do bisavô da Princesa-Regente, subscritora da Lei, D. João VI, o qual, 67 anos antes, aconselhara o filho — então também Príncipe-Regente — a não permitir a participação intrusa de "aventureiros" no encaminhamento dos destinos da nação brasileira.

Sob o ponto-de-vista político-organizacional, o Segundo Império continuou na linha de administração centralizada, marca indefectível da Administração portuguesa, com as Províncias sendo governadas por Presidentes nomeados pelo Imperador.

No aspecto de conscientização política, tal fenômeno não se clarificava com relação ao povo. Primeiro, porque o direito de votar achava-se condicionado à capacidade de ser proprietário de terras e de ter rendas, portanto, um critério essencialmente de natureza econômica, o que não condiz com os critérios de cidadania como hoje conhecemos; segundo, porque a estrutura eleitoral era eivada de vícios, sendo o seu processo objeto de fraudes as mais ostensivas; e, ainda, pelo fato anteriormente referido de que não existia classe média, no Brasil Imperial, pois o que se detectava era um vácuo não-estratificado de classe social entre a base e o ápice da pirâmide social.

Portanto, o que se observa é um binômio contrastante de eleitores (minoria) e pessoas não investidas de sua cidadania (maioria), não se registrando de permeio um mínimo de densidade social; antes, uma

presença rarefeita de artesãos, os quais por sua irrelevância numérica e social, não tinham expressão quer política, quer eleitoral.

Quanto ao funcionalismo público — formado pela elite social — havia uma aliança tácita entre aquele e o Poder Central, não sendo portador, pois, de capacidade de negociação, ou de uma inoperante, que fosse, capacidade de reivindicação, sequer de associação. Segundo dados fornecidos por DÉCIO SAES, ao citar JOAQUIM NABUCO, de um total de 5.928 eleitores do Município Neutro (Rio de Janeiro, então Capital do Império), 2.211 eram funcionários civis ou militares.

No ano de 1872, de um universo total de quase 10 milhões de habitantes no país, 10.700 eram funcionários públicos, sendo que 28 mil eram militares. E o número de eleitores era de cerca de um milhão, o que dá um coeficiente de um pouco mais de 9% de votantes de toda a massa populacional do país.(27)

Enquanto isso, em anos próximos aos que aqui se examinam, isto é, em 1877, Tobias Barreto, então candidato a deputado pela Província de Pernambuco, declarava ser a população brasileira dividida em castas, ao repetir o que dissera anos antes Armitage. Era a seguinte a divisão apresentada por aquele brasileiro:

— Necessitados (quase indigentes):	90%
— De padrão de vida sofrível:	8
— De bom padrão de vida:	1,5
— Dos considerados ricos:	0,5
(28) Total	100,0%

Anos mais tarde, vale dizer, em torno de 1900, um outro deputado federal, este por Sergipe, Sílvio Romero, já propugnava pela

(27) Os dados foram extraídos de SAES, Décio. **Op. cit.** pág. 288, e SCHWARTZMANN, Simon, **in** Bases do Autoritarismo Brasileiro, Ed. Campus, 3ª Ed., 1988, pág. 104.

(28) Informação recolhida em CHACON, Vamireh. *Vida e Morte das Constituições Brasileiras*, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1987, pág. 92.

institucionalização de uma organização sindical. Organização essa que foi desenhada pelas mãos de OLIVEIRA VIANNA, o qual, apesar de visceralmente corporativista, prestou um lúcido contributo ao analisar as ideossincrasias que acometem o povo brasileiro em sua histórica luta organizacional.

No que pertine à então inexistente capacidade de arregimentação do funcionário daqueles dias, é de se realçar que a instabilidade que pairava sobre os cargos públicos era de tal monta que ao cair um Gabinete, com ele desmoronava todo o estamento burocrático (para usar a expressão de Raymundo Faoro) agregado ao partido político protagonista do jogo da gangorra do bipartidarismo, que acompanhou toda a vida política do Império brasileiro. Era no dizer de JOAQUIM NABUCO *"os servos da gleba do governo, (que) vivem com suas famílias em terras do Estado, sujeitos a uma evicção sem aviso."*

E, por oportuno, merece destaque a análise de SAES ao ressaltar que a insegurança que acompanhava a vida funcional dos servidores civis, deve ter constituído a razão maior para a omissão do funcionalismo na participação da campanha em prol da abolição da escravatura. Por outro lado, o Exército, já profissionalizado à época, toma partido diante do movimento crescente em busca da extinção da escravatura, quando, a partir de um determinado momento, começa a se negar a capturar os negros que fugiam das fazendas, como uma tomada de posição mais independente e mais consciente.

Mesmo entre a classe empresarial, era tímida a participação ativa nos grandes eventos daquele momento histórico, pois as existentes organizações associativas de natureza econômica, não tiveram iniciativas

ou atitudes reveladoras de ação em relação ao movimento emancipacionista.

Na verdade, só a elite intelectual — políticos, jornalistas, escritores, juristas, etc. — tomou parte ativa nessa memorável campanha, a qual, como dito linhas atrás, teve o seu desfecho de forma sucinta, abrupta, apesar da complexidade dos desdobramentos que se refletiriam de forma incondicional e crucial, sobre o regime monárquico.

SEÇÃO V

O FIM DA MONARQUIA: A NOVA ORDEM INSTITUCIONAL DA REPÚBLICA VELHA

No clarão do dia 15 de novembro de 1889, tropas aquarteladas no Campo de Santana desfecham o último golpe contra a Monarquia.

Fez-se a República com um FIAT LUX, por uma elite híbrida em seus condicionantes ideológicos, constituída de comtistas, uns, humanistas, outros, alguns envolvidos com a velha idéia de instalar o regime republicano, chamados por isso mesmo de históricos, dentre os quais se sobrepõem os nomes de Quintino Bocaiúva, Benjamin Constant, Aristides Lobo, Prudente de Moraes, Silva Jardim, etc. E com o contributo inestimável dos denominados adesistas, dentre esses realçando-se a figura do erudito Ruy Barbosa, do incansável Joaquim Nabuco, de Rio Branco, de Rodrigues Alves, apenas para mencionar alguns dos mais expressivos.

Não obstante a idéia republicana vir tomando corpo no país desde 1870, com a criação de jornais e de agremiações de coloração nitidamente republicana, a República se fez no Brasil por um grupo de militares, insatisfeito com o Governo de Pedro II, em seu ocaso e, mais ainda, com os seus bríos militares acicatados pela presença do consorte da Princesa Regente, ele, Conde, que havia se distinguido na Guerra do Paraguai; ela, a sucessora do Trono, que viria muito em breve a inaugurar a Terceira Monarquia no país. E, juntando-se a esses militares, um grupo

de idealistas, a maioria deles de lastro ideológico positivista, do escol de Quintino, Benjamin Constant, Silva Jardim, e outros tantos.

Vale ainda ressaltar que havia contradições e dúvidas no seio do Partido Republicano, pois por dissidências oriundas da causa abolicionista, dele se retiraram Luíz Gama e José do Patrocínio, ambos defensores ardorosos da abolição, sem quaisquer ambages.

Dentre as figuras históricas do movimento de 15 de novembro, talvez a mais esfingética delas, sobressai o republicano Quintino Bocaiúva, único civil a participar oficialmente do golpe militar, e, segundo pensamento de estudioso, marcado em sua ideologia política por uma propensão ao caudilhismo hispânico, tão em voga na América Espanhola daqueles dias. (29)

Daí, discrepância também dos republicanos históricos, pois Bernardino de Campos e Américo Brasiliense não concordavam com a instauração da República através de levante militar. Mesmo assim, deu-se o levantamento de tropas, decidido em 11 de novembro, na casa de Deodoro da Fonseca, com a presença de Bocaiúva, Francisco Glicério, Aristides Lobo, Constant, Ruy e Sólton Ribeiro.

Sabe-se que o regime monárquico achava-se esfarfalhado desde os fins da Guerra do Paraguai, tendo sido transpassado pela crise do

(29) Essa é a opinião de HEITOR FERREIRA LIMA, ao descrever a ascendência argentina materna daquele vulto, o que muito o teria influenciado, influência essa que se fez sentir não só na língua — pois segundo aquele Autor, Bocaiúva escreveu as suas produções literárias em castelhano —, mas sobretudo em sua simpatia ao estilo caudilhista hispânico. O mesmo Autor chega a afirmar que por essa razão, Bocaiúva era acusado de não ver os negócios do Brasil de "um ponto de vista realmente brasileiro, dentro de nossa evolução política". Consultar esse Autor, in *Perfil Político de Silva Jardim*, Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1987, págs. 34/35.

regalismo, desde a Questão dos Bispos, e recebido o seu maior golpe com a assinatura da Lei Áurea.

No entretanto, elementos de escol, como Ruy e Nabuco, não eram prosélitos da idéia republicana, sendo, entretanto, o primeiro, ferrenho admirador da Federação norte-americana e no solo brasileiro, o seu maior arauto.

O projeto de Constituição é de sua autoria, sabendo-se que o Brasil passou a ter como suporte jurídico-constitucional desde junho de 1890 (Decreto nº 510, de 22.06.1890), essa elucubração desse genial brasileiro, que adaptou para o caso brasileiro o modelo constitucional da federação norte-americana, em projeto aprovado posteriormente.(30)

Entre junho de 1890 a fevereiro de 1891, vigeu esse texto como ordenação político-jurídica do país, no qual se convocavam eleições previstas para 15 de setembro de 1890, a instalação do Congresso Nacional com poderes especiais do eleitorado para 15 de novembro do mesmo ano, a fim de julgar a Constituição, baixada pelo Decreto nº 510, prefalado. Neste, o país adotava a forma de governo republicana, proclamada pelo

(30) O projeto foi redigido com a pressa que a circunstância exigia, de vez que Deodoro, Chefe do Governo Provisório, estava com sérios problemas de saúde, e pairava grande preocupação de não ser viabilizada a transição com a legitimação institucional do novo sistema político. A propósito da urgência na elaboração do Projeto constitucional, há um curioso relato de que o auxiliar de Ruy, encarregado de manuscruver o texto constitucional, permaneceu durante 19 horas trabalhando de forma ininterrupta, ao cabo das quais precisou ser carregado, pois não reunia condição física para caminhar pelo fato de haver permanecido naquela postura por tantas horas. Para maiores informações interessantes sobre os primeiros dias da República e os perfís de seus fundadores, ver BATISTA PEREIRA, Antônio, in Ruy Barbosa, o Organizador da República, Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, 1989.

Decreto nº 01, de 15 de novembro, assumindo o regime de governo federativo, pela "união perpétua e indissolúvel entre as suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil."

Desde a extinção formal da escravidão, o Brasil passou a assistir ao fenômeno do êxodo rural, com legiões de escravos dessassistidos em direção às cidades, e alguns até arregimentados para engrossar as fileiras dos movimentos em prol do golpe que viria a derrubar a monarquia, ou para formar a Guarda Negra.

Com a urbanização, é possível detectar o surgimento de forças liberais, forças essas que a rigor eram contrapostas pela pobreza social, pelo adormecimento da consciência de cidadão, pela falta de ensino, pois a instrução primária gratuita, prevista na Constituição Imperial (art. 179, item XXXII), não foi implementada, talvez mesmo pela dificuldade do surgimento de uma classe média conhecedora de seus direitos. Tratava-se, sem dúvida, de um tecido social esgarçado por séculos de dominação.

O próprio Pedro II reconhecia as dificuldades sociais do Brasil que governava – e diga-se de passagem, tendo-o administrado de forma sábia através do instrumento do Poder Moderador – quando em seus conselhos à Regente dizia não ser possível alguém ser feliz em uma estrutura de governo despótico, pois este era o monstro devorador, de seus filhos, o lado contrário do fim das Sociedades Cívicas.

De qualquer sorte, surgem em fins do século passado as sementes da capacidade de associação, quando são deflagrados os primeiros movimentos de reivindicação e grevistas na arena social brasileira. E os atores dessa arregimentação são os mais variados, desde operários, insatisfeitos com salários, e com a jornada de trabalho que se estendia

muito além das 8 horas diárias, como, até, revolta pela vacina obrigatória, em 1905, mas que tinha como móvel subjacente uma crise comercial a incitar o povo em clima de insatisfação.

Quando foi promulgada a Constituição republicana, o Rio de Janeiro vivia um clima de inquietação, não só pela transição do modelo político, bem como pelos conflitos surgidos entre o capital e o trabalho. Em 1891, entraram em greve os ferroviários da Estrada de Ferro Central do Brasil, a paralisar todo o tráfego; e no ano anterior, houve a greve dos condutores de bonde, sem que isso houvesse despertado os constituintes de então para o trato da questão social no bojo da Constituição. No Estado de São Paulo, entre 1890 a 1900, foram registradas 23 greves, muitas das quais ocorridas entre os trabalhadores das ferrovias, dos transportes urbanos e das docas. Anteriormente, isto é, ainda no Império, registrou-se a greve dos tipógrafos da Corte, em 1858, em que os grevistas reivindicavam valor de dez tostões de aumento no salário diário. Aqui, o movimento foi vitorioso.

Em 1909, houve greves dos trabalhadores do Lloyd; greve em Santos onde a jornada de trabalho dos portuários era de 18 horas por dia, daí advindo uma séria repressão policial, do que decorreram prisões e mortes. Em 1912, houve um movimento de paralisação entre as operárias de fábricas em São Paulo, com exigência de aumento de salários, contra a inflação. Logo se vê que a velha questão vem se arrastando ao longo dos tempos.

Nesse mesmo ano registra-se a intermediação do filho do Presidente da República Hermes da Fonseca, no sentido de organizar um Congresso Operário a fim de tornar vazios os esforços de anarquistas e

socialistas, os quais, àquela altura, proliferavam através dos Partidos Comunistas a apregoarem a criação de um Estado-Operário; assim, socialistas, uns, e anarquistas, outros – estes, negadores da própria noção de Autoridade – tomavam assento no concerto de forças sociais do Brasil de então.

Em 1913, Hermes da Fonseca decreta o estado-de-sítio. Parece difícil crer que no Brasil do século XX, o problema social ainda se travestia, diante das Autoridades, da conotação político-ideológica, a exigir medidas de força.

É bem de se ver que o Rio de Janeiro era o centro urbano mais importante do país, por haver sido a Capital da Colônia e do Império e por ser, então, a Capital de República. Assim, no cenário político do país, exsurge a liderança do Rio no que diz respeito às grandes decisões políticas, palco que foi das manobras da República Velha, na qual em seus bastidores foi urdido um novo golpe que seria desfechado em 1930, e executado por liberais tenentistas, tendo se infletido, depois, para os umbrais de um regime populista, dentro do figurino político-ideológico, então em voga na Europa.

Apesar de o eixo da República estar centrado no Rio, desenvolvia-se paralelamente em São Paulo um campo fértil para o que viria a ser o repositório do movimento sindical, dado que por sua industrialização crescente, e até mesmo pelo contributo de seus imigrantes – italianos, espanhóis, japoneses, posteriormente –, aquele centro tornar-se-ia o reduto de um movimento que viria a eclodir de forma preponderante na década de 70 do nosso século.

Em estudo político prospectivo em que divide o país em 4

regiões, SCHWARTZMANN analisa São Paulo como uma forma diferenciada de núcleo que se desenvolveu por instrumentos independentes do contexto da Administração Política Central. Diz, em suporte à sua assertiva, ser aquela Unidade federativa apontada no Censo de 1940 como sendo a mais populosa do país, e por fornecer as mais importantes receitas tributárias ao Governo Central e caudatária do maior surto de industrialização ocorrente no Brasil.

Por outro lado, assere aquele cientista social que politicamente o papel de São Paulo sempre esteve aquém do tamanho e do peso apresentados por seu desenvolvimento econômico.(31)

Ora, o desenvolvimento das relações de produção em São Paulo, de certa forma alijou o poder político deferente da Administração Central, com a contrapartida de se ter auto-proporcionado ser berço e haver servido de HABITAT, para a gênese do movimento associativista e subsequente organização sindical, nas relações conflituosas entre o capital e o trabalho.

E a propósito, pede-se a devida vênica para contrapor argumento de Schwartzmann no que diz respeito à tese da alienação do poder político em São Paulo – ou a sua menos importância face ao seu poderio econômico –, pois aí se instalava uma poderosa relação de força de atores "paulistas" na arena política, de vez que foi a aliança partidária conhecida como a política do café com leite e a vitória da eleição de Júlio Prestes à Presidência da República, o móvel responsável pela eclosão do movimento tenentista de 1930, o que caracteriza a importância

(31) SCHWARTZMANN, Simon. *Op. cit.* págs. 44 e segs.

daquele Estado no contrapeso do jogo de poder.

Durante toda a República Velha, o poder político balançava-se ora em torno dos paulistas, ora em meio aos mineiros, com pequenos intervalos cedidos a políticos de outros Estados.

Desde a estréia da forma republicana de governo, até o fim da Primeira República, podem-se apontar três Presidentes da República paulistas, quatro de Minas Gerais, em uma relação em que figuram o Proclamador da República, e o seu vice-presidente, que eram alagoanos, dois fluminenses, um paraibano e um gaúcho, sem falar no candidato saído das hostes paulistas, Júlio Prestes de Albuquerque, eleito Presidente da República e que não chegou a assumir, em consequência da irrupção do movimento revolucionário de 1930.(32)

O que faz denotar que o suposto desbalanceamento de poder de São Paulo em função de seu peso econômico, na correlação de forças com o Poder Central, não é variável relevante pelas razões antes comentadas, e por ter sido decisiva, no processo de conscientização das massas, a participação popular naquela entidade política.

A bem da verdade, cumpre dizer que a resultante desse jogo de forças transplantado para a nossa tese central — ou seja, de que no gerar instrumentos de retroprocessamento de energia entre o Poder Público e o seu corpo de agentes, no balancear das relações de trabalho — não pode

(32) Os três Presidentes da República paulistas foram: Prudente de Moraes, Campos Salles e Rodrigues Alves. Os mineiros: Affonso Pena, Wenceslau Braz, Delfim Moreira e Arthur Bernardes. Os demais Presidentes da época relatada foram: os fluminenses Nilo Peçanha e Washington Luís; o paraibano Epitácio Pessoa e o gaúcho Hermes da Fonseca, afora os Marechais Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, ambos alagoanos.

ser apontada, em nossa ótica, como variável de magnitude, pois seria o Rio de Janeiro, e não São Paulo, pela sua condição de cidade capital por mais de 400 anos, o foro fértil para a criação de sindicatos nacionais, ou em grau superior, de confederações, de servidores públicos, donde fossem possível emanar um arcabouço ideológico, linhas de ação e uma liderança hábil e talentosa, para o fim de aglutinar os interesses do corpo estamental burocrático, hoje tão derruído pela falta de profissionalização e ao sabor de ventos destruidores de suas conquistas.

Isso se verá adiante quando atingirmos o cerne da questão sindicalista no plano estrutural da Administração Pública.

Ainda para nos referirmos à estrutura institucional da Primeira República, há que se fazer um comentário no que diz respeito ao fato de que a Constituição de 1891 permitiu, com reservas, o direito de associação e de reunião. E quando se fala em reservas, admite-se estarmos falando de direito coarctado, dada a faculdade outorgada à polícia para intervir em nome da ordem, nos movimentos associativistas, o que se fez sentir nos grandes centros urbanos nos embates operários, desde o final do século XIX, quando a nascente classe trabalhadora foi induzida a uma auto-organização. Daí, as primeiras manifestações.

Paradoxalmente, a Constituição da 1ª República, talhada sobre o modelo de sua irmã norte-americana, ressalva e tutela a ingerência da polícia em reuniões ou associações, com o fito da manutenção da ordem (art. 72, § 8º), no que não seguiu o rastro da Constituição norte-americana de 1787, aditada por 10 Emendas em 1789, para explicitar a declaração de direitos a ela agregada.

A Lei Política maior dos Estados-Unidos, aditada, como dito, a

partir de 1789, recebeu a sua primeira Emenda dedicada à liberdade de religião, da palavra, de imprensa e o direito do povo de reunir-se pacificamente, além do poder de encaminhar requerimento ao Governo, no sentido de reparação de algum dano. O mesmo artigo determina que o Congresso não poderá fazer lei alguma que restrinja esses direitos.

Donde se vê que da Convenção Social da qual emanou a Federação norte-americana, o consenso pela liberdade alcançou foro constitucional e erigiu-se em direito ilimitável, pois naquele país a Revolução não foi propriamente de cunho social, por não haver grandes desigualdades nos diversos estratos a merecer a sublevação e o desarranjo da estrutura social do Estado, e nem, tampouco, se tratou de movimento de subversão ideológica pois o país adotou de forma induvidosa o primado da lei, esta em seu sentido maior — a Constituição —, a qual se mostrou sucinta, porém eficaz, na modelagem dos Poderes do Estado.

Há ainda um outro aspecto a considerar e que é discutido por estudioso norte-americano: a Constituição de 1787 é, segundo GORE VIDAL fruto da pena de pessoas abastadas e que pertenciam a superiores segmentos sociais dos 13 Estados Confederados de até então. Segundo esse literato, apoiado em obra historiográfica sobre a Constituição daquele país, a Convenção que se firmou em 1787, na Filadélfia, era composta de homens ligados às grandes propriedades — de terras e de escravos: 21 deles pertenciam à faixa dos ricos ou muito ricos; outros, abastados ou muito abastados; 19 eram proprietários de escravos; 25 deles haviam freqüentado faculdade.

Daí, segundo Vidal, o reduzido texto que tinha como escopo manter "o povo e suas paixões afastados do governo (temendo um regime

ditatorial — parênteses nossos) e um possível ditador tolhido por proibições."(33)

Não obstante, necessário dizer que os preceitos daquela Constituição se dirigem ao Governo Federal, a lhe impõem proibições.

As proibições, isto é, em linguagem jurídica, os pesos e contrapesos (*checks and balances*) da Constituição norte-americana foram dosados mais no sentido de proibir de não-fazer, vale dizer, normatizações de sentido negativo, e são, assim, decorrência da força potencializada para o autoritarismo do Estado, dentro da Sociedade norte-americana de então. O que teria ensejado uma Carta rica de princípios e não de meios. A forma de implementar esses princípios são parte do poder exorbitante gozado pela Suprema Corte, esta que pode e deve interpretar a Constituição, muitas vezes de forma lata, a gerar novos direitos.

O que, em suma, caracteriza a preocupação, em 1789, após a ratificação do texto constitucional, é a de ampliar ao máximo a órbita de autonomia na vida civil, e na dos Estados.

De qualquer sorte, os fundadores da Federação norte-americana sabiam o que estavam a realizar, e como implantar a semente do traçado institucional desejado. A propósito, vejamos as palavras autorizadas de SANCHEZ AGESTA:

"... Pocas veces encontramos en la historia con tanta evidencia

(33) Artigo de VIDAL, Gore, in a "Folha de São Paulo", de 19.09.87, sob o título "De 74, só doze fizeram o texto", Ilustrada, págs. A-30 e A-31. O estudo em que se baseou aquele Autor é de Ferdinand Lundberg, sob o título "Cracks in the Constitution".

la raíz de las instituciones. Querían (los congressistas — parênteses nossos) una forma de gobierno republicana en que todos los poderes, como la Constitución misma, emanaran del pueblo; querían la Unión y querían la soberanía de los Estados que la integran, con una división de poderes, porque así entendían la Constitución inglesa y veían en ella, de acurdo con Montesquieu, una garantía de la libertad, y era un principio que respondía a la tradición colonial; querían un Tribunal Supremo que encabezara el poder judicial en el cuadro de esa división y que arbitrara en la órbita de la Constitución las relaciones de los Estados entre sí y con el gobierno federal, querían, por último, conservar las libertades definidas en sus proclamaciones de Derechos, y en la Declaración de Independencia. ..."(34)

Por outro lado, no Brasil, saía-se de regime onde até o final do século passado a escravidão era a base da produção, dentro de um Estado unitário, e com sérias e gritantes desigualdades regionais e sociais.

Não é de admirar, assim, que com o desmantelamento do sistema produtivo, apressou-se a queda do regime político; daí, não ser de todo inexplicável o rumo e inspiração no que respeita ao direito de associação, estabelecido com reservas. Aliás, no início deste século, a Argentina, por sua Lei nº 7.029, de 30 de junho de 1910, proibia a associação ou reunião de pessoas que tivesse por objeto a propaganda de doutrinas anarquistas ou a preparação de atos instigadores e que fossem proibidos por leis daquele país.

Vê-se, deste modo, que o panorama político-social não se diferenciava muito entre esses dois países. As leis refletem a condição e o estágio cultural de um povo...

(34) AGESTA, Luís Sanchez. Curso de Derecho Constitucional Comparado, Editora Nacional, Madrid, 1963, págs. 163/4.

Aliás, ao comentar esse dispositivo da Constituição brasileira de 1891 (art. 72, § 8º), o notável CARLOS MAXIMILIANO, ministrava em 1918:

"... Em regra, é melhor consentir que se efetuem as reuniões, para se discutirem as questões políticas e sociais; porquanto a Itália fornece a prova da difusão vertiginosa de uma doutrina, exatamente em consequência de haverem sido proibidos os ajuntamentos ou assembléias públicas de socialistas; recorreram estes a outros processos, fizeram propaganda vitoriosa por meio dos caixeiros viajantes, mercadores ambulantes e grafonos. O mesmo aconteceu no Brasil em 1889: vedados "meetings" e desfiladas de republicanos, alguns meses depois baqueava o trono, derribado revolucionariamente por um partido pouco antes derrotado em eleições relativamente livres." (35)

Referia-se, certamente, Maximiliano, ao falar do movimento político italiano, ao nascimento da doutrina fascista já denunciando, então, o seu proselitismo através da propaganda do culto nacionalista e da superestimação dos valores do Estado, como afloraram subsequente.

Retornando à questão da Constituição de 1891, e a bem da verdade histórica, é importante que se diga que essa Lei Fundamental brasileira foi objeto de reflexão de uma Comissão Constituinte, ainda que lastreado o seu Projeto na compilação de Ruy, na forma como dito linhas atrás.

De qualquer sorte, mesmo no crepitar do ideário liberal — tanto soprado pela Revolução (de idéias compactuadas) Americana, quanto bafejado pela Revolução (de autêntica ruptura de um *statu quo*) Francesa —, a questão social no Brasil nascia sob uma lente de observação

(35) MAXIMILIANO, Carlos. Comentários à Constituição Brasileira, Jacintho Ribeiro dos Santos Editor, 1918, págs. 698/699.

absenteísta, sem o trato direto de sua análise, ou, às vezes, entregue às refregas policiais. O ciclo se repete, aqui e alhures.

Portanto, a acentuada concentração da riqueza latifundiária (bens de raiz), a ascensão da hegemonia do aparato militar – este responsável pela abrupta solução dada ao fim da Monarquia e ao seu desdobramento, com o banimento da Família Imperial – (36), a exorbitante autonomia dada aos Estados-federados, bem como aos Municípios, no que veio a criar verdadeiros enclaves de poder local, com o recrudescimento do mando dos coronéis, a crise do café, são fatores que se cristalizam e estiolam o tecido social, de forma subreptícia, a ponto de fazer eclodir o movimento armado de 1930, urdido por uma ala de jovens tenentes, e com o apoio de uma elite política, esta que tinha líderes tanto no Sul (Getúlio Vargas, Oswaldo Aranha), quanto na Paraíba (João Pessoa), e em Minas Gerais (Antônio Carlos, Virgílio de Melo Branco), apenas para nomear algumas das mais expressivas lideranças.

No plano sindical, surge, ainda, na Primeira República, o primeiro texto legal modelador de uma embrionária relação dessa natureza, e que, de forma curiosa mas não impertinente, tratou de facultar a criação de sindicatos rurais, sob a forma de corporações profissionais englobadoras dos interesses dos patrões e dos empregados. (Decreto nº 979, de 06.01.1903, regulamentado pelo Decreto nº 6.532, de 20.06.1907).

(36) Em conversa com a Autora desta, em 1988, em Porto Alegre, o poeta Mário Quintana referiu-se ao fato de haver conhecido em sua juventude uma sobrinha-neta de uma dama de honra da Imperatriz Tereza Christina, e que costumava dizer aquela que era de seu conhecimento que o Imperador simpatizava muito com os republicanos, e que presumia ele ser o primeiro Presidente da República, na hipótese da mudança do sistema político.

Falamos acima do lado curioso do nascimento de uma regulamentação das relações sindicais no meio rural, pelo fato de que já apareciam, à época, no cenário das relações produtivas, os primeiros movimentos reivindicatórios, de forma mais organizada, da classe trabalhadora urbana, quer em São Paulo, quer no Rio de Janeiro. No entanto, a preocupação em legislar no pertinente teve como tônica o enquadramento das relações entre empregados e empregadores ligados às atividades do campo.

A pertinência do fato parece ser dada por razões históricas. A grande propriedade ainda era a de terras, o poder provinha do domínio agrário, o Brasil era essencialmente rural, ou nas palavras de Buarque de Holanda: "*... o que os portugueses instauraram no Brasil, foi, sem dúvida, uma civilização de raízes rurais. ...*"(37)

De qualquer maneira, o fato concreto é que os grandes senhores de engenho, depois os fazendeiros do café, são o grande sustentáculo do poder no país, a influir na política e a determinar o discurso ideológico a ser acompanhado pelos detentores do poder.

Nada mais natural, segundo nosso entendimento, que a primeira regulamentação da ação sindical, ou mais precisamente, de um esboço de desenho sindical, tenha brotado do intuito de regular relações no meio rural, apesar de haver sido uma tentativa logo esquecida, em face do avultamento das relações trabalhistas urbanas.

Obviamente, só com o Movimento de 1930 é que haveria uma mudança no curso do discurso ideológico, como da ação política, que

(37) BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. **Op. cit.**, pág. 41.

enveredaria para um novo estado-de-coisas, a ter em conta que se processavam no mundo, especialmente na Europa, verdadeiras revoluções ideológicas, sobretudo com os ventos soprando em direção à massificação e à edificação de ideologias plasmadas no conceito de nacionalismo exacerbado e em patriotismo tonitruante, o que culminou no movimento político do fascismo em sua maior radicalização presente no Partido Italiano Fascista e no Partido Operário Alemão Nacional-Socialista (**National-Socialistische Deutsche Arbeiter Partei**), como foi batizado pelo próprio Hitler.

No interregno entre as duas Grandes Guerras, houve um ensaio no sentido de fincar as bases para uma democracia social, pois pelo menos dessa época existem dois exemplares legislativos marcantes, apesar de fugidio aquele momento histórico, mas que deixa marcas que despontariam mais tarde, após a terrível conflagração de 1939-1945. Trata-se das Constituições do México, de 1917, e a de Weimar, de 1919, arquétipos que foram de preceituário de vida associativa, quando se tentou mudar o eixo da História.

SEÇÃO VI

A REVOLUÇÃO DE 1930 E A SUA EFÊMERA ORDEM INSTITUCIONAL LIBERAL

No Brasil, após o golpe de 1930, e em decorrência da formação de correntes constitucionalistas, fêz-se a Constituição de 1934, a qual, sob o bafejo da Constituição de Weimar, incorporou o ideário plasmado na liberdade, no pluralismo, no respeito aos direitos fundamentais, ao enxergar a liberdade sindical como corolário de uma ordem livre, da co-existência pacífica de empregados e empregadores, mais que isso, criando uma utópica representação profissional no bojo constitucional, onde teoricamente forças vivas da Sociedade teriam voz e função legislativa.

Em decorrência, teve lugar em seu artigo 113, nº 12, a garantia de liberdade de associação para fins lícitos, só sendo possível sua dissolução por sentença judicial, o que veio a dar um passo à frente em relação ao que dispunha a Constituição de 1891, no concernente.

O artigo 120 da Lei Maior de 1934 avalizou a existência dos sindicatos e das organizações profissionais e — fenômeno tanto estarrecedor quanto efêmero — foi reconhecida a pluralidade sindical a ser regulamentada por lei.

É óbvio que os servidores públicos achavam-se do lado de fora desse processo, talvez até por influência ainda — também de forma retardatária e até certo ponto acompanhando o modelo europeu — da concepção de que os agentes públicos têm outra natureza de vinculação com o Estado.

O Estado Varguista já vinha mostrando sua tendência ao corporativismo. Apesar da promulgação da Constituição de 1934, onde se fez garantia da pluralidade sindical, o aparelhamento estatal já havia decidido, em 1931, que a organização sindical era constituída de um sindicato por categoria profissional, ao mesmo tempo em que proibia a propaganda política; atrelava o sindicato ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, este, criado em 26 de novembro de 1930, determinando que a elaboração dos estatutos sindicais e do seu orçamento passaria pelo crivo daquele Ministério.

O primeiro Ministro do Trabalho já anunciava que era tarefa da Revolução levar o sindicalismo para o Estado.

De forma curiosa, a matriz ideológica da Constituição de 1934, como já foi dito, foi a Constituição do Império alemão de 1919, a qual inserida em contexto de estado social de Direito, determinava em seu artigo 130º

*"Os funcionários estão a serviço da coletividade e não de qualquer partido.
São garantidas a todos os funcionários a liberdade de opiniões e a liberdade de associação.
Serão instituídas formas particulares de representação dos funcionários, nos termos da lei do Império."
(Os grifos são nossos).*

Muito provavelmente, esse foi em parte o lastro da representação profissional da Constituição de 1934, a qual não teve eficácia, pois o sincretismo entre representação classista e representação política não vingou, até porque o movimento organizacional sindical era precário, desordenado, por razões condicionadoras históricas, tais como, falta de instrução, ausência de organicidade das

massas, instituições políticas débeis, estrutura partidária frouxa e não-representativa, enfim, tratava-se de uma dádiva oferecida irrealmente pelo Governo, e não uma compacta luta de grupos de interesses profissionais que impulsionassem o movimento de baixo para cima no sentido de participação, para o fim de serem atores expressivos da vida nacional.

Era uma congregação de interesses estando o Estado à frente e acima, como um fim em si mesmo, e a querer debuxar uma unidade social onde ela não existia, pois o que havia eram grupos heterogêneos, sensivelmente particularizadas as condições desses segmentos, onde a nação não era perquirida em suas nuances reais e tão-somente nas ideologicamente ideais. Era a ideologia do fascismo tão reverenciado por aqueles tempos, e a avultar-se como movimento nacionalista salvador.

No aspecto da ideologia fascista, há uma análise acurada de LEANDRO KONDER, ao explicitar que: "*... O nacionalismo dos povos efetivamente oprimidos e explorados é tendencialmente democrático e se fortalece através da mobilização popular feita 'de baixo para cima'. Ele nasce de um movimento cujas raízes se acham nas condições **REAIS** da nação e por isso a assume em toda a sua complexidade, em sua contraditoriedade interna, não precisa renegá-la e substituí-la por um **MITO** ...*"(38)

Mister que se diga que razão assistia a OLIVEIRA VIANNA quando tratava da questão organizacional do povo brasileiro, ao afirmar que "*o insolidarismo é um dado cientificamente determinado da nossa psicologia*

(38) KONDER, Leandro. Introdução ao Fascismo, Ed. Graal, 3ª Edição, 1991, pág. 12. (Os destaques que aparecem no texto transcrito são do original).

social, coletiva do povo."(39) O que, entretanto, não nos leva a endossar o espírito autoritário e radicalmente corporativista de que era impregnado esse culto partícipe da era varguista.

Rigorosamente, parece não se tratar, apenas, de insolidarismo, mas de uma amorfia e abulia coletivas, por condicionantes culturais que têm perseguido o povo brasileiro, ou seja, apenas para repetir algumas: a falta de saber, a incipiente liberdade de expressão, a ausência de instrumentos e de instâncias de reclamações, e um processo mais célere para essas reclamações passarem de seu estado virtual para a concretização.

E Oliveira Vianna, como o ideólogo responsável pela estruturação da organização profissional, elaborador do modelo que viria a ser adotado no Brasil — e que permanece até hoje — era um convicto corporativista, que via no complexo fenômeno cultural brasileiro um fator a conduzir o país e a estruturar o seu arcabouço sindical, por força oriunda do alto, portanto, a ser desfechada do ápice do poder. E, assim, apregoa a transplantação do regime corporativista europeu, em fenômeno de recepção de direito.

A discussão sobre o sindicato, aí, reveste-se da dicotomia de ser aquela organização de natureza pública ou privada. E prevaleceu a tese de Vianna de que os interesses coletivos das categorias profissionais e econômicas de um país são interesses públicos e não privados. E, desta forma, foram criados os sindicatos-autárquicos, no regime em que a Constituição de 1937 consagrou, após o advento do Estado Novo.

(39) VIANNA, Oliveira. Problemas de Direito Sindical, Editora Max Limonad Ltda., Rio de Janeiro, Prefácio, pág. V.

SEÇÃO VII

O ESTADO-NOVO NO CONTEXTO DO IDEÁRIO FASCISTA

Desferido novo golpe de Estado, o Brasil passa a viver em regime repressivo, fechado, populista, forjado na personificação, no enaltecimento dos ideais nacionais, no chauvinismo, valores esses próprios dos regimes de extrema-direita, principalmente delineados nos modelos vivenciados pela Europa das décadas de 20 a 40, sobretudo.

Nada obstante, é essa a fase de modernização do serviço público brasileiro, o qual não só recebe uma carga valorativa de idéias, tais como de valorização, de dignificação da função pública, de criação de um plano de Sistematização de cargos (Lei nº 284, de 1936, a primeira lei que deu organicidade ao Serviço Público Federal), da elaboração do primeiro Estatuto do Funcionário Público Civil (Decreto-Lei nº 1.713, de 1939), da criação do DASP, enfim, foi feita uma reavaliação de todo o estamento burocrático estatal, com vistas à sua modernização.

Aliás, a opinião de HÉLIO JAGUARIBE é a de que o "Estado Cartorial" continua a despeito do movimento de reforma administrativa deflagrado nos anos 30, em que a conjunção de interesses estabelecida entre a classe política e o Estado, através da sua burocracia, permanece.

Contra essa opinião destaca-se a palavra também autorizada da insigne ex-Mestra BEATRIZ DE SOUZA WAHRlich — ela mesma um dos protagonistas dessa reforma —, ao argumentar:

"Esta segunda citação de Hélio Jaguaribe não se se coaduna, a meu ver, com sua conceituação do Estado cartorial. 'Estado cartorial', ou 'Estado patrimonialista', caracteriza perfeitamente a República Velha, mas não o período 1930-45. ... Foi a reforma dos anos 30 e 40 que golpeou fundamento o 'Estado cartorial', sem, contudo, chegar a substituí-lo totalmente, como pretendia (Vargas), pelo regime do mérito e da racionalidade administrativa." (O parêntese é nosso) (40)

Começava aí a ingerência do Estado, a sua supremacia, mas, igualmente, um processo de desenvolvimento que seria acionado por Vargas, em nome desse nacionalismo: como exemplo, a criação da Siderúrgica de Volta Redonda; a instalação de Fábrica Nacional de Motores; foram criados o SENAI, o SENAC, estes últimos com o objetivo de formar a mão-de-obra a ser absorvida nos setores do comércio e da indústria. E no campo social a preocupação em consolidar a legislação social trabalhista — então vigente e dispersa —, consolidação essa baixada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 01.05.1943.

Sob o poder militar, aliado aos desígnios de Vargas, e junto a uma plêiade de intelectuais do porte de Francisco Campos e de Oliveira Vianna, vai o país vivenciar um estágio de regime populista, de ideal nacionalista robustecido pelo carisma de Vargas, e que duraria mais oito anos, em alçada autoritária.

No aspecto sindical, houve um nítido retrocesso, com a Carta Constitucional de 10 de novembro de 1937, de vez que, apesar de reconhecer o sindicato como livre, o tornou sombra do Poder Público, de quem passou a receber a representação. O seu reconhecimento assentava-se no Estado, como entidade de Direito Público. E, de consequência, foi

(40) WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. Reforma Administrativa na Era de Vargas, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1ª Edição, Rio de Janeiro, 1983, pág. 845.

criado o imposto sindical, como resultado da capacidade tributante delegada, tendo sido a greve execrada como sendo um instrumento de base anti-social.

No plano político, estava legitimado o **Führersprinzip**, ou seja, o princípio do Chefe — cânone do regime fascista alemão —, tendo o **Führer** o enaltecimento das massas (na Itália, o **Duce**), e havendo sido transplantado o nome de Estado Novo, de Portugal de Salazar, e a forte influência da Polônia, do que decorreria o aposto de "polaca" dado à Carta Constitucional, por admiração de Francisco Campos, por este imprimida quando da elaboração da Carta outorgada.

E aqui a teoria e a prática do Estado brasileiro mais se distanciam, não obstante a ideologia da classe dominante, ao negar a existência dos conflitos de interesses entre o capital e o trabalho.

Ao ver de Oliveira Vianna, o estado de associativismo existia em latência no povo brasileiro, mas que estava a depender, para o seu despertar, de estímulos vindos de forças exógenas, ou mais precisamente, do Estado, já que as condições específicas de nossa formação social e histórica não forneceram os elementos intrínsecos para que esse associativismo prosperasse.

Por outra parte, não deixa de admitir aquele estudioso que houve, na concepção do Estado Novo e na elaboração da nova legislação sindical, influência decisiva das linhas ideológicas do fascismo italiano, ao reconhecer que não seria difícil compreender essa caminhada sectária aos quadrantes da ideologia corporativista de cunho mussoliniano, ao declarar que à época da Constituição de 1937, o fascismo gozava os seus dias áureos e que a avalanche de tratados fascistas

defendidos por ilustres juristas italianos, do quilate de CARNELUTTI, ZANOBINI, etc., estava ao dispor de quem por eles se interessasse nas estantes do livreiro Boffoni, este, especializado em obras dessa matéria.

Mesmo assim, nega aquele elocubrador do aparelho sindical brasileiro que a Carta de 1937, ou a Lei sindical (Decreto nº 24.694/34), fossem fascistas, pois apregoava, ainda, que a fórmula para tal organização, deveria ser buscada no seio do povo, e "... tendo o Brasil à vista". (41)

Apesar da apologia póstera e bem fundamentada, vê-se que a Constituição estadonovista, em sua programática de sindicalismo, copiou *ipsis litteris* o item III da "Carta del Lavoro", do Estado corporativo italiano, e que data de 21 de abril de 1927. Façamos um exercício de cotejo entre os dois textos:

CARTA DEL LAVORO

"III - L'organizzazione sindacale o professionale é libera. Mas solo il sindacato legalmente riconosciuto e sottoposto al controllo dello Stato ha il diritto di rappresentare legalmente tutta la categoria di datori di lavoro o di lavoratori, per cui é costituito: di tutelare, di fronte allo Stato e alle altre associazioni professionali, gli interessi di stipulare contratti collettivi di lavoro obbligatori per tutti gli appartenenti alla categoria, di imporre loro contributi e di esercitare, rispetto ad essi, funzioni delegate di interesse pubblico."

(41) VIANNA, Oliveira. *Op. cit.*, Capítulo IV. Neste Capítulo, intitulado "O Espírito Anti-Fascista da Nova Legislação Sindical", o Autor faz a apologia da legislação sindical vigente à época, mas sem o comprometimento único de ter sido inspirado na legislação fascista.

CARTA DO TRABALHO

"III - A organização sindical ou profissional é livre. Porém, só o sindicato legalmente reconhecido e submetido ao controle do Estado tem o direito de representar legalmente toda a categoria de empresas ou de trabalhadores, para os quais é constituído: de tutelar-lhes, perante o Estado e às outras associações profissionais, os interesses; de celebrar contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os membros da categoria, de impor suas contribuições e de exercer, diante daqueles, funções delegadas de interesse público."
(Tradução minha - MJ)

Confronte-se o texto acima com o da Constituição brasileira estadonovista.

"Art. 138. A associação profissional ou sindical é livre. Somente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas de poder público."

É de inferência lógica que com o advento do Estado Novo, pôs-se à margem da legalidade movimentos políticos que dirigiam ou orientavam sindicatos. É o caso do obreirismo do Partido Comunista do Brasil (PCB), cujo radicalismo alijou de seus quadros dirigentes e membros de vigor intelectual, como é o caso da escritora Rachel de Queiroz, que, em 1932, foi obrigada a deixar as hostes do Partido, dado o tendencionismo impingido pela sua cúpula. Ingressou, então, aquela escritora nas fileiras da Liga Comunista dos trotskistas, a qual abrigava por aqueles dias intelectuais como Mário Pedrosa, e, curiosamente, o próprio

Aristides Lobo, este, que no calor da paixão republicana, no início do século, era, no dizer de BATISTA PEREIRA, um "republicano à 1789, um incorruptível à Robespierre ..." (42)

Os trotskistas exerciam pouca influência nas entidades representativas dos trabalhadores; no entretanto, tinham em sua área de atuação a União dos Trabalhadores Gráficos de São Paulo, órgão de classe de expressiva representação.

Havia ainda a facção dos anarquistas, estes atuantes no processo sindical brasileiro desde o início do século, e que por volta dos anos 30, tinham as suas bases fincadas na federação Operária de São Paulo.

Em síntese, todas as três correntes eram contrárias ao regime de Vargas, e contestadoras da Lei Sindical, então vigente. (Decreto-Lei nº 19.770, de março de 1931). E, a partir de então, emerge a quarta vertente do sindicalismo, a oficial, do sindicato de Direito Público, idéia que traria frutos e dissidência ao longo de seus 60 anos de vida institucional.

Nessa linha ideológica de sindicalismo, a do corporativismo, fez o Estado editar uma nova Lei sindical – Decreto-Lei nº 1.402, de 1939 –, cuja elaboração foi igualmente entregue a uma Comissão presidida por Oliveira Vianna, então Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho, de onde emanou o figurino de organização sindical, em consonância com o espírito autoritário do sistema político, e traduzido pela Constituição do Estado-Novo. Aliás, a coloração de ser autoritário e corporativo o

(42) PEREIRA, Antônio Batista. *Op. cit.*, pág. 26.

regime constitucional então em vigor no país, era reconhecida por aquele estudioso, quando em sua análise dos problemas sindicais, diz, a certa altura:

"O regime da Constituição de 1937, de tipo autoritário e corporativo, não podia, de certo, permitir às organizações sindicais aquela 'completa autonomia', em que as havia investido a Constituição ultra-liberal de 1937 (art. 120). Essa 'completa autonomia' importaria admitir a possibilidade do sindicato contra o Estado, posição natural e admissível num regime liberal — de sindicato de direito privado, como o da Constituição de 1934; não, porém, num regime de sindicato de direito público e de organização corporativa — como o da Constituição atual. Certo, esta Constituição declara que 'a associação profissional ou sindical é livre'; mas esta liberdade não poderia ser entendida no sentido absoluto, ao ponto de permitir-lhe tornar-se órgão de oposição ao Governo, pondo as belas prerrogativas, que o Estado lhe delega, a serviço de lutas de classes ou de campanários politicantes."(43)

Logo, o espírito que impregnou a vida sindical corporativista, e que se fazia sentir na legislação ordinária da época, foi trazido para o corpo da CLT, já em 1943, em seu Título V, quando se tratou da organização sindical. Nesta, o Estado estava presente, de forma a refrear qualquer tentativa de se imiscuir o sindicato em encargo ou em luta que não fosse estritamente de ordem assistencial. Daí, o poder dado ao Estado para: a) determinar regulamentarmente a pré-condição da existência de uma associação, para efeito de converter-se esta em sindicato; b) a ingerência do Poder Público na vida interna dos sindicatos, por exemplo nas eleições para a administração e a representação sindicais; c) o poder de reconhecimento através do Ministro do Trabalho, e pelo Presidente da República, de federações e confederações; d) a faculdade de recursos ao

(43) VIANNA, Oliveira. *Op. cit.*, pág. 31.

Ministério do Trabalho, contra ato da diretoria, do conselho e da assembléia do sindicato; e) a obrigatoriedade de registro de documentos contábeis na Delegacia Regional do Trabalho, etc. Esses são apenas alguns exemplos de quanto se fazia sentir a interveniência do Poder Público na vida interna dos sindicatos, e, inclusive, na forma de operacionalizar as suas atividades.

No que diz respeito à unicidade do sindicato no Brasil, essa é uma questão nevrálgica, que vem de seu nascedouro. A liberdade sindical — no tocante à multiplicidade de órgãos em uma mesma atividade econômica ou profissional —, é decantada hoje pelos que têm espírito de democracia pluralista, apregoada pela OIT, em sua Convenção de nº 87, e aceita pelas grandes democracias capitalistas do mundo atual.

No Brasil, não obstante defesas autorizadas em favor dessa pluralidade, contraditoriamente, os líderes sindicais mais conhecidos são os maiores rechaçadores dessa conquista, especialmente, aqueles ligados às Centrais, ditas Sindicais, como veremos mais adiante.

Ao ser adotada a tese da unicidade sindical, sabe-se, pela voz de seu grande articulador e responsável pelo anteprojeto das linhas mestras do sindicalismo, que não havia lugar, no Brasil, para que fosse aceita a tese contrária, ou seja, a da pluralidade, tendo em vista que o que movia certos sindicalistas nessa direção eram meras rivalidades pessoais, e não — como se desejava que fosse — autênticos interesses de classes. Daí, citar aquele estudioso o caso do Sindicato dos Empregados da Cantareira, do qual se desprende uma vertente composta de motorneiros, que quis fundar o Sindicato dos Motorneiros da Companhia Cantareira. Informa aquele autor que o reconhecimento do novo sindicato

foi negado, pois havia sido constatado tratar-se apenas de discordâncias pessoais, entre "chefes de grupelhos" na disputa da direção de todo o universo da categoria.(44)

É portanto fato constatado que, hoje ainda, os episódios se repetem tanto a nível de sindicatos, quanto de estrutura partidária, onde a pugna pessoal torna-se mais relevante, a galvanizar os interesses de uma facção, em prejuízo daqueles do grupo maior, ou da coletividade que representam.

Por outro lado, o sindicalismo oficial daí nascido deu lugar ao fenômeno do peleguismo, graças ao poder intervencionista do Governo na vida interna dessas entidades, malgrado não ter sido aprovada – como desejado por alguns da Comissão de sugestões para a elaboração da Lei Sindical de 1939 – a proposição de nomeação dos presidentes das associações sindicais, pela autoridade administrativa. A idéia foi repelida por Oliveira Vianna, o que não evitou que esse controle se exercesse, e que se "enfeudasse" (expressão usada por aquele estudioso) as organizações sindicais ao raio de ação de poder do Ministro do Trabalho.

E, doravante, ia-se cristalizando um sindicalismo híbrido, mas desvirtuado, de interesses político-partidários e de classe, o qual perdura até hoje, o que está a exigir uma nova releitura para o fim de se alcançar um grau maior de autonomia, e sair do patamar em que se acha,

(44) VIANNA, Oliveira. **Op. cit.** O fato relatado acha-se à pág. 50. O Autor faz alusão, ainda, a uma cisão ocorrida na Light, em que houve a divisão dos empregados em dois sindicatos, por razões de incompatibilidades de ordem estritamente pessoal, por parte de alguns dirigentes. (Ver pág. 51).

pois preso a ideologias políticas, pouco identificado com interesses de categoria e, sim, com linhas de ação político-partidária. Daí, porque as diretrizes de luta desse sindicalismo precisam ser, igualmente, revisitadas para uma maior democratização, a exigir uma permeabilidade em sua representatividade, em face dos interesses a defender, e em função de uma liderança mais capaz.

E o regime que durara 15 anos — entre a fase de Governo provisório e poder autocrático — desmantelou-se a reboque das mudanças catastróficas ocorridas na Europa, quando ruiu a estrutura autoritária dos regimes fascistas, deixando em seu rescaldo as cinzas dos modelos feitos à sua imagem e semelhança.

No Brasil, caía o regime autoritário, do Presidente-Majestade, para usar do conceito emitido por Hambloch, não obstante estar sendo processado o quererismo, em um cadinho onde novas tendências partidárias afluíam ao sopro dos novos tempos. O Estado que antes se fechara contra a Sociedade Civil, sucumbiu diante das grandes frentes de sabor democrático, que se descortinavam aos olhos do mundo, perplexo por presenciar tão inúteis quanto desmensuradas atrocidades, em nome de ideologias nacionalistas de "defesa" de valores de superestimação à nação, retoricamente alçados a programas políticos nunca dantes imaginados.

E o Brasil enfrentava assim um novo desafio institucional em meio a uma onda liberalizante que envolveria os países desse lado de cá do Oceano, saídos da experiência do caudilhismo, e que na latitude do Brasil deixaria marcas fortes o suficiente para amoldar um Estado hipertrofiado, na seqüência dos fatos a se desenrolarem.

SEÇÃO VIII

A REDEMOCRATIZAÇÃO. O SINDICALISMO EM MEIO À NOVA ONDA DE DEMOCRACIA POPULISTA

Em 18 de setembro de 1946, vinha a lume a nova Constituição do Brasil, inebriada pelo cheiro de um mundo soerguendo-se dos escombros, e o Brasil a pedir reformas, as quais deveriam ter sido implementadas na direção de um estágio de uma liberal democracia.

Contudo, já apresentava o Estado brasileiro uma dimensão ciclópica, a conservar os seus ares de democracia populista que não havia perdido.

Os países do eixo, derrotados, tratavam de alavancar, mais que depressa, a base para um novo capitalismo e rumo a uma democracia pluralista.

A Itália trazia à luz um novo Ordenamento Político com a Constituição de 1947, a qual em seu prólogo (art. 1º) proclamava ser a República italiana uma democracia fundada no trabalho. E, mais adiante, erige como direito inviolável do homem e do indivíduo o poder de participar de agrupamentos sociais.

A Alemanha — então dividida em quatro zonas de ocupação — recebendo o impulso do Plano Marshall, decidiu tratar a democracia de forma a não deixar dúvidas, no artigo 1º de sua Lei Fundamental, ao enunciar que: "*A dignidade do homem é intangível. Respeitá-la e*

protegê-la é obrigação de todo o poder público."

o Japão, igualmente dilacerado, trata de reorganizar a Ordem Institucional, promulgando a sua Lei Magna, em 1946, cuja entrada em vigor deu-se a 03 de maio de 1947, após afirmar ser desejo do povo japonês a existência da paz internacional, quando expressa a renúncia ao uso da guerra, como direito soberano da nação, bem como ao uso da força, renunciando, por igual, à ameaça como meios de solucionar as disputas internacionais. (Art. 9). E, mais adiante, dá ao povo o direito inalienável de escolher os seus funcionários públicos, bem como a demití-los, ao assegurar que são esses, servidores de toda a comunidade. (Art. 15).

E o Brasil — no reverso da moeda, perfilhado entre os vencedores — tentava compor as suas forças para o emergir de um novo estado de coisas. Mesmo assim, a democracia populista, tão enraizada no solo político brasileiro, voltaria com mais força, dentro da estrutura do Estado liberal que quis criar a Constituição, e viveria mais quase dezoito anos.

Reconhecida a nova ordem política,urgia a sua legitimação em foro constitucional, donde ter sido convocada uma Assembléia Nacional Constituinte, para aquele fim.

Na nova Lei Magna, foi dado um tratamento de ampla liberdade à capacidade de se formar associações, desde que seus fins fossem lícitos. (Art. 141, § 12).

No tocante à organização sindical, foi esta considerada livre, havendo sido remetidas para a lei ordinária as matérias relativas à forma de constituição dos sindicatos e à representação legal dos mesmos; também

permaneceu, do regime anterior, a função delegada dos sindicatos, isto é, o poder regulamentar dado pelo Estado; e foi formalmente assegurado o direito de greve. (Arts. 158 e 159).

Nos meados do século XX já gozava o Brasil de grande concentração urbana, um forte setor industrializado — depois incrementado por JK, com a indústria automobilística e a petroleira —, e, de outro lado, uma maior consciência de classe cunhada nas veias fabris, não obstante continuarem os sindicatos aferrados a ideologias mais políticas que representativas de profissão.

Nesse período há que se registrar três momentos históricos de muita expressividade: 1) a volta de Getúlio à chefia de Estado; 2) a eleição de JK, em 1955; e 3) a queda do regime democrático, por imposição do golpe de 1964.

No tocante ao item 1 há que se ressaltar que voltou VARGAS lastreado em sua política populista, dessa vez centrado em dois partidos políticos: a) o PTB, que fora criado por Getúlio, ao sair do poder, em 1945; e b) pelo PCB, que havia voltado à legalidade e responsável, igualmente, pela corrente do queremismo, movimento esse que influiu o eixo dos acontecimentos para subtrair Getúlio de seu retiro em Itú, para a volta ao Catete.

É dessa época, e em nome da política de nacionalismo — agora retemperada pelos ideais liberais —, a criação da PETROBRÁS, da ELETROBRÁS, e do BNDE.

Doravante, o PCB tem uma participação ativa no desarranjo institucional, de vez que empresta apoio ao Governo, desorientando a política sindical, pois as lideranças desta última não conseguiam

enxergar a defesa de seus interesses fora do contexto político do choque dialético estabelecido entre empregado **versus** empregador.

Em 1951, o Governo eleva em 100% o salário mínimo. Em 1953, a classe trabalhadora têxtil de São Paulo deflagra greve, que chega a atingir sete categorias e abrange um universo de 300.000 grevistas.

No Governo JK, passa-se a conviver com uma inflação que tende a disparar, e até 1958 há uma preocupação do Estado em estabelecer nivelamento entre o valor nominal com o real, dos salários.

É dessa época o Plano de Metas, o qual, foi, por assim dizer, a criação de um aparelhamento estatal paralelo, incumbido de implementar o Programa de Governo, inclusive com a arrancada da construção de Brasília.

A partir daí, o crescimento do país baixa a nível bastante relevante, não chegando, entretanto, ao quociente zero.

Os sindicatos mexem-se no sentido de fazer política partidária, a reclamar mudanças estruturais da Sociedade.

Após a renúncia de Jânio, o quadro político agrava-se: ascende o Vice-Presidente, contra a vontade dos Militares, após um arranjo institucional decretado por uma emenda à Constituição de 1946, a que se deu o nome de Ato Adicional, de 02 de setembro de 1961, com o estabelecimento do sistema parlamentarista de Governo, no trato de um conflito político, negociado entre forças vivas da Sociedade.

Inaugura-se, então, uma fase de sindicalismo efervescente, tanto urbano, quanto rural (este último, no Nordeste, com a criação das Ligas Camponesas), a sacolejar as bases da Organização brasileira, com o Comando de Greve transformado em Comando Geral dos Trabalhadores (CGT).

Convém que se diga que não se atingira ainda o desejado amadurecimento sindical, pois atrelado estava esse Comando a teses políticas e menos comprometido com política de interesses de categorias profissionais. Daí, as palavras de ordem serem: a) a restrição ao capital estrangeiro; b) uma maior participação do Estado na economia; c) a reforma agrária. Isso para nos referirmos às teses mais revolucionárias.

Convém determo-nos — ainda que rapidamente — nos três temas acima mencionados. Para os objetivos de nosso trabalho, convém se faça uma análise crítica a essas bandeiras de luta, as quais, a nosso ver, não traduziam a verdadeira pauta das reivindicações sindicais, pois intrinsecamente ligadas a movimentos embrionários do sindicalismo mundial — da época do alvorecer deste em terras européias —, o que denota uma distância abissal, quer em termos de latitude, quer em função das prioridades de uma classe trabalhadora identificada com problemas culturais, os quais lhe trouxeram vezos deformadores, mas nem por isso irreversíveis.

A primeira das teses é um contraponto ao desenvolvimento brasileiro, pois o capital estrangeiro é por demais necessário ao desenvolvimento de um país. Veja-se o caso da Alemanha Federal, cuja economia é feita sobre capitais estrangeiros. A problemática no Brasil persiste a nível institucional, pois há cerceamento de aplicação massiva do capital estrangeiro, até por determinação constitucional, ao tratar a matéria das empresas nacionais. É uma disposição preconceituosa que voltou a fazer eco, em 1988, como fizera no início da década de 60. Há óbices impostos a esse capital, o que parece ser ainda um resquício da mentalidade de fechamento de questões sobre discussões vitais para a

sobrevivência do país.

O segundo tema veio a se concretizar — de forma mais enfática no esquema político-ideológico do regime de 1964, em nome da Segurança e Desenvolvimento nacionais —, com o crescimento desarmônico do Estado, o qual foge de suas atividades básicas para atuar como produtor, banqueiro, e consumidor de seus próprios produtos.

Finalmente, o terceiro item — o mais inflamado — tem os seus percalços até hoje. O que denota a fragilidade das organizações da massa camponesa, a qual, mal representada e sem objetivos mais consistentes, foi parte inexpressiva no maior **LOBBY** articulado no seio da Constituinte de 1988, ao ter na outra ponta, as reivindicações da UDR — União Democrática Ruralista —, o que denuncia um vácuo de poder existente no polo dos camponeses. Aqui, sobretudo, a organização sindical é precária, nada negociadora, e com a força da ação sindical voltada para a tomada das grandes propriedades de terras, por assalto a esses bens. Trata-se da ação revolucionária, componente do sindicalismo político-partidário, acentuadamente extremado.

A propósito, ressalte-se, por oportuno, que a questão da liderança sindical tem denotado muito despreparo, pois a condução de uma eficaz e efetiva política sindical inexiste, como inexiste, igualmente, por parte dos atores dessa política um esforço direcionado para a negociação e o acordo, estes que são pontos vitais para o fortalecimento da organização sindical.

Inversamente, o que se tem visto é uma ênfase na luta ideológica, em meio a exageros coletivos, quando se tenta à *outrance* a aquisição de certos direitos, sem diálogo e sem negociação, negando tal

prática a ontologia mesma do próprio sindicalismo. A velha luta de classes é que dá o tom da ação sindical.

Volta a verificar-se essa tendência, por ocasião do recrudescimento do sindicalismo, em 1980, como veremos adiante.

Há que se ressaltar, ainda, que no primeiro lustro da década de 60, houve uma retomada na avaliação da questão social, através da qual o enfoque do trabalho e da agrupação dos trabalhadores mereceu um espaço importante em meio a estudos filosóficos, inclusive de teor doutrinário cristão.

Em 15 de maio de 1961, o Papa JOÃO XXIII dá a conhecer a encíclica MATER ET MAGISTRA, na qual aborda a questão do sindicalismo ao reconhecer que os tempos propiciaram as associações de empregados e que o conjunto desses últimos visa já não mais a luta de classes e, sim, a colaboração, através de contratos coletivos firmados entre empregados e empregadores. Exorta, igualmente, aquele Pontífice o fato de que os empregados devem ter assento junto aos Governos e às suas instituições, para o fim de defesa de seus direitos, de suas necessidades e de suas aspirações.

Faz, demais disso, reverência à OIT, ao reconhecer nessa instituição um trabalho feito "de uma maneira inteligente e eficaz", no sentido de fazer proliferar leis humanas e justas, no campo econômico e social, a fim de que sejam respeitados os legítimos direitos dos trabalhadores.(45)

(45) Ver Encíclica Mater et Magistra, letra "D", nº 5, "a" a "c", Livraria José Olympio Editora, 1963, págs. 85 e segs.

SEÇÃO IX

DE 1964 A 1980

O PAÍS E O ESTAMENTO GOVERNAMENTAL MILITAR

No limiar de 31 de março de 1964, era desferido novo golpe militar apoiado por alguns segmentos civis da Sociedade brasileira, movimento esse que segundo seu líder maior — Castelo Branco — haveria de erigir a volta do liberalismo na economia e na política.

Entrementes, o regime político fechou-se e a Constituição de 1967 — votada pelo Congresso depurado — e arrimada em um Projeto levado a cabo por juristas de nomeada, foi inteiramente reformulada pela Emenda Constitucional nº 01/1969, a qual deu foro de legitimação à transição difícil de um regime que tinha pretensão a ser efêmero, e que, ao fechar-se, pelo comando de uma Junta Governamental militar, rumou em direção a um longo período de Governo castrense. E balizou-se em ideologia escudada em um desenvolvimento aliado a uma geopolítica da Segurança Nacional.

A partir dessa hora — a estertora da democracia —, surgem Atos Institucionais que passariam a ser o norte da governabilidade dos Governos militares, estabelecendo-se sérias deformidades nos canais de processamento com a Sociedade.

Dir-se-á que tais canais foram obstruídos, a estabelecer-se uma séria entropia entre Estado e segmentos da Sociedade, esta, sem vez, nem instância, em consequência da legislação para-constitucional dos Atos

Institucionais, notadamente o A.I.5.

A grande entropia é estabelecida no plano institucional, isto é, entre o Governo e o Poder Legislativo, com o cerceamento das prerrogativas, e a extinção das imunidades deste último. Do mesmo modo que a extinção dos partidos políticos, reduzida a estrutura partidária a duas agremiações, quais sejam, a ARENA e o MDB, demonstra o desequilíbrio desencadeado sobre o aparato político.

A segunda entropia de grande magnitude foi o golpe desferido sobre os sindicatos, pois estes foram, em sua grande maioria, objeto de intervenção por parte do Governo. A intervenção era prevista na CLT, com a subsequente nomeação dos interventores.

Com isso, rompe-se a base garantidora dos direitos individuais, sociais e políticos. No plano dos direitos sociais, a intromissão nos sindicatos daria uma trégua compulsória aos conflitos exacerbados, estes, mais em função da ação do que propriamente do discurso. Nisso, há também uma forte incongruência, pois o sindicato existe, em tese, para representar interesses de ordem econômica ou profissional, não só em sua acepção substantiva, **BEM COMO PARA INTERMEDIAR A PAZ SOCIAL ENTRE AS CLASSES PRODUTIVAS ANTAGÔNICAS.** A sua ação deve ser o conduto adjetivador daqueles interesses, a ser exercida sem perder de vista a Paz que deve prevalecer no meio da sociedade.

Estava adubado, assim, o terreno para a proliferação de empresas estatais, de autarquias, e com vistas a uma arrecadação tributária a gerar um "bolo" a ser dividido depois — conforme jargão econômico da época — e sob a regência legal do Código Tributário Nacional, nascido em 1966, incorporando uma reforma ocorrida um ano

antes. A centralização foi a tônica do regime.

Como era de se esperar houve uma substancial redução nas despesas do Governo, no que tange aos setores do bem-estar social, e da educação, com o correspondente aumento de despesas nos itens **defesa** e **segurança**.(47)

O direito de greve passa a ser regulamentado pela Lei nº 4.330, de 01.06.1964. Extingue-se a estabilidade no emprego, através da criação do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço), e desenha-se desde então a geometria da grande defasagem dos salários e vencimentos dos empregados privados e funcionários públicos, com a alta inflacionária que seria gerada de forma mais acentuada a partir daí.

A CGT foi eliminada. E o movimento sindical hiberna por forças estranhas à sua vontade, dando lugar às Comunidades de Bases que iniciam a sua grande escalada, acolitadas pela Igreja Católica.

Mesmo assim, esboça-se uma reação por parte de alguns sindicatos, em meio à qual há registros de greve, em 1968, em Contagem, Minas Gerais, com apelo para o aumento de salário de 10%.

Em 1973, o Governo militar cria o Programa de Integração Social (PIS). Ainda neste ano, registram-se greves de fábricas em São Paulo.

No que tange ao funcionário público, formalmente não gozava esse estrato do direito à sindicalização e proibido era de fazer greves, alcançando essa proibição os empregados de empresas estatais, cujas atividades fossem consideradas essenciais à coletividade.

(47) Para os interessados nesses estudos, ver AFONSO, Carlos A., e Souza, Herbert, in O Estado e o Desenvolvimento Capitalista no Brasil, Ed. Paz e Terra, R.J., 1977, págs. 70 e segs.

CAPÍTULO II

O SOERGUIMENTO DO SINDICALISMO APÓS 1980

Em fins dos anos 70, surgem as primeiras arregimentações de operários, e de ruralistas (camponeses), no sentido de uma retomada do sindicalismo. Foram realizados vários Encontros Estaduais de Trabalhadores a partir de 1980, chamados de ENCLATS, com vistas à 1ª CONCLAT (Conferência Nacional da Classe Trabalhadora), esta que foi a deflagradora do movimento sindicalista e da qual germinaria a CUT (Central Única dos Trabalhadores).

Realiza-se um primeiro Encontro em João Monlevade, com discussões em torno de problemas mais sindicais, e em diapasão mais moderado, e, em seguida a este, o Encontro de São Bernardo, a defender temas ecléticos, de política — precipuamente desta —, e de ordem de conagração de trabalhadores. São deste último Encontro algumas das seguintes conclusões:

- "1) O movimento popular encontra hoje várias fontes de 'animação', cruzam-se os movimentos de bairros, sindicatos, favelas, loteamentos, etc.
- 2) Verifica-se a necessidade do partido político como um meio de se romper com o clientismo e com a atuação de 'fora para dentro' do movimento.
- 3) É necessário o desenvolvimento de um trabalho de educação política que desperte as pessoas do povo para o direito inalienável à sua condição de cidadão que é o de ativa participação na vida política do país, inclusive na vida partidária.
- 4) As classes populares devem ter o partido político cujos princípios norteadores tenham suas raízes na prática, inclusive histórica dos movimentos populares, tendo em vista a tomada do poder a serviço de uma sociedade sem opressores e oprimidos."(48)

(48) As conclusões do Encontro de São Bernardo, bem como a subsequente análise da CONCLAT, foram **baseadas** em MENEZES, Clarice Melamed, e SARTI, Ingrid, in "CONCLAT 1981 — a melhor expressão do movimento sindical brasileiro", CARTGRAF, Campinas, 1981, págs. 22 e segs.

E, nesse Encontro, foram aprovadas as seguintes propostas:

- "1) A unificação das lutas através da formação de comissões permanentes que englobem todos os movimentos;
- 2) Lutar por uma nova Estrutura Sindical, democrática e autônoma;
- 3) EFETIVA informação às bases;
- 4) Formação de intersindicais;
- 5) Adoção da Convenção 87 da OIT, preservando o princípio da unidade sindical, evitando a possibilidade do surgimento de mais de um sindicato da mesma categoria num mesmo local;
- 6) Aumentos salariais baseados nos lucros das empresas;
- 7) Realização de uma CONCLAT que seja a expressão democrática do movimento sindical do campo e da cidade;
- 8) Unificação das datas base, por categorias;
- 9) Lutar por um modelo econômico alternativo de interesse dos trabalhadores."(49)

Quanto à discussão relativa à política agrária, passava esta pelo fiocondutor revolucionário, com a pregação da luta imediata por uma reforma agrária, "... massiva e drástica, visando promover a melhor distribuição da terra e modificação no regime de sua posse, uso e propriedade a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade: que a propriedade familiar seja definida como ideal desde que combinada com a propriedade coletiva e cooperativas." (O grifo é meu).(50)

Esse e outros temas — como veremos adiante — são propiciadores de um caminho para um sindicalismo inspiradamente de teor socialista, com idéias de "eliminação da exploração capitalista", ou seja, a dizimação da

(49) Idem. Ibidem, págs. 25/26

(50) Idem. Ibidem, pág. 41.

classe empresarial, o que faz remontar às teses marxistas, no primeiro clarão do movimento socialista na Europa, no século XIX.

Cabe aqui chamar a atenção para o fato de que a arena desses movimentos era São Paulo, dado ter esta cidade a maior concentração de renda e de trabalhadores do País, e em razão de que, em meio a esses últimos, a destacar a questão de serem os metalúrgicos, operários de mão-de-obra mais qualificada e por serem assalariados mais bem remunerados, o que deu azo para que o movimento operário ali nascesse, tendo se propalado depois para outras regiões do país.

Nessa primeira CONCLAT, houve uma nítida divergência surgida entre dois grupos: um, de extrema esquerda, capitaneada pelo Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo; a outra vertente, híbrida, manifestava posições mais moderadas, com integrantes sindicalistas não-políticos, além de simpatizantes de partidos comunistas, tanto de orientação trotskista, quanto leninista. Pensava-se então na criação de uma Central única de trabalhadores, o que veio a ocorrer com o nascimento da agremiação — não única — em 1984, que levou esse nome.

Do embate dessas tendências, surge uma cisão dentro da qual emergiria a Central Geral dos Trabalhadores (CGT), hoje uma Associação de interesses de algumas camadas de trabalhadores.

No programa de lutas da CUT, desde os seus primórdios, há uma pregação de mudança na estrutura do Estado; afora outras reivindicações de tipo salarial, como o salário-desemprego, a estabilidade no emprego, etc. Há, assim, em paralelo, uma pauta de subversão de valores capitalistas, como, por exemplo, a coletivização das grandes empresas capitalistas nacionais e internacionais; uma maior estatização, isto é,

uma maior ingerência do Estado nas relações de produção. E, no âmbito da ação sindical, e a guardar conformidade com a ideologia socialista marxista-leninista posta em marcha, a consagração da greve geral, vista como instrumento imprescindível da luta dos trabalhadores.

Curiosa e paradoxalmente, vale realçar que muitas das teses defendidas por esses sindicatos não se coadunam com os princípios inerentes às reivindicações no varejo e relativas, em última análise, a princípios maiores regedores da macro-política.

Pois, desde o seu nascedouro há discurso ideológico no sentido de defender-se o pluralismo político, valendo ressaltar que a reivindicação era feita durante a regência de um regime de exceção, com um quadro institucional amputado pelo instrumento do AI-5, então vigente, e com focos de reação de uma extrema direita violenta. Exterminado o regime dos Atos Institucionais, costurada uma nova Constituição, os sindicatos usam a prática nefanda do continuísmo, e com forte sintoma de misoneísmo. As contradições aqui são palpáveis.

Outra especificidade dos sindicatos, tão à mostra na CUT, e questão surgida naquele Primeiro Encontro, é a que faz o movimento sindical mostrar reação **SUI GENERIS** no tocante a certos itens, como, à guisa de um relevante exemplo, a defesa da tese da unicidade sindical (o que se contrapõe à tese do pluralismo político); igualmente, a questão de as massas estarem ligadas a um partido político (partido de classe), nascido de bases proletárias e com vistas à tomada do poder a serviço de uma *"sociedade sem opressores nem oprimidos"*. Daí, a conseqüente criação do PT (Partido dos Trabalhadores) e o seu indivisível e sempre subsistente cordão umbelical ligando-o à CUT. E, paradoxalmente, a defesa

da adoção da Convenção nº 87 da OIT, com a "singularidade" da ressalva da preservação do princípio da unicidade sindical, fazendo uma profissão de fé na liberdade sindical (pluralismo, portanto), e ao mesmo tempo negando-a, ao ressaltar a existência de um sindicato da mesma profissão ou ofício em uma dada base territorial. Em outras palavras, defende-se uma ratificação mutilada, em seu cerne, daquela Convenção, à qual até o momento o Brasil não aderiu. E, diga-se por oportuno, que a tese da adoção dessa Convenção, com a preservação do princípio da unidade sindical foi aprovada em Resolução, quando por ocasião do Encontro de São Bernardo do Campo, acima mencionado.

Na 1ª CONCLAT, marco decisivo de onde sairia a CUT, há temas de reivindicação aprovadas como a utilização integral da contribuição sindical nas entidades dessa natureza, isto é, com o corte da porcentagem (20%) dedicada ao Governo, a qual deveria ser carregada também para os sindicatos.

Aliás, desde os primeiros Encontros Estaduais (ENCLATs), a tônica da discussão era acentuadamente política, o que no foco certo de Clarice Menezes e Ingrid Sarti, esse seria um ensaio do que viria a ser a CONCLAT, onde: *"... Sabia-se que a disputa política entre as correntes rivais seria o fio condutor do encontro, muito provavelmente, em detrimento de discussões aprofundadas sobre questões nitidamente sindicais como, por exemplo, a própria estrutura sindical. ..."* (O grifo é meu).(51)

Ora, esse fenômeno continuaria a perseguir os sindicatos, sobretudo a nível de Centrais, o que muito veio a dar uma conotação

(51) Ibidem, págs. 42/3.

palpável de menos disposição de ação genuinamente sindical, e mais rivalidade política não só intra-organizacional, como inter-organizacionalmente.

Vale ressaltar que a essa altura começavam a surgir as associações de funcionários públicos, os quais, impedidos de se organizarem em sindicatos, iniciavam a sua luta sob o pálio de organizações dessa natureza.

Ora, no palco de lutas da CUT, e refiro-me a esta com mais frequência — não obstante haver atualmente 5 Centrais ditas Sindicais — pelo fato de ter tido aquela primordialmente o propósito de estabelecer uma estrutura sindical horizontal e supracategorial, por aliciar sindicatos os mais variados e por congregar o maior número de entidades de servidores públicos, há que se realçar, pelo menos, em dois pontos uma clara contradição, senão vejamos: 1) o distanciamento da teoria e da prática no que diz respeito à tese da democratização e do pluralismo defendidos; e 2) a antagônica defesa do imposto sindical, a considerar que os sindicatos, no Brasil, são "pagos" pelo Estado, através dessa contribuição delegada, esta que é considerada como um mecanismo de coerção ao desenvolvimento democrático do sindicalismo.

No primeiro caso, o fato se mostra, a nossos olhos, mais grave, pois há que se notar que o discurso da democratização da Sociedade brasileira deve passar de forma fundamental no centro de poder dos partidos políticos e dos sindicatos. Os arranjos fisiológicos negam os princípios.

Os sindicatos no Brasil — atualmente mais as Centrais *soi disant* sindicais —, sofrem *intra-corporis* de uma espécie de misoneísmo,

*horizontal e mudança
isto é manter o staff*

no que diz respeito às mudanças de seus quadros. Resistem a elas, quando muitas vezes são acometidos de falta de oxigenação democrática, na perseguição dos mesmos objetivos sectaristas – estes, muitas vezes chegados à exaustão – e no continuísmo dos mesmos dirigentes, alguns sensivelmente desgastados em sua atuação política dentro e fora da organização.

Essa renovação de quadros das organizações sindicais torna-se absolutamente necessária. Ora, em setembro de 1991, mais uma vez realizou-se eleição para escolha da cúpula da CUT, e o que se viu foi a reeleição de seu presidente (da corrente Articulação) por uma ínfima vantagem de votos, ou seja, dentre 1.531 eleitores, a margem de vantagem foi de, apenas 71 votos. o que significa dizer que já não existe crédito a ser afiançado a essa diretoria, pois, pelo menos, a sua presidência é ocupada pelo mesmo sindicalista desde a criação da Central aludida.

O que tem ocorrido, igualmente, é que muitas vezes o sindicato é um mero trampolim para guindar alguns de seus expoentes a uma auto-promoção no caminho da política partidária.

Daí porque, muito provavelmente, no registro de uma Pesquisa realizada – III Pesquisa de Relações no Trabalho nas Empresas Brasileiras – a representatividade daquela central sobre os trabalhadores tem sofrido decesso, pois dentre 60% de assalariados congregados em torno daquela Central, a porcentagem caiu para 55%, entre os anos de 1988 a 1990. Enquanto a atividade de outros sindicalistas – a do Presidente na atual Central de trabalhadores "Força Sindical" – manteve-se inalterada.(52)

(52) Os dados dessa Pesquisa foram colhidos em o "Jornal do Brasil", de 04 de março de 1991, Caderno **Negócios**, sob o título "As relações trabalhistas", (pág.) 1.

CR 2001
P. 1

No que diz respeito ao imposto sindical — conhecido por contribuição sindical desde a Constituição de 1967 —, é aquele sem dúvida um forte resquício da legislação estadonovista, e moldado no figurino corporativista italiano. Daí, através de uma revisão operada por Francisco Campos foi implantado o imposto sindical compulsório no esquema sindical brasileiro. A Constituição de 1988 não resistiu a ele, em nada inovando a respeito. Em seu artigo 8º, inciso IV, foi reiterada a contribuição a ser descontada em folha, para *"custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei."*

O imposto sindical — contribuição parafiscal que é — tem sido alvo de muita oposição por parte dos que se interessam pelo estudo das questões trabalhistas no Brasil. Na ótica de SAYÃO ROMITA, essa contribuição é singular em face do Direito comparado. Em suas palavras:

"O Brasil é, assim, o único país no mundo cujo ordenamento positivo contempla este verdadeiro atentado à liberdade sindical, que é o instituto da contribuição sindical compulsória. Nem os regimes corporativos da Espanha e de Portugal, nem a Charte du Travail francesa, de 4 de outubro de 1941, conheceram esta famigerada 'contribuição'. Nos Estados Unidos, até a cláusula de desconto em folha (checkoff clause) foi tida por antidemocrática, até que a Lei Taft-Hartley (Labor Management Relations Act, de 1947) declarou ilegais os acordos que permitiam aos empregadores deduzir automaticamente as contribuições dos salários dos associados do sindicato, ressalvadas as autorizações individuais por escrito. Na França, tal cláusula é proibida por lei."(53)

Por seu turno, SÉRGIO COSTA, em estudo sobre o sindicalismo brasileiro e o controle estatal, durante o período entre os anos de

(53) ROMITA, Arion Sayão. Direito do Trabalho na Futura Constituição, Edições trabalhistas, 1986, pág. 25.

1960-64, diz, em suas conclusões:

"Quanto ao imposto sindical, constituía também um dos principais mecanismos de controle do Estado sobre os organismos de representação profissional, na medida em que era ele o meio de sustentação financeira da estrutura de tipo corporativo. Todo o processo de arrecadação deste tributo estava disciplinado na Consolidação das Leis Trabalhistas, assim como a CLT assegurava ao Estado o direito de controlar esses recursos financeiros, tendo o poder de determinar a forma como deveriam ser distribuídos entre as organizações sindicais e, também, a maneira, quando e onde teriam de ser aplicados.

Segundo o nosso ponto de vista, o imposto sindical era prejudicial à maioria dos trabalhadores, em todos os sentidos. Em primeiro lugar, pelo fato de tal tributo significar a própria negação da liberdade sindical. Isto é, havia liberdade para o indivíduo decidir se queria ou não ser associado do sindicato. Porém, era compulsória para todos os trabalhadores, independentemente de ser ou não filiado ao sindicato, a contribuição financeira para a entidade de representação profissional. Assim, na medida em que a legislação obrigava o indivíduo a pagar o imposto sindical estava coibindo, legalmente, o trabalhador de recusar-se a colaborar financeiramente para um organismo de que ele, por vezes, poderia não querer participar pelo simples fato de não ter interesse ou por discordar da orientação da entidade. Portanto, se o trabalhador era livre para ser sindicalizado ou não — a filiação era facultativa — também deveria, a nosso ver, ter a liberdade para decidir se queria ou não contribuir financeiramente para a entidade de representação profissional. ..."(54)

No que se refere ao posicionamento dos sindicalistas quanto à extinção do imposto sindical, observa ainda o mesmo Autor:

"Quanto à conduta dos sindicalistas diante da questão do imposto sindical, podemos afirmar que a corrente sindical nacionalista (aliança entre PCB, ala esquerda do PTB e independentes), majoritária nos anos 1960-64, não se manifestou contrária à permanência do imposto sindical. Nas pouquíssimas vezes que se pronunciou a respeito daquele tributo (na maioria das manifestações nem tocou no problema da estrutura sindical

(54) COSTA, Sérgio Amad. Estado e Controle Sindical no Brasil, T.A. Queiroz, Editor, São Paulo, 1986, págs. 180/1.

oficial) defendeu a tese da necessidade do imposto sindical, por ser a maneira de impedir que muitos fossem fechados, por não terem como sustentar-se financeiramente. É importante observar que grande parte dos sindicatos, que não teriam condições de sobreviver sem o imposto sindical, era constituída de entidades extremamente fracas em termos de base e um dos principais fatores que gerava essa fraqueza residia na própria estrutura de representação profissional de tipo corporativo. Assim, podemos inferir que na medida em que os sindicalistas não se opunham ao imposto sindical, contribuíam para a manutenção de uma espécie de círculo vicioso, pois o imposto sindical garantia a sobrevivência de sindicatos fracos e, paralelamente, mantinha financeiramente a estrutura de representação profissional de tipo corporativo, principal responsável pela formação daqueles sindicatos fracos."(55)

Como se vê, a ambigüidade ronda o sindicalismo brasileiro, notadamente na esfera altamente incerta das Centrais, pois como apregoar a liberdade sindical, se expressivas representações defendem a unicidade dessa estrutura, bem como a permanência da chamada contribuição sindical? A CGT, criada em março de 1986, já em seu primeiro Congresso, ao auto-definir-se como sendo uma organização independente do Estado, dos partidos políticos e das organizações religiosas, frisou os seus compromissos em bandeiras como, dentre outras, a da rejeição da Convenção nº 87 da OIT.

Posteriormente, já em 1989, houve uma cisão dentro dos quadros dessa Central, permanecendo o grupo formado por sindicatos ligados ao PCB e ao MR-8, como fiel à antiga liderança de Joaquim dos Santos Andrade, e ao conservar a sigla de Central Geral dos Trabalhadores, distanciou-se daquela da qual divergiu, que já a essa altura havia mudado a denominação de Central para Confederação Geral dos Trabalhadores — o

(55) Idem. Ibidem, págs. 181/2.

que mais aprofundou a complexidade das Centrais, pois passou do ambíguo para o anfibológico, desde que na estrutura sindical oficial brasileira, a Confederação é a organização de 3º grau, no esquema vertical adotado, também, pela Constituição de 1988.

A Confederação Geral dos Trabalhadores (a antiga CGT), igualmente faz a defesa da contribuição sindical, como, aliás, dentro da linha de coerência desde a sua fundação.

Ao falarmos da conotação anfibológica do emprego do vocábulo de Confederação, na mudança de nome da CGT, o que ocorreu em setembro de 1988, em reunião plenária realizada em Brasília,(56) tenha-se em vista que mesmo com a troca de expressão de Central para Confederação, tal fato não autoriza a dar este **STATUS** àquela Central, haja vista que há proibição constitucional para a existência dessas Centrais. O artigo 8º, item II, da Lei Maior é expresso em proibir a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau. Permanece a velha estrutura sindicalista, o que torna mais embaraçado e incongruente o quadro sindical brasileiro.

Assim, as lutas trabalhistas — parece-me — devem sofrer uma correção de diretrizes e de estratégias, a fim de se **orientarem** no sentido de uma luta mais consentânea à composição de um arcabouço sindical mais claro, removendo o esfuçamento hoje existente, arcabouço esse fundado em mais liberdade e menos rivalidade pessoal ou de grupo, e, sobretudo, a arranjar o quadro de novas conquistas, dentro de uma nova contextura de idéias e de ação sindicais.

Afora a CUT e as duas vertentes da CGT (a central e a "confederação"), há ainda, no país, mais duas outras entidades desse

(56) A informação da mudança de nome da CGT, bem como da realização da plenária onde tal fato ocorreu foi colhida de RODRIGUES, Leôncio Martins, in "CUT: os militantes e a ideologia", Ed. Paz e Terra, 1990, Nota 2 ao Anexo II, pág. 124.

naípe: a União Sindical Independente e a mais nova dentre elas, a Força Sindical.

Das três primeiras algo já foi dito. A quarta, a USI, surgida em 1985, também em São Paulo, defende uma sociedade pluralista, desaprova o envolvimento dos sindicatos na política partidária e apregoa a negociação direta entre empregados e empregadores, como forma de solucionar pacificamente os conflitos daí oriundos.

E, finalmente, a Força Sindical, de Luiz Antônio de Medeiros, sobre a qual é prematuro fazer algumas apreciações, mas que tal fato não desautoriza afirmar desde já que parece ser essa Central uma entidade que guarda mais conformidade com o espírito sindicalista, ao tematizar melhor os anseios da classe trabalhadora aos confins da luta sindical, pelo sindicalismo.

No fundo, são associações que tomaram a si a defesa dos direitos trabalhistas, em maior ou em menor grau, muitas vezes sem uma fronteira nítida de seus objetivos, pois permeados estes por uma forte carga político-ideológico-partidária. Contudo, no plano institucional, como referido linhas atrás, não se revestem tais Centrais de representatividade dos muitos milhões de trabalhadores, pois essa capacidade processual é outorgada tão-só aos sindicatos, tendo em vista que a Constituição brasileira de 1988, ao admitir a tese da unicidade sindical, o fez desde a base até o vértice do edifício sindical, o que proíbe o espectro de entidades dessa natureza em relações lineares horizontais.

É dessa década — anos 80 — o surgimento das primeiras especulações em torno de um raio maior de liberdade de sindicalização,

para o efeito de abrigar os funcionários públicos como categoria "livre" a ser sindicalizada, o que implicaria dizer, fugindo da autorização e do controle do Poder Público, exercido este pelo seu ínsito Poder Regulamentar presente na Administração Pública.

Também como bandeiras de lutas, destacam-se, dessa época, a campanha salarial para a consecução de um mais real salário-mínimo; a defesa do reajuste semestral — o que, aliás, foi obtido por medida ainda do Governo Militar; a escala móvel de salários; luta pela jornada de trabalho de 40 horas (a Constituição posteriormente adotaria a jornada de 44 horas semanais); a estabilização no emprego e a instituição do salário-desemprego; e o anseio maior pela convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte.

No ideário de feitura de uma nova Lei Política, houve dois momentos significativos: o primeiro, simbólico, com a designação de uma Comissão — como pagamento de promessa eleitoral feita pelo candidato Tancredo Neves — presidida por Afonso Arinos. Dos estudos dessa comissão, surgiu um anteprojeto, após alguns meses de reflexão sobre os problemas nacionais, que foi entregue ao então Presidente da República José Sarney, havendo se constituído, entretanto, de uma colaboração mais ritualista, e menos axiomática, na elaboração da nova Carta Magna.

De qualquer forma, é inegável dizer que se trata de um grande

contributo para a avaliação das gerações futuras.(57)

O segundo momento foi o da expressão dos congressistas constituintes, já que a escolha na composição desse corpo representativo recaiu na eleição de membros para o Congresso Nacional, ao acumular a função de legisladores constituintes e ordinários, ao mesmo tempo. É desse FORUM que nasce a Carta Política atual, chamada pelo Doutor Ulysses Guimarães de "Constituição-cidadã".

(57) O anteprojeto da Comissão Arinos, no que diz respeito ao sindicalismo merece ser perquirido, pois se mostra mais avançado do que o modelo adotado na Constituição atual. Além de conceder às entidades sindicais a defesa dos direitos e interesses da categoria representada, admitia também o poder de o sindicato intervir como terceiro interessado ou substituto processual desde que comprovada a implicação que proviesse de quaisquer questões judiciais ou administrativas, de prejuízo direto ou indireto para a atividade profissional. Além do que, no aspecto substancial, o referido anteprojeto liberava o sindicato para admitir a sua pluralidade. Contrariamente, a Constituição atual reconstituiu a unicidade sindical representativa de categoria profissional ou econômica, dentro de uma mesma base territorial. Cfr. arts. 344 e segs. do Anteprojeto da Comissão Arinos, in ANTEPROJETO DE CONSTITUIÇÃO, Edições Trabalhistas, 1987.

CAPÍTULO III

NASCIMENTO DO SINDICALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao ensejo da 7ª CONCLAT, compareceram cerca de 32 associações de funcionários públicos, representadas por 49 delegados.(58) Aqui, esboçava-se um núcleo de criação dos chamados Sindicatos dos Servidores Públicos, os quais seriam reconhecidos após o advento da Constituição de 1988, esta que deixou explícito o direito à sindicalização a esse segmento, através das disposições do artigo 37, inciso VI, e permitido o direito à greve, no inciso VII, a ser regulamentado posteriormente em lei complementar.

No bojo maior da Constituição, e em Capítulo consagrado aos direitos sociais, determina aquela Lei Maior a liberdade de associação profissional ou sindical; a retirada do Estado em sua história intervencionista nessas células associativas; a preservação da unicidade sindical, e a liberdade quanto ao aspecto da filiação: esta não é obrigatória para o empregado, e a sua permanência no sindicato fica entregue apenas ao discricionarismo do afiliado. (Art. 8º, incisos I a V).

Os sindicatos são, pelo menos, teoricamente, erigidos em **LOCUS** obrigatório das negociações coletivas de trabalho. (Inciso VI do referido artigo 8º). E o direito à greve, permitido com a inovação de deixar à discrição dos trabalhadores a oportunidade de sua deflagração e os interesses a serem defendidos no movimento paredista. (Art. 9º, **caput**).

Dentro desse espectro de atuação sindical, há que se ressaltar que o funcionário público – malgrado achar-se atrelado ao movimento mais abrangente e mais combativo dos trabalhadores da esfera privada, e

(58) Os números foram colhidos em MENEZES, Clarice e SARTI, Ingrid. **Op. cit.**, pág. 46.

notadamente àqueles de fábricas de São Paulo e do Rio de Janeiro — não pertence, no rigor técnico da palavra, a esse estamento profissional, de vez que o substrato de seus interesses é orientado e regido por contingências e influências outras que não as relações conflituosas puras surgidas do capital com o trabalho.

É óbvio — tem-se que reconhecer — que dentro da tênue organização sindical brasileira, o funcionário público não adestrado às grandes lutas reivindicatórias precisava afiliar-se aos grandes movimentos do porte da CONCLAT; e, após, foi impelido ao comprometimento das bandeiras de luta da CUT, esta que sabidamente atraiu essa corporação para as suas hostes. Sabe-se que os interesses do corpo de agentes do Estado mostravam-se ainda muito difusos — fenômeno esse ainda hoje persistente — o que levou, certamente, as associações representativas de seus interesses a uma filiação de tintura concretamente distinta, e de luta comprometida com interesses de empregados relacionados com direitos trabalhistas; quiçá em face do ciclopismo que assumiu a máquina administrativa e do autoritarismo presente no mando estatal.

É certo também que o movimento reivindicatório dos funcionários públicos é retardatário, na história associativa do país (e aqui considera-se para efeito de funcionário público apenas aquele estrato ligado à Administração Direta federal, ou seja, os regidos por Estatuto próprio, isso para delimitar o foco do trabalho).

Em matéria de retardamento do movimento associativo do agente público brasileiro, queremos em ótica de estudo comparado afirmar que o movimento da burocracia estatal francesa, em termos de arregimentação para fins de associação, data só do final do século XIX, movimentos esses

de pressão significativos na direção da base para o vértice, e com um alto grau de conscientização, não obstante as proibições existentes à época, no concernente. Mesmo assim, o movimento expandiu-se para atingir o seu ápice em 1946, quando foi permitido o direito à sindicalização por parte desses agentes.

Há ainda a considerar a variável de que na França o grande marco para as Reformas se deu com a queda do **ANCIEN RÉGIME**, pois até aquele momento a Administração Pública francesa tinha um forte saibro de privilégios, havendo intenção, de quantos desejassem dela participar, em isentar-se das obrigações fiscais. Já indagava TOCQUEVILLE quem, dentre os habitantes de uma freguesia, além dos fidalgos e dos eclesiásticos, não gozasse de alguma isenção de imposto com a ajuda dos ofícios públicos ou de comissões? E respondia com a assertiva de que uma das razões que levavam a serem extintos cargos, de forma periódica, era a diminuição da receita, pela existência de um grande número de pessoas que gozavam da isenção da **TAILLE**.*(59)

Portanto, de um estágio de favoritismo e de venalidade de cargos públicos, a França passou a um processo de estratificação de uma burocracia altamente profissionalizada, a despeito das dificuldades históricas encontradas pelo corpo de funcionários em ver reconhecido o seu direito à associação, para defesa de seus direitos, mesmo após a edição da Lei de 21 de março de 1884, quando foi admitida a criação de sindicatos profissionais; a interpretação dada à época era unívoca: a de

* Imposto existente na França do **Ancien Régime**, que recaía sobre a repartição da terra, pago pelos camponeses, e do qual se achavam isentos o clero e a nobreza.

(59) TOCQUEVILLE, Alexis de. O Antigo Regime e a Revolução, Editorial Fragmentos Ltda., Lisboa, pág. 94.

que esse texto legal não se aplicava aos agentes do Estado.

Na Alemanha, o processo de profissionalização do servidor público é mais antigo, sendo esse país o berço do nascimento das garantias estatutárias. Sabe-se que já por volta de 1794, o Código de Direito Prussiano continha um título consagrado aos funcionários públicos.

Em 1871, organizou-se, em Württemberg, o recrutamento do corpo estamental burocrático, no que veio a completar, após, a sistematização desse aparelhamento com a lei sobre a situação jurídica dos funcionários do Império, de 31 de março de 1873, lei essa considerada um paradigma. Nela se encontram matérias de divisão de pessoal em categorias, formas de seleção, organização de carreiras, penas disciplinares e mais elementos e critérios relativos a esse estamento. Essa grande gama de benefícios e garantias concedidos, trazia a contrapartida da lealdade do funcionário ao aparelhamento estatal, nesse arcabouço sistemático e bem tecido a que se chamou de **BERUFSBEANTENTUM** (Burocracia de Carreira).

Dada a essa elevada e já avoenga profissionalização, o corpo de agentes públicos na Alemanha tem perfil e linhas de ação nitidamente distintos daqueles de seus vizinhos franceses.

Isso se verá quando deitarmos os olhos sobre a análise do associativismo e da sindicalização nesses países.

No âmbito do estudo das relações associativas nos serviços públicos, a racionalidade e a impessoalidade, como hoje estruturadas, constituem razão, no entendimento de alguns estudiosos, para o aumento da necessidade de união entre os servidores públicos.

Há quem advogue o fato de o aumento da sindicalização dos funcionários públicos estar ligado ao declínio da confiança e de crédito

emprestados ao Estado político e à burocracia governamental.(60) No que se agregariam a crise do Estado do Bem-Estar Social e o aumento de empregados, o que viriam a dificultar o processamento da obtenção de garantias e de vantagens através da mão condutora do Estado.

Seja como for, no Brasil, uma maior conscientização por parte dos servidores, a queda de seu **STATUS** em decorrência dos grandes achatamentos salariais, o muito descaso pela preservação de garantias e de benefícios, e uma real modernização de processos que levem à consecução de fins eficazes no serviço público — e aqui gera-se um descrédito e uma falta de apoio por parte da coletividade — são fatores que levaram o estrato dos funcionários públicos a gerar elos na cadeia da CUT, a qual surgiu nos anos 80 como uma virtual entidade que viria a unificar supracategorialmente os interesses sindicais em linha horizontal, o que, como visto atrás, não veio a acontecer, estando atomizado esse poder em várias outras Centrais ditas Sindicais.

Ora, o estrato da burocracia pública brasileira atravessa hoje os seus dias mais difíceis, pois não existe uma política de recursos humanos, uma política de remuneração condigna, a sua estabilidade que promana da Constituição de 1934 (art. 169) está ameaçada em face de projetos de emendas constitucionais, sempre oriundos do Poder Executivo, o qual faz disso o leme no dirigir a propalada modernização do Estado; não há treinamento, nem aperfeiçoamento; as Escolas especializadas do Serviço Público Federal acham-se inoperantes — com exceção ainda do Instituto Rio Branco e das Escolas de formação dos Oficiais do estamento militar —, o uso indiscriminado e fortuito do instituto da disponibilidade, tudo acarreta para essa categoria profissional, os maiores óbices em torno do aproveitamento de suas potencialidades e rumo

(60) Hipótese defendida por Robert Nisbet, **apud** RODRIGUES, Leôncio Martins **Op. cit.**, págs. 48 e segs.

a uma modernização efetiva e eficaz a ser direcionada por variáveis de ordem educacional, ética, cognitiva e valorativa. Afora, o clima nada democratizante existente hoje nas organizações burocráticas públicas, não obstante o pluralismo democrático ser objeto da retórica de nossos dias.

Não obstante o discurso, há que se considerar que o aparelhamento da burocracia pública tem as suas especificidades, a requerer uma liderança culta e técnica no que diz respeito às lutas de ação, estas que não devem colidir com os objetivos maiores da Administração Pública, e muito menos com qualquer iniciativa de modernização.

Além do mais, os interesses dessa categoria devem sobrelevar os de qualquer outra, no enfoque da transformação da burocracia anacrônica, personalista e eivada de benesses, onde os cargos públicos são sinecuras e a remuneração, prebenda.

Daí ser muito discutível a informação obtida por um periódico de que a Comissão Executiva da CUT (entidade à qual se acha afiliada a grande maioria dos Sindicatos dos Servidores Públicos) reunida em CAJAMAR, em setembro de 1990, haver se manifestado, através de seus dirigentes, "*... que a CUT vai exigir prioritariamente a reposição salarial, deixando as Bandeiras gerais, como a readmissão de funcionários públicos demitidos, por exemplo, na condição de pontos facilmente negociáveis.*"(61)

Donde se vê que a demissão imotivada de servidor público — como as que ocorreram nos últimos tempos — parece não ser prioridade aos olhos

(61) Ver em "O Estado de São Paulo", de 21 de setembro de 1990, Caderno Político, pág. 6. Os grifos que aparecem no texto transcrito não são do original.

daquela Central; e segundo, como consequência da primeira premissa, passa a ser esta uma reivindicação a nível de "Bandeira geral", em meio à defesa de outros interesses, como a política salarial de âmbito trabalhista. E quanto ao fato de ser aquele acontecimento — a de aproveitamento e não readmissão de funcionários — uma questão facilmente negociável, os fatos mostram o contrário.

É de inferência lógica que sob esse ângulo, os apelos do funcionalismo passam a ser de grandeza ancilar, sempre a reboque de lutas de bandeiras gerais. Ganha, assim, em importância a luta da quantidade sobre a da qualidade, não obstante depender desta última o ganho maior daquela.

Além do mais, os interesses dos funcionários públicos padecem hoje não só da necessidade de ordem econômica, mas são, por igual, de natureza psicológica, a atentar o clima emocional existente dentro das organizações públicas, e a considerar ainda que as garantias conquistadas já há algumas décadas, estão por ser derruídas, apenas em se alijando essas garantias sem um planejamento apriorístico.

São as especificidades a que aludimos antes, as que constituem aquelas garantias, as quais não são privilégio da burocracia brasileira, mas, antes, são encontradas na legislação e no aparelhamento institucional dos países avançados. Por sua importância merece ser feito um rápido bosquejo crítico de algumas delas.

SEÇÃO I - A ESTABILIDADE

Essa é uma garantia da maior importância, levando-se em conta que os funcionários públicos não devem estar ao sabor das paixões ou das ideologias político-partidárias.

Sabe-se historicamente que a raiz do problema se encontra plantada na contextura do próprio sistema político-social do país, máxime durante o Império, quando esse segmento profissional vivia ao embalo das mudanças de Gabinete. Ora subia o Partido Conservador e mudava todo o estamento profissional; ora o Partido Liberal, com a conseqüente inversão do prato da balança, em que o fiel pendia para o lado contrário.

É preciso atentar para o fato de que o funcionário público desempenha as suas atribuições por delegação do público, via Poder Público. O cargo é essencialmente do público e só ele pode outorgar, através do Poder Constituído respectivo, os encargos correlatos. No caso do Poder Executivo, o Governo encarna essa representação.

Por essa razão mesma, e a título de ilustração, vale reiterar a sintomática delegação popular encastoadada na Constituição do Japão, no que se refere ao poder de escolha dos membros do corpo de funcionários. Textualmente, em tradução:

*"Art. 15. O povo possui o direito inalienável de escolher os seus funcionários públicos e de demiti-los.
Todos os funcionários públicos são servidores de toda a comunidade e não de qualquer grupo".*

.....

A considerar a Lei Maior Japonesa, conclui-se que naquele país conseguiu-se expurgar qualquer vestígio patrimonialista que porventura ainda existisse na sua burocracia pública.

Assim, cumpre repetir que no âmago dessa garantia há uma necessidade de o exercente de cargo público gozar de estabilidade para que possa ter o pleno exercício de suas funções assegurado. Não vindo a sofrer por seus atos realizados sob o pálio da lei, e contraditores muitas vezes de interesses de pessoas e/ou de grupos.

Trata-se, destarte, de uma garantia que visa à manutenção do funcionário no serviço público, até porque, verdadeiramente, não se faz um autêntico profissional em curto espaço de tempo; além do mais, se derogada a estabilidade, é indiscutível que a cada transição de governo uma expressiva quantidade de pessoas ascenderá às funções públicas, em detrimento de igual quantitativo de servidores que cairá em nome dessa mudança, e dos fazedores de políticas públicas. Pois, certamente, aqui prevalecerá a disfunção anotada por OLIVEIRA TORRES, de que no Brasil, o serviço do Estado é "o bem particular dos amigos do grupo dominante."

O estamento burocrático brasileiro está a carecer de uma renovação institucional, para que se conscientize de seus deveres e que atinja à otimização no sentido de uma melhor operacionalização dos serviços. É de pedagogia que necessita o serviço público brasileiro.

O esforço será hercúleo, até porque o aparelhamento que educa, instrui e inculca a ideologia da Nação, está seriamente ameaçado ante à insignificante alocação de recursos com vistas à sua ideal *performance*. Referimo-nos ao sistema educacional, este, jugulado entre poucos recursos e despreparo técnico, cerceando a via natural da conscientização dos

valores, do conhecimento cognitivo, e, em última instância, responsável pela ideação do pluralismo democrático a que se deseja alcançar nos papéis e nos procedimentos institucionais.

Assim, no dizer de AMÉLIA MARIA PESSOA DE QUEIROZ: *"Depois da ECO-92, seria oportuna uma Educação-93 ou uma Desenvolvimento-93, com vistas ao desenvolvimento sócio econômico e educacional dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos. O nosso gigante adormecido em berço esplêndido, precisa despertar e descobrir que a ordem e o progresso não acontecem por decreto nem por força de marketing político."*(62)

Logo, a questão da eficácia do serviço público não permeia a estabilidade, e, sim, esta é garantia política dada ao servidor para que se desincumba de suas funções de forma autônoma, responsável, ciente e consciente de que assim o faz a bem do serviço ao público.

E essa ciência e consciência é questão de ordem educacional, de base, e que em processo osmótico inculque valores morais, cabendo aos que desejarem dar respeitabilidade, bem como eficiência e eficácia, às funções públicas investir nessa seara, desde os seus pilares — formação elementar do ensino, precipuamente — até ao arcabouço mais elevado no sentido da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico. Os pilares são os responsáveis pela solidez desse edifício, o qual se acha acometido de enormes disfunções.

A extinção da estabilidade não, é, assim, a panacéia que alguns vêm na direção da mudança do aparelhamento estatal, com vistas ao seu melhoramento em termos de eficiência, de eficácia e de efetividade. É,

(62) Artigo publicado sob o título "Educação: marketing político", em o **Jornal do Brasil**, de 19.08.91, 1º Caderno, pág. 9.

sim, garantia para a própria sobrevivência desse aparato, o qual se atingido pela derrogação dessa garantia estará fadado à instabilidade a ser vivida em regime saudosista de puro patrimonialismo.

SEÇÃO II - A DISPONIBILIDADE

Este é um dos particularismos da Administração Pública, que foi objeto de recente experiência desastrada. Sem a consciência de que servidores em disponibilidade não podem ter os seus salários reduzidos, por força de um mandamento constitucional, 54.438 deles foram postos em disponibilidade desde março de 1990 a maio de 1991, em favor de uma redução da folha de pagamento de pessoal. (63)

Em linguagem técnico-jurídica ocorre a disponibilidade quando a Administração Pública extingue cargos ou os considera desnecessários.

No Brasil, entretanto, a disponibilidade atingiu médicos, agrônomos, motoristas, agentes administrativos, pessoal de apoio da arrecadação tributária da União, enfim, a mais variada gama de encargos dentro do rol dos desnecessários (?), já que não ficou comprovado que os cargos relacionados com tais atribuições tivessem sido extintos. A categoria à qual pertencem esses cargos, permanecem nos Quadros Permanentes dos respectivos Ministérios e autarquias. E não havia razão de sê-lo, já que a extinção poderia ocorrer em se tratando de uma Reestruturação de Cargos a ser implementada, o que não aconteceu.

A disponibilidade, usada como medida de redução de despesas, é disfuncional e gerou dificuldades no retroprocessamento das relações não só dentro das Organizações, mas entre estas com a Sociedade, o que causou o apelo dos prejudicados pela via correicional do Poder Judiciário, a

(63) O dado foi colhido de uma reportagem feita pelo "Jornal do Brasil", de 04.08.91, no 1º Caderno, **Política e Governo**, pág. 5. Nessa mesma reportagem há outras cifras relacionadas à Administração Direta. Houve no período mencionado: 12.673 demissões e extinções de vagas; 12.336 vagas que foram preenchidas ou que foram extintas; 30.481 funcionários demitidos por acúmulo de cargos. Segundo ainda a mesma matéria, no Serviço Público Federal houve o afastamento ou a demissão de 237.626 pessoas, das quais, à época, 4.431 haviam retornado à atividade.

quem compete, *in casu*, através do Supremo Tribunal Federal, julgar da inconstitucionalidade dos atos do Poder Regulamentar do Governo, atribuição ínsita ao Poder Executivo, mas, muitas vezes, geradora de lesão de natureza constitucional.

Em decisão quase unânime em que por nove votos contra dois, a Corte Maior, em sessão de 21 de agosto de 1991, considerou inconstitucional o decreto governamental que instituiu o pagamento de vencimentos proporcionais ao tempo de serviço dos servidores públicos federais que foram postos em disponibilidade.

O que denota que a instituição da disponibilidade — usada na contingência de mudanças ocorridas em razão de uma real mudança na estruturação de quadros de pessoal — foi usada em outro diapasão, ou seja, como forma de penalização de alguns servidores em razão da ineficiência e ineficácia que atormenta e estiola os serviços das Organizações públicas. E o que é mais disforme nessa prática é que não só os funcionários públicos foram postos em disponibilidade. Muitos dos servidores alcançados por essa medida eram regidos, então, pela CLT, regime este que não prevê a figura da disponibilidade. Este é instituto característico do regime estatutário do funcionário público, com quem não ocorre o acordo de vontades no firmar a relação de serviço, pois quem passa a exercer um cargo público, adere à nomeação e, de conseqüência, à estatuição da categoria, da carreira e do serviço público.

Não se sabe pois por quais razões técnicas tenha sido carreada mais da metade, celetistas, para a disponibilidade, sendo aquela maioria não-ocupante de cargos públicos, e, sim, de **empregos públicos**, segundo definição daspiana dos anos 70. Daí a questão: ou a CLT serviria de

regulação também para os funcionários públicos, o que seria uma aberração à sua instituição; ou o servidor regido pelas leis trabalhistas também deveria ser alvo de institutos próprios do Estatuto, como por exemplo, a licença-prêmio.

SEÇÃO III - REVISÃO DA REMUNERAÇÃO: ISONOMIA DOS ÍNDICES E DAS DATAS DE CONCESSÃO AOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS E MILITARES

Essa é outra garantia outorgada pela Constituição (art. 37, item X), a qual tem sido objeto de distorções.

Trata-se de uma igualdade estabelecida para evitar injustiças no corrigir a forte depreciação dos valores de pagamento de vencimentos e soldos, a despeito de tratar-se de estamentos diferenciados. Não é entretanto diverso o processo de corrosão da moeda que a todos atinge de forma cruel.

Se este é um corolário do Estado de Direito, parece-nos não haver como fugir dessa igualdade jurídica, pois estabelecida pela Lei maior.

O que se tem visto nas experiências dos dias que correm é uma prática diferenciada, pois o Governo Central tem distinguido de forma diversa as concessões no reajuste salarial, ainda que a título meramente de recomposição da moeda, conforme dito atrás. E em datas igualmente diferentes.

Nesse ponto urge a luta sindical bem orquestrada, já que a disfuncionalidade parte do próprio governo. Não tem o Brasil, lastimavelmente, o estágio cultural de consciência de justiça social de que é dotada, por exemplo, a Alemanha. Lá, o sindicato não tem atribuição de discutir o problema salarial do funcionalismo, mas, em contrapartida, existe uma política de remuneração em que os níveis salariais do funcionalismo estão equiparados aos valores do setor da economia privada.

E, desnecessário dizer, sem a crônica depreciação monetária que historicamente tem perseguido a economia brasileira.

De qualquer forma, como não existe, por igual, prática de negociação, a luta sindical se restringe à ida à via jurisdicional, com o fito de corrigir as discrepâncias e o desentendimento à Lei Maior.

Sabe-se que o Sindicato dos Servidores Públicos tem procurado a alçada judiciária com demanda contra o Governo. Pois da parte deste não há a sensibilidade ou a proação em dirimir conflitos, ou, diríamos, conscientizar-se que trabalho desvalorizado, inclusive pela contraprestação mal paga, gera insatisfação e revolta dentro das organizações. E, em não havendo fatores de satisfação e de motivação, não haverá produtividade, justa divisão de tarefas, criatividade, não chegando o serviço a nível além do razoável.

SEÇÃO IV - NEGOCIAÇÃO: CONTRATOS COLETIVOS DE TRABALHO

A despeito de não se tratar de uma especificidade, cabe-nos fazer um estudo crítico do tema, até por sua atualidade, pois chega ele, pela primeira vez, a constar do novo Estatuto Jurídico do funcionalismo Público Civil.

Seria esta uma nova abordagem para ser colocado no crisol de mecanismos dos servidores públicos, se não fora o seu completo distanciamento com as raízes do Estado autoritário brasileiro, com o seu exacerbado Poder Regulamentar, e com a fraca desenvoltura sindicalista na representatividade do corpo de agentes do Estado.

A Constituição de 1988 omitiu-se em explicitar se os funcionários públicos teriam direito a ver reconhecidos acordos coletivos e convenções de trabalho que acaso sejam firmados entre Estado e alguma(s) categoria(s) profissional(ais). (Ver art. 39, § 2º, em face do art. 7º e incisos).

Nada obstante, o novo regime jurídico do funcionalismo civil da Administração Direta da União, das autarquias federais e das fundações públicas, desde o seu anteprojeto originário, previu a existência do mecanismo da negociação entre partes – ou seja, o Governo, de um lado, e funcionários, do outro. A matéria foi aprovada pelo Congresso Nacional, e o anteprojeto tomou o número da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Em veto, o Presidente da República nega tal disposição, sendo entretanto derrubados este e outros vetos, via competência constitucional do Poder Legislativo, permanecendo a matéria da negociação coletiva no

corpo do Regime Jurídico Único.(64)

No que diz respeito à matéria da liberdade sindical, está a mesma respaldada no artigo 240, alínea "d", da mesma Lei do Regime Jurídico Único do funcionalismo. Diz esse dispositivo que ao servidor público civil é assegurado o direito à livre associação sindical, com garantias de: a) ser representado pelo sindicato, inclusive como substituto processual; b) de inamovibilidade do dirigente sindical, até um ano após o final do mandato, com exceção de tal ser possível se a pedido; e c) o desconto em folha do valor das mensalidades e contribuições definidas em assembleias gerais da categoria.

No que tange à questão mesma da negociação coletiva, objeto do veto presidencial, e depois revalidada pelo Poder Legislativo, está aquela matéria disciplinada no mesmo artigo 240, alíneas **d** e **e**, ao tratar a primeira (letra **d**) da negociação coletiva, e a segunda (alínea **e**) da garantia dada ao servidor de ajuizamento individual e coletivo, perante à Justiça do Trabalho, para efeito de reclamar os seus direitos.

No entretanto, é de se perguntar: negociar — como e o quê? —, diante das dificuldades de interação entre o Poder Executivo e a sua categoria de agentes públicos. É tal o grau de entropia entre os dois segmentos — afora o amadorismo encontradiço entre os que normatizam e supervisionam a Administração Pública Federal — que como resultante não se entrevê claramente que estratégias aplicar, se no próprio segmento dos servidores públicos não se vislumbra, no estado-de-coisas atual, liderança capaz de cooptar as suas ideossincrasias, no sentido de uma

(64) Os vetos acima mencionados foram derrubados pelo Poder Parlamentar, e publicados no Diário Oficial da União de 19 de abril de 1991.

luta mais específica e menos abrangente do "rôle" desse estamento.

Há ainda a questão da fisiologia dessas posições: a estratégia a ser usada deve ser sempre a greve? Este é instrumento único, preambular ou terminal em um processo de negociação? Não haverá técnicas de negociação a serem estabelecidas antes de deflagrada uma greve? Por que este tem sido o único instrumento utilizado e desenvolvido pelas lideranças sindicais? Ao invés de ativistas de greve, que tal não se instituir alçadas para negociação ou juízos arbitrais entre o Governo e os seus burocratas, mas sob a batuta de líderes capazes e comprometidos com o ascenso da categoria no sentido de melhormente atingir os seus programas?

Com liderança eficaz e bom desempenho na articulação com o Governo, acreditamos ser possível reforçar o plano de negociação – tido esse como um arcabouço mais informal – capaz de "*piano a forte*" levar o estamento a planos de ação menos imediatistas, e mais projectivos e de longo alcance, a ponto de sensibilizar o *establishment*.

Estabelecer relações mais informais, porém proficientes, com a Administração em torno de conversações e de negociações, é preciso, se se deseja que a disposição do artigo 240, letra d, do Regime Jurídico Único do funcionalismo não sirva apenas de letra morta. E, concomitantemente, que exista vontade de mudar os padrões de comportamento dentro das organizações, a realçar um esforço de que haja um somatório para a dignificação da função pública, em trabalho de cada um.

Falta espírito de corpo dentro das organizações públicas.

É oportuno que se diga que essa é a fórmula desenvolvida pela Convenção nº 151 (de 1978) da OIT, sobre Relações de Trabalho na

Administração Pública, em que se dispõe sobre o direito de sindicalização e os instrumentos que devem pautar as condições de emprego naquela Administração.

Segundo aquele Convênio, as negociações, mesmo as de caráter apenas consultivo, ou de mera proposta, possuem de fato grande força, até porque elas virtualmente contêm uma proposta de arranjo que poderá descambar em paralisação. E esta, em princípio, não deve ser desejada por nenhuma das partes.

Ora, é indiscutível que essas negociações deverão ser muito bem conduzidas, pois na verdade elas servirão apenas de meras proposições, na medida em que poderão ou não percorrer a sua trajetória; se caminhada esta até ao seu final, poderão as propostas ser transformadas em lei (pelo processo de encaminhamento ao Poder Legislativo de um anteprojeto) ou, ainda, através de Decreto (pela mão da própria Administração, através de seu Poder Regulamentar), indo as reivindicações a se consubstanciarem em realidade legislativa.

Impor melhores condições de trabalho no serviço público ficará na dependência dessas negociações informais, e a cabo de uma liderança eficaz, que tenha sobretudo capacidade para conduzir o processo de conciliação desses interesses.

Pois as relações entre servidores públicos e Administração fogem do sistema interativo que se processa entre empregados e organizações privadas (fábricas, comércio, etc.), mesmo porque se trata de um estrato bastante diferenciado do setor terciário.

Há ainda para distinguir esse estrato o fato de que se os funcionários públicos estão a salvo dos decessos provocados pelas crises

econômicas (hoje, aliás, não tanto dado que o déficit público influencia substancialmente a natureza da política do poder aquisitivo desses agentes), existe também o fator de sobrecarga sofrido por aqueles servidores, quando dos períodos inflacionários que determinam aumento do custo de vida, sem que possam ser alvo de algum benefício que possa advir dessa conjuntura, como ocorre, via de regra, com os assalariados privados em fase de crescente produtividade. Neste último caso, quando se conjuga inflação com crescimento econômico.

E isso é tanto mais verdade quanto é factível viver-se em um país que tem carregado sobre si o fardo indeclinável de elevação de uma espiral inflacionária, a atingir a vida de milhões de trabalhadores — quer sejam esses da iniciativa privada, ou do setor público.

Ainda hoje, é o vácuo de poder que está a determinar as dificuldades que acompanham os agentes públicos, exatamente pelas razões antes apontadas. Pelo menos, este é o nosso entendimento.

CAPÍTULO IV

O SINDICATO DOS AGENTES PÚBLICOS NO BRASIL: SEUS DESVIOS IDEOLÓGICOS

Em Brasília, talvez se encontre o **forum** político mais adequado para que se criem laços sindicais mais fortes, mais consistentes, em torno de um sindicato mais liberto de peias ideológicas e a aprimorar uma estrutura organizativa de pureza sindical, com o incremento de instrumentos e de lideranças em sede de competência para a interlocução das partes em temas não interlineares, porém mais concisos. E a abrir questões de ordem não só de natureza econômica, mas de igual peso a frisar áreas de políticas de recursos humanos, democratização nos institutos de promoção, no critério de mérito para a admissão, na permeabilidade das relações hierárquicas, que produza processos osmóticos condutores de um alargamento nessas relações, hoje ainda tidas como paternalistas, e para onde sejam infiltrados elementos de competência, de criatividade, de senso de responsabilidade de trabalho delegado pelo Estado, este, que por seu turno exerce função de meio, e não de fim, nas relações mais complexas do Sistema Social maior.

Cremos que os trinta anos de fundação de Brasília já lhe autorizam ser sede de uma célula associativa poderosa, específica dos agentes públicos, da Administração Direta, pluralizando essa força hoje concentrada e até certo ponto mal conduzida.

É naquela Capital que se encontra o Sindicato dos Servidores Públicos Federais - SINDSEP - com raio de ação muito abrangente, e filiado à CUT, sendo os seus membros ligados ao PT, o que desnatura e disfuncionaliza os interesses da categoria; aqueles, dispersos, e esta, incipiente em sua ainda nascente capacidade de sindicalização.

Por ser muito abrangente, pois defender interesses de funcionários de Ministérios, de autarquias, de fundações, torna-se

inoperante, ou detrimetoso para algumas categorias. É o caso dos servidores da Administração Direta, os quais estão sempre defasados em cotejo com Professores, técnicos universitários, pesquisadores, e até mesmo com servidores de Fundações do Distrito Federal, onde é clamante o desnível entre funcionários de nível superior da Administração Federal, a perceberem valores infinitamente menores que funcionários de nível médio, do estamento dos outros Poderes Constituídos. Isso porque não se encontrou a fórmula da isonomia apregoada pela Constituição de 1988. É falaz essa fórmula, ou falta tecnicidade para encontrá-la?

Logo, impõe-se o imperativo de sindicatos mais pluralistas — tanto em seu sentido político de descentralização de poder, quanto de natureza organizacional — e que não estejam atrelados ao Estado, menos ainda a correntes partidário-ideológicas, a fim de que o movimento sindicalista dos agentes públicos alce vôo e venha a crescer dentro de padrões éticos e ótimos de agregação, de cultura organizacional, de competência na liderança, a fim de que não se veja a representatividade desse segmento apresentar dispersão em suas teses, em seus padrões de comportamento, e nos canais onde esses padrões são exteriorizados.

Os estereótipos ideológico-partidários são adaptados nos arranjos organizacionais sindicais brasileiros. Justificou-se, porém, tal comportamento na aurora do sindicalismo na Europa, em meados do século XIX, quando MARX, ao entrar na política operária como Consultor teórico da Liga dos Justos — esta que era uma organização semiclandestina de trabalhadores emigrados —, transformou esta organização em sede de caráter ideológico-político, convertendo-a em Liga Comunista.

Ao final de 1847, a pedido do Comitê Central da Liga, MARX e

ENGELS prepararam "O Manifesto Comunista", o qual viria a ser a cartilha de fundação do Partido Comunista, e que teve a sua publicação feita em fevereiro de 1848.

Nesse documento, MARX e ENGELS previam a ruína do capitalismo e propõe teses, tais como: a) a abolição da propriedade privada e da herança; b) a propriedade estatal das fábricas; c) centralização dos meios de comunicação e transporte nas mãos do Estado; d) centralização do crédito em poder do Estado; e) educação gratuita para todas as crianças, em escolas públicas, etc. E em meio a seu estudo crítico, uma reflexão de "futurologia", ao prever a queda do capitalismo, com o poder público destituído de seu caráter político, e com a classe proletária a assumir o poder.

No entretanto, apesar do estudo diacrônico da história de classes apregoado por Marx, o fenômeno dos dias presentes é de outra ordem: a onda bafejadora da liberdade sopra a favor da abertura da economia de mercado que se insinuaria — primeiro — na União Soviética (esta, hoje, varrida do mapa político-institucional), para ao depois alastrar-se por todo o Leste Europeu, onde o regime socialista exerceu influência desde os fins da última Grande Guerra.

E no Brasil ainda é possível registrar linhas doutrinárias visivelmente socialistas a imbuírem sindicatos e, sobretudo, Centrais de trabalhadores, o que provoca o dizer acurado de Leôncio Rodrigues, nessas palavras:

"O ethos socialista que dá o tom à cultura política da CUT, explícito nos documentos não apenas do III CONCUR mas também nos anteriores, é indicativo de que a motivação básica de grande parte dos dirigentes e quadros médios é mais política do

que sindical. Com efeito, a predominância desta última significa, explícita ou implicitamente, que a CUT aceitaria o regime capitalista. Esse não é o caso. Embora ressaltando que não é um partido político, a CUT já se manifestou explicitamente a favor do socialismo. Isso não significa dizer que a atuação quotidiana da direção da CUT e dos sindicatos a ela filiados esteja orientada por objetivos de luta revolucionária, de preparação dos trabalhadores para o assalto à cidadela capitalista. O quotidiano dos dirigentes da própria central e dos sindicatos e associações a ela filiados é caracterizado pelo ramerrão administrativo, pelos conchavos que antecedem às eleições no próprio sindicato, pelas enfadonhas reuniões de diretoria, pela organização de prosaicas campanhas salariais e, amiúde, pelas demoradas e escorregadias negociações com o patronato. O aspecto mais radical e aparentemente mais revolucionário tende a ganhar proeminência nos momentos dos congressos e a encolher nas campanhas reivindicatórias por demandas especificamente trabalhistas (redução da jornada, reajustes salariais, etc.)."(65)

Daí, vê-se que o sindicalismo brasileiro reporta-se ao nascedouro da atividade sindical, quando da mobilização do movimento associativista político, no eclodir da Revolução Industrial, notadamente na Inglaterra, Alemanha e França. O movimento sindical, dessa época, revestia-se e travestia-se de ação política, principalmente das teses comunistas, particularmente dos mais radicais e ortodoxos.

A luta que aí se deparava era essencialmente uma luta de classes cunhada na opressão, havendo que se confundir os conflitos individuais e coletivos do trabalho com os conflitos de natureza ideológica entre a classe trabalhadora e a burguesia. Já dizia Marx em "O Manifesto Comunista" que a partir desses conflitos (de classes) "Os trabalhadores começam a formar uniões (sindicatos) contra os burgueses; atuam em conjunto na defesa dos salários; fundam associações permanentes que os preparam para esses choques eventuais". E arremata: "Aqui e ali a

(65) RODRIGUES, Leôncio Martins. Op. cit., pág. 87.

luta se transforma em motim".(66)

Havia, assim, uma pressão ideológica sobre os movimentos de trabalhadores, de repúdio às bases capitalistas, de derrogação de valores morais, filosóficos, jurídicos e sociais, plantados pela nova concepção de relações de produção assentada no regime capitalista.

E em ângulo de sindicalismo da CUT, há empatia clara dessa ideologia com as linhas mestras de sua facção mais radical, que transforma o discurso contestatório em prática revolucionária, na assertiva feliz de Leôncio Rodrigues. Mesmo assim, vê Rodrigues um esforço artificial da CUT em construir um modelo de sindicalismo de massas, de base, pois está aquela Central montada – como de resto as outras Centrais – sobre a estrutura sindical oficial, o que denota a retórica do projeto. E termina afirmando que um modelo dessa natureza só será possível quando o sindicalismo brasileiro for capaz de se auto-organizar em função dos trabalhadores, ao impor o novo modelo ao Estado e aos empregadores, e quando estiver desvinculado das contribuições como hoje percebidas (contribuição sindical compulsória).(67)

Para em síntese magistral prelecionar aquele mesmo estudioso:

"..... A nossa hipótese, portanto, é de que, do ponto de vista do sindicalismo, o ethos socialista é funcional nas fases iniciais da consolidação dos sindicatos, mas passa a ser disfuncional quando se trata de ampliar o poder sindical no

(66) MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. O Manifesto do Partido Comunista, in LASKI, Harold J. O Manifesto Comunista de Marx e Engels, Zahar Editores, 3ª Edição, 1982, pág. 101. O parêntese na citação é do original.

(67) Para uma leitura mais detalhada sobre a ideologia da CUT, ver RODRIGUES, Leôncio M., op. cit. No tocante ao aspecto levantado, ver págs. 25/26.

interior de sociedades desenvolvidas e democráticas. Certamente, o retrato geral do Brasil não é bem o de um país rico e de democracia consolidada. A pobreza de amplas parcelas da sociedade brasileira, as discrepâncias sociais e regionais, a gravidade dos problemas urbanos, a inflação, etc. alimentam o discurso radical e favorecem a busca de uma alternativa socialista. Mas também não se pode negar a existência de um amplo e moderno contingente de trabalhadores industriais ao lado de outras camadas da população, orientados todos por valores de uma cultura de massas e de consumo, o que constitui um obstáculo para a difusão das propostas revolucionárias. Ademais, embora a memória dos anos do autoritarismo militar e de controle sobre os sindicatos ainda esteja viva em muitas facções das lideranças sindicais, a consolidação do processo democrático e da competição eleitoral, junto com o grande avanço do poder sindical no país, deverá tornar cada vez mais disfuncional o projeto socialista no interior da CUT. De um lado, a cultura socialista de grande parte dos dirigentes e quadros intermediários, e de outro, a necessidade de garantir, aqui e agora, vantagens para a massa de trabalhadores levam à inclusão, num mesmo plano de luta, de reivindicações "reformistas" e "revolucionárias", "econômicas" e "políticas" que, se fossem para valer, seriam mutuamente excludentes. Este é o caso, como já mencionamos, da reivindicação do contrato coletivo nacional ao lado da reivindicação de reforma agrária sob controle dos trabalhadores, ou então, da luta pela estatização e coletivização das terras das empresas rurais ao lado da reivindicação de salário-desemprego. É também contraditório pretender realizar um trabalho de pressão sobre a Constituinte a fim de assegurar conquistas para a classe trabalhadora e afirmar que as conquistas dos trabalhadores só podem ser obtidas através das formas de atuação direta. Ocorre, porém, que os itens mais radicais das bandeiras e planos de luta têm apenas um caráter propagandístico, e são destinados a marcar posições de princípio..."(68)

No momento histórico que atravessamos vê-se da necessidade de uma fuga de percurso; nem por isso o sindicalismo brasileiro público — para nos atermos ao foco de nosso trabalho — deixa de viver o discurso socialista, a ter bandeiras, pelo menos nas teses, de conquista de teor comunista. Apesar de denunciar Rodrigues que:

"A questão que surge, aqui, é: em que medida o **ethos** socialista

(68) Idem. Ibidem. Págs. 89/90.

favorece ou prejudica as lutas sindicais quotidianas? Uma resposta seria de que o antiliberalismo e a ideologia socialista de grande parte dos dirigentes e quadros médios elevam o "coeficiente de militância", a motivação dos organizadores, o espírito de luta. Nesse sentido, o **ethos** socialista seria um fator positivo para a própria expansão da CUT enquanto organização sindical. Outra resposta, porém, seria de que pode dificultar o desenvolvimento de ações mais limitadas que implicam moderação e negociação. Em outras palavras: não interessa, em termos de um projeto socialista revolucionário, apenas a obtenção de bons 'resultados imediatos' se estes não vierem acompanhados de uma mobilização que aumente o grau de organização e consciência dos trabalhadores. Um 'bom acordo' com o patronato ou com o governo que seja obtido sem luta declarada pode não interessar a uma liderança orientada por um projeto revolucionário. Os meios e os fins podem não se harmonizar. Finalmente, o que é mais importante: a elevação da consciência da massa ou a obtenção de uma reivindicação imediata? Quando essa reivindicação é atingida através de uma mobilização que fortalece a organização dos trabalhadores, a tensão entre meios e fins desaparece. Mas nem sempre é assim. Às vezes são possíveis bons acordos sem o conflito aberto, sendo a ameaça de conflito tão eficaz quanto a sua ocorrência. Lideranças revolucionárias, porém, são geralmente estimuladas a ampliar o conflito a fim de fazer com que a massa de trabalhadores possa sentir 'na carne' a brutalidade da dominação capitalista. Há, pois, o risco de que o esforço no sentido de conscientização dos trabalhadores leve a situar demandas e a desencadear combates capazes de comprometer o sucesso de uma campanha de natureza estritamente trabalhista. Esse dilema é conhecido do movimento sindical..."(69)

Não se trata, pois, de busca de soluções nas contradições do sistema capitalista. Não se discute agora o paradigma; discute-se, sim, a busca dessas soluções dentro do modelo capitalista pois para aí marcha o mundo — não mais no sentido da "guerra fria" — mas na direção da ajuda ao mundo socialista, ajuda essa provinda de países capitalistas avançados, estes, a exportar também o modelo de economia de mercado.

Para que se tenha idéia da persistência de uma forte pressão ideológica reinante no interior da CUT e a influenciar os sindicatos

(69) Idem. Ibidem, pág. 88.

industriais, rurais e, até, de serviços, inclusive públicos, há que se realçar duas das teses oferecidas durante o Terceiro Congresso da CUT (III CONCURT). A primeira (Tese nº 8), apresentada por onze sindicatos rurais, industriais e de serviços de vários Estados da Federação, alude ao fato de: 1) a elaboração de um único plano de ação da CUT exige uma "análise conjuntural que parta da análise estrutural do Brasil"; 2) que "Os monopólios nacionais, por seu turno teriam se formado e crescido associados ao capital internacional (p. 32). Essa seria uma característica da economia brasileira **cujá superação só poderia ocorrer com a superação do próprio capitalismo....**"; 3) que é dever da CUT levar a cabo uma política com um programa de luta que atenda às reivindicações imediatas dos trabalhadores e mostre as contradições fundamentais do capitalismo, etc.(70)

Há outra tese — e esta interessa sobretudo ao nosso estudo pois reúne interesses heterogêneos, o que dá a nota do proselitismo da CUT sobre os seus afiliados — que foi apresentada sob o nº 14 e defendida pelo Sindicato dos Servidores Públicos do Distrito Federal.

Segundo Rodrigues, que resumiu as teses desse CONCURT:

"Inicia-se (esta tese) com uma análise da conjuntura nacional, criticando o governo Sarney, considerado 'submisso e comprometido com os interesses dos grandes grupos econômicos.' Com relação à estrutura sindical, defende a comissão de fábrica como a 'comissão sindical de base', (que relevância terá esse aspecto para os interesses dos servidores públicos? — PARÊNTESES MEUS - MJ), a manutenção da proporcionalidade nos organismos dirigentes da CUT, a manutenção da periodicidade de dois anos para os congressos e manifesta-se favoravelmente à Convenção-87 da OIT. No tocante à organização dos funcionários públicos, defende a construção de sindicatos gerais do

(70) Os dados são de Rodrigues, Leôncio M. Op. cit., págs. 106 e segs. O destaque não é do original.

funcionalismo por esfera administrativa e área territorial."(71)

Donde se vê que a tese oferecida por um Sindicato, dos mais atuantes no setor de serviços públicos, pouco se ateve a interesses do funcionalismo público, afora haver defendido a ratificação da Convenção-87 da OIT, com ressalvas à liberdade apregoada por essa Convenção, sabido que um dos matizes que identificam a liberdade sindical erigida por essa Convenção é a de favorecer um modelo de sindicalismo espontâneo e livre, e de obviar um paradigma onde a pluralidade seja a tônica com um sindicalismo multiforme e com participação em todos os níveis.

Os artigos 2º, 3º e 5º da referida Convenção bem demonstram essa liberdade, e aqui apontamos para o fato de que o artigo 8º, nº 2, da mesma Resolução determinar que: "A legislação nacional (de países-Membros) não deverá prejudicar nem ser aplicada de modo a prejudicar as garantias previstas pela presente Convenção", o que direciona, no caso brasileiro, para uma reforma constitucional no sentido de permitir o sindicalismo plural, sem as condicionantes de ser sindicato uno, por ofício ou profissão e único em cada base territorial, tida esta última como o espaço geográfico do Município. Pois é certo que só excepcionalmente a legislação brasileira permite um único sindicato a nível nacional.

De tudo se deduz que a ratificação da Convenção nº 87, fica na dependência de se extinguir o modelo de sindicato único como existente no Brasil desde a vigência do Decreto-Lei nº 19.770, de março de 1931.

(71) Idem. Ibidem. Pág. 110.

Esse é, inclusive, um ponto de partida para o reconhecimento da legitimação das Centrais, chamadas Sindicais, as quais, na verdade, são apenas de forma substantiva e adjetiva, na ótica jurídica, associações civis a que se refere o artigo 5º, incisos XVII a XXI, da Constituição de 1988. De tal sorte que não têm legitimidade jurídica para decretar greves, realizar convenções coletivas ou acordos coletivos de trabalho, instituir juízo arbitral ou representar quaisquer categorias de trabalhadores em dissídio coletivo da Justiça do Trabalho, ou em qualquer ação de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

É demasiadamente esdrúxulo que no Brasil de hoje as Centrais "Sindicais", notadamente a CUT — esta que tem uma linha de ação nessa direção — arregimente os seus afiliados para a decretação de movimento paredista, inclusive de âmbito geral, pois clara está a sua ilegitimidade para tanto.

Donde verificar-se aquela dissociação entre a estrutura sindical e o que poderíamos chamar de diretrizes e ação políticas para os fins a que se propõe o sindicalismo. Há uma notável fissura entre o **que é** e o **que faz** o sindicato brasileiro. (Entendido este em sua acepção mais ampla).

Nessa linha de argumentação, INGRID SARTI e RUBEN BARBOSA FILHO chamam a atenção para esse fenômeno:

"Por outro lado, é preciso explicar o descaso dos sindicalistas pelos aspectos formais e institucionais do sindicalismo brasileiro enquanto objetos de reformas e alterações. A noção de que a simples prática é capaz de alterar as várias dimensões da realidade traduz, na verdade, uma concepção de constituição da classe trabalhadora como um processo auto referido, sem uma visão mais acurada do conjunto de ações estatais e de relações entre as várias classes da sociedade.

Há ainda outra vertente explicativa. É possível identificar uma certa aproximação entre as premissas corporativistas de organização dos trabalhadores enquanto classe e aquelas de grande parte dos sindicalistas entrevistados. Esta aproximação pode ser feita na medida em que, para ambas as perspectivas, a classe trabalhadora aparece como uma realidade indivisível e objetiva, devendo a forma institucional organizá-la unitariamente. A diferença residiria no fato de que, para o corporativismo estatal, o monopólio da representação seria exercido pelo Estado, enquanto que, para os entrevistados, seria por dirigentes livremente eleitos e voltados para a constituição dos trabalhadores como agente autônomo em ação no mercado. Daí a presença de uma certa ambigüidade na definição da natureza da autonomia reivindicada pelo movimento sindical. Enquanto os próprios instrumentos corporativistas e legais puderem garantir o processo de construção de identidade nos termos por eles pretendidos, os dirigentes parecem não ver grandes razões para a alteração destes mesmos instrumentos.

Essa ambigüidade na definição da natureza da autonomia do movimento sindical, fica melhor caracterizada quando sugerimos que, mais do que um simples descaso pelo aspecto institucional, na verdade prevalece, entre os dirigentes sindicais entrevistados, uma visão dissociada entre estrutura e prática sindicais, que, por vezes, os impede de avaliar a íntima conexão existente entre estes dois itens constitutivos da realidade político-sindical."(72)

Por isso, a "coerência" da tese defendida pelo Sindicato dos Servidores Públicos do DF, ao advogar a ratificação da Convenção 87, da OIT, sem se ater ao fato de que a questão em adotar a tese da convenção mencionada implica na reformulação do arcabouço jurídico-constitucional do sindicalismo brasileiro. E, diga-se por oportuno, que o III CONCURT realizou-se em 1988, ano da promulgação da nova Carta Magna.

Em conclusão, a linearidade horizontal sindical não existe no Brasil, donde em categoria informal, e não-reconhecida juridicamente, é possível ver as Centrais de trabalhadores com um raio de ação pouco

(72) SARTI, Ingrid e Barbosa Filho, Rubem "O Sindicato Vai à Luta: E Agora?", Texto pertencente ao livro "Estrutura e Representação Sindical", Cedec - Ildes O texto presente nos foi cedido pelo Setor de Intercâmbio de Informações e Apoio a Pesquisa (SIIAP) da EBAP/FGV. Ver págs 7/8

concreto em termos de representação, mas que não deixa de ter uma forte influência sobre os mais diversos estratos de assalariados.

Assim, é possível afirmar que é transportada a estrutura sindicalista corporativista, para gáudio e utilização das esquerdas, no que vem a sofrer a instituição sindical dos mesmos males dos formadores de políticas dos regimes autoritários. Fascismo ou materialismo histórico são duas faces de uma só moeda: o autoritarismo.

Daí, segundo nosso entendimento, os sindicatos dos funcionários públicos devem ser, em suas linhas políticas e de ação, independentes, sem tornar absolutas as teses de esquerda ou de direita, e, sim, serem o legítimo representante de posições, de interesses, e de reivindicações profissionais dos agentes públicos.

Essa prática é modelar no figurino sindical alemão, país que registra o menor grau de conflitos trabalhistas em toda a Europa. O paradigma vem desse país, pois a Federação dos Funcionários Públicos Alemães - DEUTSCHER BEAMTENBUND — é autônoma, não é afiliada à poderosa DGB (Deustcher Gewerksschaftsbund) — Confederação Geral dos Sindicatos Alemães —, tem sede em Bonn, ainda Capital, e contava, em 1987, com cerca de 782.000 associados.

CAPÍTULO V

**A GREVE COMO INSTRUMENTO COLETIVO DE COAÇÃO: A SUA (IN)
EXEQÜIBILIDADE ANTE A NATUREZA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS**

Pela importância que assume essa técnica de pressão de reivindicações do trabalho, na História do sindicalismo brasileiro, merece esse tema um estudo à parte, de como se comporta a classe sindical em face dessa estratégia.

Nem sempre o direito à greve foi reconhecido legalmente no país. Houve momentos em que tal instrumento de ação foi proibido por ser considerado de natureza anti-social, como durante o Estado-Novo, e dentro do sentido corporativista de que os sindicatos são órgãos de apoio do Estado, nas lides desencadeadas pelo trabalhador em confronto com o empregador.

Na Constituição liberal de 1946, tal direito foi reconhecido aos trabalhadores de empresas privadas, havendo posteriormente, já sob o regime de 1964, sido proibido expressamente aos servidores públicos e àqueles que exercessem atividades nos serviços considerados essenciais à comunidade; a elucidação dessas atividades só foi trazida à luz em 1978, com a edição do Decreto-Lei nº 1.632, de 04.08.78.

A novidade foi trazida pela Constituição de 1988, ao ser concedido o permissivo da sindicalização aos servidores públicos, bem como a garantia da realização de movimentos grevistas. (Cfr. art. 37, itens VI e VII).

O tema é complexo em face da natureza da vinculação do agente público com o Estado.

A rigor, discute-se que natureza jaz no compromisso de trabalho entre o servidor público e o Ente estatal. É de ordem contratual? Certamente que não.. É de natureza institucional? Parece evidente que sim, não obstante as descaracterizações que nas últimas décadas vêm sendo

feitas ao serviço público civil no Brasil.

Desde o Estatuto de 1939, que a tese institucional vem regrando os direitos e deveres do funcionalismo público. Assim, tivemos o Estatuto baixado pelo Decreto-Lei nº 1.713/1939; este, substituído pelo de 1952 (Lei nº 1.711, de 28 de outubro desse ano) e vigente até o ano passado, quando foi promulgada nova ordenação com o nome de Regime Jurídico Único e baixada pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Isso para falarmos apenas dos servidores públicos da pessoa política da União.

A doutrina que embasa essa vinculação traz várias facetas; todavia, a mais relevante delas é a que tenta explicar a existência entre o Estado e o seu servidor, de uma identidade inseparável: o funcionário age em nome da Administração com atribuições que são criadas por lei. Daí dizer-se que fazer greve contra a Administração é fazer greve contra si mesmo, e tal é inadmissível. O grau de confiança — ou de fidelidade como querem alguns — existente é de tal ordem de modo a não aquiescer com essa quebra de **fidúcia**, pela instauração de um conflito do porte de uma greve.

Os Estados-Unidos que têm sua história centrada na liberdade de associação, onde o Estado tem um papel apenas de guardião da liberdade contratual, dão tratamento inequívoco a essa estratégia de luta: o direito de greve não é extensivo aos funcionários públicos. Na mecânica que se processa entre funcionário e Estado, sobretudo a nível federal, existe naquele país proibição de ordem geral a não permitir o recurso da greve ao funcionalismo público, incluindo nessa proibição, pessoas empregadas pelo Governo, pelas agências governamentais e pelas empresas com capital público. A deflagração de greve entre esses servidores tem sanção imediata de dispensa com pena acessória da não-admissão do punido

em funções públicas, pelo prazo de três anos, conforme se verifica no LABOR MANAGEMENT REPORTING AND DISCLOSURE ACT (LMRDA).

Nesse país, o direito de greve — dos empregados de natureza privada — acha-se subsumido no poder da negociação coletiva, fonte expressiva e dinâmica do Direito do Trabalho norte-americano.

Segundo informação trazida por LÓPEZ-MONÍS, em trabalho especializado, em 40 Estados da Federação norte-americana, bem como no Distrito de Colúmbia, a greve é proibida aos funcionários públicos(73)

Na Alemanha Federal, existem 3,5 milhões de pessoas atuando nos serviços públicos, em todos os níveis de Governo, e, desses, os regidos por Estatuto próprio não têm direito a fazer greve, havendo, igualmente, a registrar que os representantes sindicais não gozam da atribuição de negociar salários. Assim, daquele número, 40% são funcionários.

Há a considerar que sob o ponto-de-vista de litígio no processo produtivo, a Alemanha é país de baixíssimo índice de conflitos de trabalho e do mais baixo coeficiente de greves registrado na Europa.

De 1970 a 1976, foi esse país que registrou o menor número de dias de trabalho perdido, em função de greves, em um universo que reunia mais 7 outros países, a saber: Itália, Irlanda, França, Bélgica, Inglaterra, Dinamarca e Holanda, afora, claro, a Alemanha. O segundo lugar coube à Holanda.

No ano de 1986, foram perdidas 28.000 horas com greve e **lock-out**, sabendo-se que este último é permitido com reservas na Alemanha.

(73) LÓPEZ-MONÍS, Carlos. O direito de Greve - Experiências Internacionais e Doutrina da OIT, Editora Ltr - Sao Paulo, 1986, pág. 76.

Os grevistas nesse país não recebem salários, nem auxílio-desemprego, pelas horas paradas com greves. Todavia, os empregados sindicalizados auferem uma subvenção como compensação pela perda dos salários, subvenção essa paga pelo fundo de greves dos sindicatos.

Do que se deduz que na Alemanha o sistema, através do mecanismo da negociação coletiva, se processa de forma muito eficaz e efetiva entre as partes conflitantes, isto é, entre patrão e empregado, já que o Estado não intervém como parte nas resoluções de conflitos dessa espécie.

Já a Itália dispõe de uma nova Lei que regula o exercício do direito de greve nos serviços públicos essenciais, e da salvaguarda dos direitos constitucionalmente tutelados.

Essa Lei, nº 146, de 12 de junho de 1990, prevê igualmente a instituição de uma Comissão de garantia da atuação da lei, para o fim de avaliar a idoneidade das múltiplas formas de assegurar a moderação do exercício do direito de greve, com o gozo dos direitos da pessoa, esses últimos constitucionalmente assegurados. (Art. 12 da mesma Lei).

Dentre esses direitos estão aqueles relativos à vida, à saúde, à liberdade e à segurança; à liberdade de circulação, à assistência e previdência sociais, à instrução e à liberdade de comunicação. (Art. 1, inciso 1).

Estabelece, ainda, a referida Lei o procedimento a ser seguido em caso de conflito coletivo, a fim de que seja assegurada a efetividade, em seu conteúdo essencial, dos direitos relativos àqueles serviços. (Art. 1, inciso 2).

Na França esse direito existe, com limitações. São proibidos de

realizar greves: os magistrados; a Polícia; os integrantes das Companhias Republicanas de Segurança; os controladores aéreos; os Agentes da administração de prisões; os funcionários que trabalham nos serviços de transmissão do Ministério do Interior.

Há ainda a considerar que, quanto aos serviços considerados indispensáveis à segurança e às necessidades do país, existe uma Ordenança que permite uma permanente possibilidade de requisição ou de chamada obrigatória ao trabalho para aqueles que são responsáveis por setores ditos imprescindíveis àquela segurança, e àquelas necessidades.

Em Portugal, uma Lei (nº 65/77) estabelece que um mínimo de atendimento seja prestado por aqueles que, em estado de greve, necessitam dar assistência às necessidade essenciais do país.

Estão catalogadas como atividades essenciais os seguintes serviços: 1) Correios e Telecomunicações; 2) serviços médicos e hospitalares; 3) serviços funerários; 4) abastecimento de água; 5) serviços de minas e energia; 6) bombeiros; 7) transporte de carga e descarga de animais e de gêneros alimentícios (deterioráveis).

E, por consequência, o descumprimento de ordem de requisição à volta ao trabalho nessas circunstâncias conduz a uma ação disciplinar sobre aqueles que detêm a função pública não-cumprida, em face da paralisação coletiva.

No Brasil o direito de greve foi permitido aos servidores públicos, havendo entretanto a considerar que: a) esse direito será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar; e b) os serviços públicos essenciais devem ser atendidos em função das necessidades inadiáveis da coletividade.

No tocante a esses dois itens, mister ressaltar que, apenas um, a letra "b" do parágrafo anterior, isto é, apenas os serviços públicos essenciais, foram objeto de regulação pelo Congresso Nacional. O direito de greve permitido constitucionalmente aos funcionários, não foi, até o presente momento, objeto de lei complementar a que se refere a Lei Maior.

Sabe-se que a atual Constituição brasileira, a mais extensa da vida constitucional do país, remeteu para o Legislativo a regulação de uma vasta gama de matérias, estas que deveriam estar completadas e colmatadas segundo o imperativo da Constituição. No entretanto, os funcionários públicos, pelo menos algumas categorias deles, têm realizado greves, sem que se conheçam as regras e os limites ao exercício dessa capacidade, haja vista que assim foi determinado quando da feitura da Constituição. Esta assim o diz, em seu artigo 37, inciso VII, em Capítulo que trata da Administração Pública. (CAPÍTULO VII).

No que diz respeito aos serviços considerados essenciais, de atendimento às necessidades inadiáveis da comunidade, foi votada a Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, que define a legitimidade da greve nessas atividades, após "Frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recurso via arbitral, é facultada a cessação coletiva do trabalho." (Art. 3º). Ora, a classe trabalhadora e a empresarial no Brasil, não têm história de negociação em conflitos de trabalho, intervindo sempre o Estado, ou em plano de conciliação judicial. Quanto ao recurso da arbitragem, menos ainda se conhece desse mecanismo, o qual poderia ser estimulado, pois sabido que em países onde esse recurso é utilizado, o choque entre o capital e o trabalho é melhor administrado. Na França, por exemplo, a Lei de 04 de março de 1938 tornou obrigatória a arbitragem coletiva. E nesse caso prevalece a vontade da mediação sobre a da

autoridade pública.

Retornando à Lei nº 7.783/89, há uma determinação no sentido da obrigatoriedade de manutenção de equipes de empregados incumbidos da preservação dos serviços cuja paralisação poderá implicar em prejuízo irreparável, pela deterioração de bens, máquinas e equipamentos da empresa, enquanto durar a greve.

E em seu artigo 10, elencam-se os serviços ou atividades considerados essenciais: a) tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis; b) assistência médica e hospitalar; c) distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos; d) serviços funerários; e) transporte coletivo; f) captação e tratamento de esgoto e lixo; g) telecomunicações; h) guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares; i) processamento de dados ligados a serviços essenciais; j) controle de tráfego aéreo; e l) compensação bancária.

Para esses serviços, há obrigatoriedade dos sindicatos, empregadores e trabalhadores. para **em comum acordo** manter o atendimento, durante a greve, das necessidades inadiáveis da comunidade.

Ora, mais à frente diz a referida Lei que são necessidades inadiáveis da sociedade aquelas que, não atendidas, ponham em perigo iminente a sobrevivência, a saúde, ou a segurança da população. E, ainda, que na hipótese da não-observância, pelos grevistas, do atendimento de que se trata, essa prestação de serviços deverá ser feita pelo Poder Público.

Na realidade, não é isso o que ocorre, pois há não só um desafio à observância da lei, mas é corrente que se ponha em risco - e não somente se configura o risco, como o próprio dano - a vida e a saúde

da população, como ocorreu em greve havida no mês de novembro de 1991, no Rio de Janeiro, quando os empregados da Companhia de Gás desse Estado deram margem a corte na distribuição do gás, afetando inclusive hospitais, do que decorreu a morte de um recém-nascido.

Há necessariamente um pré-aviso a ser dado pela categoria que intenta deflagrar greves em atividades dessa natureza. A Lei brasileira, prefalada, determinou o prazo de 72 horas antes da paralisação, a fim de que fiquem cientificados os empresários e os usuários da paralisação prevista. O que é, aliás, um prazo muito reduzido, a considerar que a mais nova Lei de Greve italiana, e que trata da greve nos serviços públicos considerados essenciais, e da salvaguarda dos direitos da pessoa, constitucionalmente tutelados, determina que este pré-aviso se dê em prazo não inferior a 10 dias.

Determina a mesma Lei italiana (nº 146, de 12 de junho de 1990), que os prepostos dos setores da Administração Pública e os legais representantes, ou, ainda, os prepostos de uma unidade produtiva desses serviços essenciais, estão sujeitos a uma sanção administrativa pecuniária, a ser aplicada por decreto do Ministro para a Função Pública, ou, respectivamente, deste e do Ministro do Trabalho e da Previdência Social, consistente em pagamento de uma soma de dinheiro, a depender da gravidade da conduta do agente, não inferior a 200.000 liras, e não superior a 1 milhão de liras. E na hipótese de reincidência, a sanção é de ordem administrativa de suspensão nos encargos por um período que não exceda a 6 meses.

Na França, exige-se igualmente um pré-aviso, para definir os motivos da greve, nos serviços públicos. Esse prazo é de 5 dias de antecipação, por parte do sindicato ou sindicatos, os quais são obrigados

a declarar o lugar, a data e a hora do início da greve, assim como a sua duração prevista e se será ou não limitada.

Nos países anglo-saxônicos, esse pré-aviso é exigido até para as greves de trabalhadores privados, para que a paralisação venha a ser considerada lícita. É o caso da Inglaterra, Suécia, Noruega e Dinamarca. Na Alemanha, não obstante não se exigir legalmente o cumprimento dessa formalidade, a jurisprudência dos Tribunais tem acatado a exigência desse prazo, e a manutenção dos trabalhos necessários a fim de que seja declarada a licitude de uma greve.

Na Espanha, greve a ser deflagrada em serviços públicos deverá ser comunicada em, pelo menos, 10 dias de seu início. Em Portugal, o pré-aviso em setores imprescindíveis à população é de 5 dias; se se tratar de paralisação em outros setores, o prazo se reduz para 48 horas.

Donde se vê que a tendência é para o alargamento do prazo do pré-aviso, havendo uma tomada de consciência de que não deverá ser facilitado qualquer esforço que venha a criar danos ou perigo de dano à coletividade, pois a liberdade sindical existe para dosar os interesses profissionais, jamais para golpear a homeostase que deve presidir os interesses da população, esta que como contribuinte leva a cabo, ou carrega para os cofres públicos, as receitas necessárias para a manutenção dessas atividades, tendo a contrapartida da exigência de ser beneficiária dos produtos dessas empresas. Sobretudo se esses produtos são revestidos da condição de segurança, e da saúde pública, pois esses valores são irrenunciáveis no estágio cultural atual da Humanidade.

E, de permeio, essas relações devem estar estofadas de um senso de responsabilidade que não ponha em dúvida a prestação desses serviços ao alcance da comunidade. A contraprestação da educação é ponto

inarredável no conscientizar dessas relações.

Inobstante, em setembro de 1991, desenvolve-se no país uma cadeia de explosão de greves, as quais atingem setores considerados indispensáveis à comunidade, pela sua essencialidade.

Estiveram em greve os petroleiros, os entregadores de gás de cozinha, os empregados nos serviços de apoio nos aeroportos, estas duas últimas categorias, no Rio de Janeiro, apenas citamos algumas das categorias que sustentam atividades de indispensabilidade em sua continuidade, quer vistas pela ótica da sobrevivência social, ex., os petroleiros, quer se analisadas pelo espectro de riscos à vida que encerram as atividades de pessoal dos aeroportos, que controla o atendimento a vôos, embarques, desembarques, trânsito nos aeroportos, etc.

Desse estado-de-coisas, há que se extrair duas lições: primeira, que a greve não deve ser necessariamente e sempre a única estratégia de luta na aquisição de benefícios — ainda que esses sejam meramente salariais e, portanto, de subsistência. O erigir a greve como um potencial deflagrador de dissídios coletivos, a prejudicar e a por em riscos a comunidade, em desobediência às normatizações legais a respeito, denota uma faceta da pouca ou quase nenhuma capacidade de negociação nos conflitos trabalhistas, sem potencial para gerar novas relações de trabalho senão pelo uso da força.

A greve no Brasil está sob um processo de desgaste tal, que permite prognosticar uma provável e iminente total ineficácia desse instrumento no processo de negociação e em prol do equilíbrio das classes profissionais em luta com as categorias patronais.

O segundo ensinamento que as relações conflitivas levam à

reflexão é que existe um aparelhamento judiciário competente no país, a quem é dado realizar a aplicação e distribuição da justiça especializada. Essas instâncias – Tribunais Regionais do Trabalho e, no vértice, o Tribunal Superior do Trabalho – mais bem que mal têm levado a cabo o disciplinamento das contendas do capital com o trabalho.

Não é aqui a hora e o lugar de se discutir da propriedade de sua legítima representação em torno desses conflitos. O aparelhamento existe desde o Estado varguista, tendo a Sociedade brasileira recentemente ratificado a presença desse aparelhamento, quando convocada para se fazer representar em alçada de Poder Constituinte, esta que através de suas representações político-partidárias manteve essas instâncias judiciárias, a nível de negociadoras e solucionadoras dos conflitos trabalhistas. E por isso mesmo essas alçadas devem estar acima dos interesses particulares e paixões de segmentos de empregados, de empregadores e do Estado, a fim de fazerem uso de forma digna de sua competência constitucional.

E aqui é oportuno afirmar-se que se observa claramente, nos últimos tempos, uma entropia a se interpor entre essas instâncias e alguns segmentos da classe trabalhadora. Delineia-se um processo trombótico entre essas relações.

No conflito nacional dos petroleiros, em setembro de 1991, houve uma ostensiva incitação da categoria contra a competência do TST, não só a nível de palavras de ordem, mas, especialmente, quanto ao determinado por aquela Corte quanto ao fornecimento dos produtos básicos da linha de produção, no atendimento à população, durante a paralisação do trabalho.

Tem-se notícia de que o suprimento de combustíveis em

quantidade suficiente para o atendimento das necessidades da população, foi descurado pelas lideranças sindicais, o que poderia ter vindo a provocar um desabastecimento com grande impasse e distúrbio da Ordem e da Segurança Públicas.

E o mais grave é que apesar de haver sido considerada abusiva a paralisação, decisão essa tomada unanimemente por aquele Tribunal, a greve dessa categoria continuou, havendo o Comando Nacional dos Petroleiros se pronunciado formalmente quanto a não reconhecer a legitimidade de representação daquela Instância para julgar as questões trabalhistas.(74)

Em todas as legislações do mundo há uma taxionomia de greves, para efeito de verificar-se se são permitidas ou não as paralisações, cujas conseqüências últimas poderão seriamente acarretar prejuízos de ordem social, a afetar não só o Bem-estar da Sociedade, mas, sobretudo, o respeito às instituições e o dever que a todos incumbe de preservação da Paz Social.

Há no Direito Comparado muitos tipos de greves, com a proibição de algumas espécies delas. Geralmente são proibidas greves políticas, rotativas — estas, quer de pessoal, quer de organizações —, greve com ocupação de locais de trabalho e sobretudo greve que tem por escopo a ameaça à Paz da Sociedade, as chamadas greves revolucionárias.

Faz-se necessário realçar a gravidade do desrespeito a quem tem a incumbência institucional de solução dos conflitos trabalhistas, e aqui retornamos à intrincada solução da greve dos petroleiros, cujas lideranças insurgiram-se quanto ao que chamaram de "abuso" do TST. Ora, é preciso não esquecer que esse é o único forum onde existe um esforço visível na solução dos conflitos trabalhistas no Brasil. Onde procurar

(74) Ver "O Globo", de 21/09/91, Caderno Economia, pág. 26.

essa solução? Negociar com o Governo tem sido quase impossível, dado o despotismo dos negociadores dessa última alçada. Prática em negociação não existe no Brasil. Arbitragem nunca foi vivenciada no país, e para que ela possa vir a surtir efeito é preciso um alto grau de conscientização social das partes envolvidas, pois a arbitragem tem compromisso prévio de acolhimento da decisão do mediador, o que se faz de forma não-coercitiva, pelo menos a nível de coerção institucionalizada. Poderá haver, sim, uma coerção social, mas para isso subentende-se, por igual, ser a sociedade formada de estratos de forte poder de influência e de pressão. Onde, também aqui ressurgir a questão da educação das massas.

Enfim, com tantos e tamanhos esgarçados fios associacionistas, não se entrevê no momento atual outra forma de institucionalização de solução de conflitos trabalhistas que não o trânsito dessas questões pelas barras dos Tribunais especializados.

Além do mais não haver uma auto-disciplina sindical, o que daria o tom — se existente aquela — de mais eficácia nas relações trabalhistas.

Não há auto-regulamentação na vida das relações sindicais. E falta, até, a ótica de que o menosprezo ao arcabouço da negociação — o único existente — não traz resultados práticos às lutas trabalhistas. Tampouco, existe pragmatismo nesse horizonte.

Aliás, mesmo nos países onde não existe o aparelhamento especializado nessa matéria, e em que as relações dessa ordem passam por um crivo de pedagogia de alto nível, a última palavra ainda é do Poder Judiciário, ou através de Tribunais Constitucionais — ex., Itália e Espanha, ou na Alemanha, através do Tribunal Federal do Trabalho —, ou até como nos Estados-Unidos onde o processo de conciliação dessas

relações é inteiramente entregue às partes, ou via intervenção do FMCS - **Federal Mediation and Conciliation Service** - esta que é uma Agência independente.

Mesmo neste último país, todas essas possibilidades de conciliação não afasta a função judicial, a qual analisa os trâmites que devem seguir as negociações levadas à instância arbitral.

Há ainda nesse país a capacidade de intervenção do Governo nas hipóteses de os conflitos permearem interesses estritamente nacionais.

Para destacar algumas hipóteses, pode haver intervenção em conflitos envolvendo ferroviários e pessoal de linhas aéreas, na atividade de transmissão ou comunicação entre o Estado e o exterior, em atividades que ponham em risco a saúde ou a segurança nacionais, enfim, desde que decorrentes esses impasses já da instância de negociação coletiva, sem apresentarem solução. Aí, o Governo pode intervir em face das dificuldades que assumirão os conflitos estabelecidos nesses segmentos.

Dessa arbitragem facultativa, da qual não se tenha logrado êxito, o Presidente da República pode nomear um funcionário para investigar os fatos, e, ao fim, deverá esse apresentar um resultado em relatório. Não obstante, não se trata de procedimento coercitivo, de natureza jurídica, pois esse relatório, se publicado, fará mobilizar a opinião pública, a qual com poder suficiente de pressão deverá formar uma corrente de opinião poderosa, a levar as partes para um entendimento.

Em julho de 1966, segundo noticiam ORLANDO GOMES e ELSON GOTTSCHALK, dado o resultado não-conciliatório em greve ocorrida entre os mecânicos de companhias de navegação aérea dos Estados-Unidos, o conflito não-resolvido por mediação foi objeto de decisão do Congresso Nacional, o

qual, através de lei, determinou a volta daqueles grevistas ao trabalho.(75)

Donde se vê que naquele país do norte, os três Poderes constituídos têm competência para, em momento de grave entropia, entre parceiros sociais em busca de solução em conflitos de trabalho, intervir nesse processo em busca da Paz que deve presidir as relações produtivas.

Portanto, há um mínimo de transigência a ser respeitado, pois não é possível o exercício de um direito sem os respectivos lindes à ação desse mesmo direito, mormente quando esse exercício envolve atividades de sérias repercussões para a saúde, a segurança, o bem-estar, e a liberdade dos demais cidadãos.

No Brasil, a matéria dos serviços essenciais é pouco aclarada no espírito das pessoas, pois o ânimo que perpassa as atividades sindicais ainda seja o bastante adormecido para que aqueles estratos se auto-organizem e se auto-disciplinem em função dos impecilhos gerados no próprio sistema realimentador da conciliação e da busca da solução dos impasses.

Reconhece-se que esse é um direito a ser exercido pelas entidades profissionais, sem que se esqueçam, entretanto, de que há um direito maior a ser preservado, ou seja, o da supremacia da coletividade dentro da qual se insere a sobrevivência da categoria profissional.

O direito de greve, em seu aspecto informal, pode ser enriquecido com nuances menos danosas para a Sociedade.

(75) Ver GOMES, Orlando, e GOTTSCHALK, Elson. Curso de Direito do Trabalho, Editora Forense, 8ª Edição, 1981. Vol. II, nota de rodapé nº 21, pág. 860.

Em Portugal, segundo informa, ainda, López-Monís, há formas atípicas de greves que chegam a assumir força coercitiva dentro dos conflitos trabalhistas. Assim, há um verdadeiro leque de greves não-convencionais: 1) a **greve de zêlo**, onde as tarefas são realizadas de forma tão precisa que chegam a desorganizar o processo de produção; 2) a **greve de rendimento** (chamada no Brasil de "operação tartaruga"), em que há uma diminuição do ritmo de trabalho; 3) a **greve da mala**, nos transportes de massa, quando os trabalhadores não efetuam a cobrança das tarifas; 4) a **greve das horas extraordinárias**, por ocasião da qual os trabalhadores não realizam a jornada extraordinária de trabalho. Há ainda a **greve rotativa**, esta, que em alguns países é proibida; a **greve trombose**, durante a qual há a paralisação de parte dos trabalhadores, cujos setores são de importância vital para todo o processo produtivo, o que força este a parar, etc.

São categorias sociológicas de greves, as quais nem sempre coincidem com os critérios jurídicos estabelecidos, mas que na prática levam a termo o sentido maior da paralisação.

Quanto à greve geral, tem se constituído em recurso a esvaziar-se a cada ordem de deflagração. Desde 1986, no Brasil, que essa técnica tem sido usada inabilmente, com uma crescente queda de credibilidade.

Têm sido registrados apêlos de ordem sindical para o desencadear de greves dessa dimensão, as quais têm se mostrado pouco destinatárias das finalidades que lhes creditam os líderes sindicais.

Houve tentativas de greve geral em 1986, 1987 e 1988, havendo a elas pouca adesão, o que desnatura um movimento de bloco, que não existe.

Em 1990, foi convencionado o dia 12 de junho para uma greve desse porte, havendo sido cancelada poucos dias antes de sua deflagração, por incipiente mobilização dos trabalhadores.

O que leva à reflexão de que, como alguns pensam, não existem movimentos sindicais autênticos no Brasil, pois os seus líderes são pagos pelas empresas ou pelo Estado, via contribuição sindical; não existe consciente adesão aos movimentos sindicais por parte de grupos sociais, como falta igualmente credibilidade da Sociedade como um todo, a ser avalizada à ação sindical; como, aliás, falta também credibilidade no outro estribo do aparato institucional de defesa de interesses dos mais diversos segmentos sociais, a saber, falta confiança aos partidos políticos.

Constata-se uma ausência de confiança nos propósitos, nas lideranças e nos instrumentos de ação ligados a essas instituições representativas de defesa da comunidade.

Há, em síntese, um movimento desparelho no que tange à oportunidade e à validade de greves, notadamente da greve geral, pois os fatos assim têm revelado no embate das forças sociais em país onde o Estado tem sido tutor de extensa regulamentação legislativa sobre as relações de trabalho, não deixando muito espaço para a confluência negociada desses conflitos, a se transformarem — eles próprios — em auto-condutores das vias de negociação.

Por outro lado, conforme estudos baseados em pesquisas de campo e em observações próximas aos sindicatos brasileiros — conforme refletidas por Leôncio Rodrigues e Ingrid Sarti/Rubem Barbosa Filho — os próprios líderes sindicais aproveitam a estrutura corporativista do sindicalismo brasileiro, usando bandeiras de lutas ambíguas ou

artificiais, conforme o sentir daqueles estudiosos. (76)

Ao que acrescentamos faltar aos líderes sindicais amadurecimento e **praxis** na condução de negociação, a existir pouca disposição em negociar, pois o divórcio entre o discurso e a prática em realizar entendimento, mostra de forma clara que os meios nem sempre estão conjugados com os fins na vivência sindical brasileira. Principalmente em meio aos articuladores mais sectários.

Na verdade, parece interessar a algumas lideranças sindicais a mão paterna do Estado no criar, desenvolver e desobstruir os canais de negociação. Este, porém, não parece ser o caminho a ser percorrido, pois como salientado por RUSSOMANO, a marcha, nos países subdesenvolvidos, é na direção da liberalização dos sindicatos, e que esse esforço "*...se orienta no sentido de se ultrapassar o limite do 'Direito Legislado pelo Estado', para que se chegue ao horizonte do **Direito Negociado pelas partes**, através de seus sindicatos, nos textos das convenções coletivas de trabalho.*"(77)

(76) Ver citação de SARTI e BARBOSA FILHO no Capítulo IV desta, Nota 70 e comentários sobre a obra de RODRIGUES, no mesmo Capítulo, Nota 65.

(77) Ver O Sindicato nos Países em Desenvolvimento, Orientação de Mozart Victor Russomano, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1980, **Introdução**, pág. 12. (Os destaques que aparecem no texto transcrito são do original).

CAPÍTULO VI

O SINDICALISMO À LUZ DE OUTROS PARADIGMAS

1. O MODELO FRANCÊS

O sindicalismo na França tem como referencial a Revolução de 1789, a qual deflagrada em nome da igualdade e da liberdade, aboliu drasticamente a Monarquia absoluta e a Ordem nela reinante. Houve a fissão radical do *statu quo*, provocada pela rebeldia das massas e mais precisamente pela classe dos "*parvenus*".

Em 17 de junho daquele ano, o Terceiro estado insurgiu-se contra a Realeza, a Nobreza e o Clero. E, ato contínuo, esse mesmo "*tiers-État*" auto-proclamou-se Assembléia Nacional, representante, assim, da nação, abolindo o direito de veto às suas decisões. Isso não obstante a tentativa do Rei em suspender as suas sessões. Daí foi um passo para que a 9 de julho seguinte, a Assembléia Nacional tenha se declarado em Assembléia Constituinte.

Logo após, isto é, em 14 de julho, ocorre a derrocada do regime, com a Tomada da Bastilha pelo povo, esta que simbolicamente fez ruir o edifício da monarquia e seus privilégios feudais.

Na verdade, a Revolução foi fruto de uma seqüência de fatos no tempo, de uma cadeia de idéias em ebulição, idéias irrompidas de um sob-solo social incandescente pela miséria do povo, por uma hierarquia severa de valores aristocráticos, e de uma ideologia plantada aí, e provinda da riqueza do século das Luzes.

É toda uma teia ideológica que perpassa a então sociedade francesa, esta, vista em suas raízes por uma classe burguesa em ascensão, e sem privilégios; por uma elite intelectual nascida do Iluminismo, apoiada teoricamente pela crença na Razão humana e nos poderes nela

inerentes. A era das Luzes coincide com o Enciclopedismo francês, ou deste é resultante, movimento esse liderado por expoentes do escol de DIDEROT, VOLTAIRE, MONTESQUIEU, SIEYÈS, ROUSSEAU. O Enciclopedismo que se inicia com a feitura da Enciclopédia e que tem em Diderot o seu artífice maior e devotado obreiro, começou a ser publicada em Paris, em 1751. É esse movimento que dá o artefato ideológico necessário para a efervescência de idéias, que culmina com a Revolução, em 1789.

Igualmente, na Inglaterra, o contributo inestimável de JOHN LOCKE, o qual mergulhado em sua filosofia empirista, dá a nota de respaldo inclusive a filósofos franceses, alguns dos quais haviam visitado a Inglaterra e se impressionado com a pujança das instituições políticas desse país. Haja vista a impressão obtida por Montesquieu, este que se abeberando do sistema político inglês, escreveu a sua mais famosa obra "O Espírito das Leis", no qual dedica, no Livro XI, Capítulo VI, uma reflexão sobre a Constituição da Inglaterra, onde analisa a célebre teoria da Divisão dos Poderes, que viria ao longo dos anos a ser adotada por quase todas as Constituições do Ocidente.

O liberalismo emerge daí com uma intensidade tal que joga a sua tônica na defesa do indivíduo contra o abuso do poder. Daí, Rosseau, haver se dirigido contra os titulares do poder e não contra o próprio poder, a defender uma soberania absoluta, feita em Pacto Social, em que *"Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja de toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, só obedeça, portanto, a si mesmo, e permaneça tão livre como antes."*(78)

(78) ROSSEAU, Jean-Jaques. O Contrato Social, José Bushatsky Editor, São Paulo, 1978, pág. 86.

Como se vê, trata-se de um acordo de vontades dirigido a uma ordem política em que cada qual tinha o poder de deliberar e de ser ouvido, para o bem-estar de todos.

Óbvio que essa doutrina não prevaleceu em meio à causa inflamada da qual se originou a Revolução, pois se Rosseau centrava a sua filosofia em bases de liberdade e de soberania, a ideologia vencedora de 1789 impunha como molas para um novo estado-de-coisas os valores representativos do binômio **liberdade e igualdade**, esta última que bafejou todo o arcabouço institucional francês até os dias de hoje.

Havia, assim, entre os iluministas, discordâncias, sabido que Voltaire não simpatizava com Rosseau, fazendo críticas acerbas de seus trabalhos. Por outro lado, sabe-se que GOETHE era um grande admirador de Rosseau.

Mesmo assim fez-se a marca indelével do genebrino na Revolução, pois é de sua concepção que foi retirada a idéia literal do artigo 1º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (de 26.08.1789), ao proclamar que:

"Os homens nascem e são livres e iguais em direitos. As distinções só podem fundar-se na utilidade comum."

Ora, a idéia nuclear dessa igualdade foi tecida em "O Contrato Social", de Rosseau, ao enunciar no Capítulo Primeiro dessa obra que: *"O homem nasceu livre, e se encontra em toda a parte sob ferros."* E que: *"A ordem social é, porém, um direito sagrado, que serve de supedâneo a todos os demais. Este direito, contudo, não provém da natureza; está fundamentado nas convenções."* Em outras palavras através da **vontade de**

todos, é que se soma o desejo de erigir o arcabouço social em benefício da utilidade pública. É da vontade de todos que nasce a vontade geral, esta a ter em vista o interesse comum e aquela, o interesse privado.

De qualquer forma, o que se deduz da época das Luzes, na França, é que: 1) o liberalismo recusou a doutrina voluntarista da soberania, consoante pregava Rosseau; e 2) não foi adotado o cânone da soberania absoluta.

Daí, ter-se erigido a sede de um sistema político em que o cidadão passa a ser o casulo de todos os seus direitos, sem que o Estado interfira na limitação desses direitos individuais. Mais, foi proibido o direito à coalização entre os homens, pois essa poderia desaguar em frontal violação a essa liberdade individual. Daí serem iguais os direitos de cada cidadão, como indivíduo, não se permitindo qualquer tentativa de associação entre pessoas, o que feriria essa pretendida igualdade.

Toda a filosofia política francesa passa, desde aí, por uma recusa e uma intolerância ao associativismo, havendo este até a ser considerado crime, em determinada época da História daquele país.(79)

É como dito por Tocqueville: *"Os franceses fizeram em 1789 o maior esforço jamais efectuado por qualquer povo, para, por assim dizer, cortar o seu destino em dois e separar por um abismo aquilo que haviam sido até então, daquilo que queriam ser no futuro. ...; nada esqueceram para se tornarem irreconhecíveis."*(80)

(79) A França, em 1848, foi palco de várias refregas populares em busca de reformas sociais. Houve combates nas ruas e por estarem insufladas as multidões, foi baixada lei em 27 de novembro de 1849, transformando-se o direito de coalização em tipo penal. Voltava, assim, a se constituir crime a liberdade de associação.

(80) TOCQUEVILLE, Alexis de. **Op. cit.**, pág. 9.

Na esteira dessas idéias, veio a lume a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, esta adotada pelo povo em 06 de agosto de 1789 e acolhida formalmente por Decreto de 26 de agosto seguinte.

Por outro lado, só em junho de 1791, foram extintas as Corporações de ofícios, que disciplinavam os segmentos econômicos e profissionais desde a Idade Média.

E nessa ocasião dá-se a grande quebra do elo da cadeia do associativismo, este, seriamente prejudicado em função das disposições da Lei "Le Chapellier", a qual baixada em 14-17 de junho de 1791, proibia qualquer agrupamento ou associação, quer de trabalhadores, quer de patrões, em nome de uma filosofia exaltadamente individualista que se implantava no país. E, na esfera pública, o fenômeno não seria diferente, pois em face do ordenamento da Lei "Le Chapellier", os cidadãos foram isolados, em função do Poder Público.

A partir de então as regulamentações tendiam, dentro das premissas da ideologia aí nascente, a proteger o indivíduo, nos agentes do Estado, contra os abusos do poder, e, por outro lado, a eles não era permitida a criação de grupos privilegiados dos quais pudesse emanar algum tipo de pressão contra as autoridades públicas.

As garantias dos agentes públicos eram de ordem individual, portanto, em contexto de direitos fundamentais do indivíduo, olvidando ou cerceando qualquer tipo de ensejo que favorecesse a criação de reivindicações coletivas.

Assim, as garantias existentes empanavam qualquer possibilidade de fomento à criação de corpos ou associações em defesa do universo de funcionários.

Daí porque as decisões do Conselho de Estado tendiam a essa orientação. É como dito por ROGER GRÉGOIRE, que: *"Il en résulte d'une part, que le droit du travail ne s'applique pas à la fonction publique, d'autre part, que les modes d'intervention collective – action syndicale et à plus forte raison grève – sont incompatibles avec les garanties statutaires."* (81)

Só muito mais tarde, com a Lei de 21 de março de 1884, foi autorizada a constituição dos sindicatos profissionais. Todavia, havia então consenso quanto ao fato de que a referida Lei não se aplicava aos funcionários públicos.

Assim é que em 1887 foi dado o primeiro grande passo rumo à sindicalização dos agentes públicos. É nesse ano que a Prefeitura de la Seine encaminhou o registro dos estatutos de um sindicato no que pretendia aplicar todas as disposições da Lei de 21 de março de 1884, esta permitidora da criação de sindicatos profissionais. Houve reação e o Ministro do Comércio interditou o registro solicitado. Em contrapartida, inicia-se aí a fase da tolerância, havendo sido criados os sindicatos do pessoal dos serviços do fumo, e outros, antes da permissão ocorrida em 1899.

Daí em diante começa a formação dos grupos amicales, e de 1904 a 1906 foram criados sindicatos do pessoal do correio. E de 1º de julho de 1901 a 1º de dezembro de 1907, 516 declarações de afiliação de agentes do Estado foram registradas.

Em 1896 foi criada a C.G.T. (Confederação Geral do Trabalho), e

(81) GRÉGOIRE, Roger. *La Fonction Publique*, Librairie Armand Colin, Paris, 1954, pág. 52.

como fenômeno natural os funcionários impedidos ou coarctados em sua capacidade de associação seguiram a reboque da força do assalariado privado, este, já mais organizado sindicalmente.

Vivia-se a época dos direitos consentidos (tacitamente), mas não regulados expressamente pela Ordem jurídica.

Nos albores da Primeira Guerra Mundial, o sindicalismo na França ressurgiu com muita força, e a partir de 1919 o movimento sindical se estende aos funcionários da Aduana, do Ensino, da Polícia, dos Serviços Penitenciários.

Porém foi a partir da Lei de 19 de outubro de 1946, que foi reconhecido o direito sindical aos funcionários. Desde esse momento o sindicalismo aparece ligado ao funcionalismo, na França, dispondo de assento nos organismos consultivos paritários, encarregados de se pronunciar sobre a política geral em matéria de função pública, e sobre o funcionamento dos serviços.

Na França, desde o advento da Lei de 04 de março de 1938, tornou-se obrigatória a arbitragem coletiva. Assim, a vontade dos parceiros sociais sobrepuja a vontade da autoridade pública, e mesmo a dos juízos arbitrais.

Existe um Código de Trabalho, em que se pautam as partes em conflito, podendo negociar indo até às Comissões Nacionais ou Regionais de Conciliação, as quais são integradas paritariamente por representantes de trabalhadores e empresários e por representantes da Administração Pública.

Existe ainda a salvaguarda da intervenção coercitiva do Governo

em que se permite a requisição de todos os trabalhadores públicos e privados que façam parte dos serviços considerados essenciais à segurança e às necessidades do país.

Portanto, essa requisição é de caráter permanente, podendo ser utilizada pelas autoridades sempre que necessário for. Certamente que seu uso não é freqüente, pois a via da negociação é **praxis** incontroversa em país que guarda uma experiência mais longa de convívio entre parceiros sociais.

A reação contra o sindicalismo, em país de prática secularmente liberal, se deu não só em virtude desse próprio liberalismo, mas paradoxalmente por serem os franceses autênticos sacralizadores do poder estatal. Aqui há um misto das duas fases da Revolução: aquela do liberalismo; e a outra da França do Diretório, no que erigiu o Estado ao seu poder mais extremado e revolucionário.

Daí conceberem a indiscutível autoridade da soberania do Estado, herança mais distante da influência do Direito Romano, após a reelaboração exercida sobre o conceito pela Escolástica da Idade Média, em função da Monarquia. Eis porque os executores da Revolução francesa ao retomarem a idéia, trataram de destruir os corpos intermediários detentores de poder. Daí a extinção das corporações de ofícios.

A Administração Pública — corpo no qual se materializa o Estado — nunca foi vista na França como uma empresa-empregadora, a contratar serviços. E, sim, como Poder Público.

A concepção "estatista" da Administração atravessou o século XIX. E o Conselho de Estado estabelece jurisprudência ao admitir que há serviço público onde o Direito Comum deixa de ser aplicado.

Como na Alemanha, a França concedeu ao seu corpo de agentes públicos privilégios e particularismos. Daí, em consequência, haver uma hierarquia, uma subordinação do servidor ao Estado e o reconhecimento de que a função pública não é um encargo qualquer. É um serviço para o qual se faz necessário todo um aparelhamento sistematizado e orgânico, cujos membros tenham um vínculo próprio a uní-los ao Estado.

Em face desses particularismos, surge nos fins do século XIX um conceito dual de funcionários, segundo exerçam eles funções de autoridade ou funções de gestão. A uns dar-se-ia delegação do Poder Público outorgada pela via da autoridade, e a outros se aplicaria um simples contrato de serviços. Obviamente tal teoria provocou controvérsias entre os estudiosos, pois era a mesma baseada em relação de poder, ao desprezar a relação de tarefas ou de atribuições que existem em qualquer cargo.

Portanto, o serviço público francês passou pelo rigor dos princípios dos regimes do Consulado e do Império, havendo um retemperar por ocasião já neste século da criação de garantias legais que particularizam a função pública francesa.

Com a criação da ENA (Escola Nacional de Administração), o serviço público mais se profissionaliza, estando este serviço organizado em carreiras, com correspondentes caracteres a vincar a função pública francesa, a cujo serviço acha-se inserida de forma bastante racionalizada.

A França tem uma sociedade de um excepcional poder de pressão, dada a conscientização política de seus segmentos. São os chamados "*groupes de pression*", cujo nome foi sugerido por MAURICE DUVERGER, quando ele próprio declara que adaptou para a língua francesa a tradução da

expressão inglesa "*pressure groups*".

São instituições variadas que têm em si um mesmo elemento comum: sua influência sobre a vida política.(82)

E cita aquele a Autor os principais grupos de pressão: os agrupamentos patronais da indústria e do comércio; as organizações das pequenas e médias empresas; a Federação nacional dos Sindicatos de Trabalhadores agrícolas, os agrupamentos de trabalhadores, etc.

Neste último grupo, destacam-se as Confederações seguintes: a CGT, a mais antiga e a mais poderosa; tem feição partidária ligada ao Partido Comunista apesar de existir uma minoria não-sectária sobrevivente no interior da referida Confederação.

A Segunda Confederação — a Força Operária — provém de uma divergência com a CGT, ocorrida em 1947. É de natureza anticomunista sistemática e se mostra muito forte com muitos afiliados em meio ao funcionalismo público.

A Confederação Francesa dos Trabalhadores Cristãos (C.F.T.C.) foi fundada em 1919 e tinha antes da última Grande Guerra seu grande lastro apoiado nos sindicatos de empregados, e, segundo ainda DUVERGER, mais ainda em empregadas. Após a libertação da França, grupos jovens formados pela Juventude Operária Cristã, deram um forte impulso a essa Confederação. Ainda segundo o mesmo autor esta última Confederação foi a única que viu crescer, nesses últimos anos, o número de seus afiliados.

Diz ainda que a influência dessas pressões tem sido muito importante sobre a opinião pública, mas que permanece fraca sobre o Governo.

Do que se deduz que a imagem do Estado se reveste de características quase sagradas, mas que o grau de politização do povo francês lhe permite um poder de censura e de auto-seleção no filtrar informação do interesse de seus mais variados segmentos. O individualismo que prevalece sobre a liberdade do grupo profissional, na França, a que aludem Orlando Gomes e Elson Gottschalk, tem — acrescentamos nós — o contraponto de uma sociedade muito conscientizada politicamente, o que retempera o forte senso de liberdade individual subjacente na estrutura comportamental de cada qual dos franceses e nos brios de toda a nação.

No plano sindical, o movimento dos agentes públicos franceses veio a ser reconhecido após muitos percalços, inclusive em função da doutrina francesa sobre a natureza jurídica do funcionalismo naquele país.

Ora, sabe-se que naquela linha doutrinária, os funcionários públicos são considerados não-empregados, sem vínculo de emprego, bem como não-portadores de interesses econômicos a defender. E que o direito sindical subverte o princípio da hierarquia, esta que rege as relações funcionais no serviço público.

Por conseqüência, sentar-se à mesa de negociação em pé de igualdade com o Estado não é próprio nem típico das relações que norteiam o andamento da função pública — pelo menos é o que argumentavam os contraditores da extensão do direito sindical ao funcionalismo.

Já dizia HAURIOU que era inconcebível a luta de classes no interior da administração do Estado.

De qualquer sorte, a concepção francesa foi se abrandando para ceder respaço a uma liberalidade no tocante à sindicalização e ao

exercício do direito sindical em meio aos funcionários públicos franceses.

A partir de 1924, o Presidente do Conselho de Estado Edouard Herriot declarava a vontade do Governo em reconhecer o direito à sindicalização aos agentes do Estado.

Foi após a Libertação e o movimento de renovação democrática que varreu a França e a Europa nos meados da década de 40, que em meio a várias conquistas sociais, deu-se enfim abertura para essa sindicalização naquele país.

A alavanca ocorreu com a Constituição da IV República, em que se gravou o permissivo para que fosse votada a Lei de 19 de outubro de 1946, referente ao Estatuto Geral dos Funcionários, na qual foi expressamente declarado o reconhecimento desse direito a toda a classe dos agentes públicos.

Através dessa Lei pôs-se fim a um processo de reconhecimento que vinha se operando ao longo de muitas décadas, ao encerrar os equívocos, e ao sair do patamar das garantias consentidas, passa-se àquele outro das garantias legais. Assim, em seu artigo 6 da Lei de 1946, foi consagrado que:

"... o direito sindical é reconhecido aos funcionários. Seus sindicatos profissionais, regidos pelo livro III do Código de Trabalho, podem demandar em juízo, perante qualquer jurisdição. Podem notadamente, perante as jurisdições de natureza administrativa, precaver-se contra os atos regulamentares no que diz respeito ao estatuto de pessoal e contra as decisões individuais que causem dano aos interesses coletivos dos funcionários."(83)

(83) A citação desse artigo acha-se em GRÉGOIRE, Roger. *Op. cit.*, pág. 66. A tradução é minha.

Por seu turno, o Código de Trabalho, em seu livro III, citado na Lei de 1946, determina que ao empregador não é permitido, ao admitir, ao promover, na escolha da remuneração e ao despedir empregados, tomar como referência para esses atos o fato de ser ou não o trabalhador filiado a um sindicato ou ao exercício de uma atividade sindical. No que se acha tal garantia embasada na Convenção nº 98, de 1949, da OIT.

O artigo 1º dessa Convenção dá tratamento de proteção aos empregados no que diz respeito à sua capacitação e à sua liberdade de participar de sindicatos, sem que isso possa implicar em critério para a admissão, para dispensa ou, de alguma forma, em prejuízo pelo fato mesmo dessa afiliação.(84) A seguir, textualmente transcrevemos os artigos 1º e 2º da referida Convenção, sabido que o artigo de nº 2 trata de direitos dos sindicatos com relação à ação que possam vir a sofrer de um empregador ou de grupos de empregadores, com o fito de exercer controle sobre as entidades sindicais.

CONVENÇÃO nº 98 da OIT (aprovada pelo Brasil pelo Decreto Legislativo nº 49, de 27.08.52 e promulgada pelo Decreto nº 33.196, de 29.06.53) *

"Art. 1: Os trabalhadores deverão gozar de proteção adequada contra quaisquer atos atentatórios à liberdade sindical em matéria de emprego.

Tal proteção deverá, particularmente, aplicar-se a atos destinados a:

a. Subordinar o emprego de um trabalhador à condição de não se filiar a um sindicato ou de deixar de fazer parte de um

(84) Em o "Jornal do Brasil" de 07.11.90, no 1º Caderno, pág. 13, na Coluna **Informe Econômico**, há informação de que uma das condições básicas para a admissão na fábrica de veículos da Gurgel, é não ser o trabalhador vinculado a qualquer sindicato. Segundo a mesma informação, o presidente prefere discutir diretamente com seus 800 operários, os problemas salariais e os ligados à própria indústria.

(*) O Decreto Legislativo nº 49/52 foi republicado no D.O.U. de 01.09.52.

sindicato.

b. Dispensar o trabalhador ou prejudicá-lo, por qualquer modo, em virtude de sua filiação a um sindicato ou de sua participação em atividades sindicais, fora das horas de trabalho ou, com o consentimento do empregador, durante as mesmas horas.

Art. 2: As organizações de trabalhadores e de empregadores deverão gozar de proteção adequada contra quaisquer atos de ingerência de umas em outras, quer diretamente, quer por meio de seus agentes ou membros, em sua formação, funcionamento ou administração.

Serão particularmente identificadas a atos de ingerência, nos termos do presente artigo, medidas destinadas a provocar a criação de organizações de trabalhadores dominadas por um empregador ou uma organização de empregadores, ou a manter organizações de trabalhadores por meios financeiros ou outros, com o fim de colocar essas organizações sob o controle de um empregador ou de uma organização de empregadores"

No que tange à função pública, essa proteção torna-se mais insuscetível de implementação pela razão de comandar o Estado as relações de Paz na Sociedade, podendo fazer uso da requisição, em atividades relacionadas com a sobrevivência mesma da coletividade, pois não se pode igualmente esquecer que o sindicalismo, e a sua correspondente ação, não pode tornar-se um exercício de escatologia social.

Voltando à história do sindicalismo francês, na Administração Pública, é de se realçar que foi a partir de 1946 que os funcionários foram chamados a participar de seus sindicatos e a colaborar na feitura de regulamentos. Foram criados organismos paritários: 1) o Conselho Superior da Função Pública, no qual 12 dos 24 membros são nomeados por indicação das entidades sindicais mais representativas; 2) os Comitês Técnicos, constituídos em cada Serviço; e 3) as comissões Administrativas, nas quais a metade dos membros é eleita em escrutínios em que são participantes os sindicatos.

Quanto ao direito à greve, já fizemos referência no Capítulo

próprio, quando analisamos a participação de servidores nessa estratégia de luta, no que se refere ao país ora estudado.

A Constituição de 1958 (da V República), em seu Preâmbulo, reafirma os corolários adotados pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, bem como se refere, ao confirmar, aos princípios firmados no preâmbulo da Constituição do após-guerra, de 1946.

Na Carta Política de 1958, houve apenas referência àqueles direitos, sem que ela fosse expressa em enumerar os mesmos direitos.

Isso deu margem a que alguns estudiosos vejam o enfraquecimento das garantias jurídicas da ação sindical, entre os funcionários, desde a Constituição da V República. A simples remissão ao direito de sindicalização, via menção de reconfirmação das garantias enumeradas pela Constituição de 1946, provoca comentários sobre uma possível queda na conquista dos direitos sindicais já adquiridos.

Essa é a opinião de estudioso que em Portugal escreveu sobre a temática, ao salientar que a Constituição de 1958 delimitou a autonomia do Poder Legislativo em matéria de legislar sobre a função pública, no que acarretou ao Poder Executivo o assumir a função legisferante, o que ocorreu, por exemplo, quando o Governo, através de um decreto com força de lei, substituiu o Estatuto dos Funcionários de 1946 por um novo texto, "muito mais curto e menos completo. ..."(85)

No entretanto, diz aquele mesmo subscritor do texto referido que esse decreto foi editado em 04 de fevereiro de 1959, precisamente no período de transição entre a IV e a V Repúblicas. O que, a nossos olhos,

(85) Ver LEITE, J. e G.B., em *Direito Sindical e Função Pública em França*, Centro de Estudos Jurídicos, Coimbra, 1974, págs. 33 e segs.

parece ser uma razão plausível para que se impusesse o uso de menor liberalidade. Mesmo assim, alude aquele articulista, houve derrogação no que pertine a direitos de funcionários públicos. E cita restrições nas atribuições relativas à organização dos serviços ou aos estatutos do pessoal; à disciplina, por regulamentos de matérias referentes à estipulação de vencimentos, medidas relativas à consulta aos organismos paritários, as quais passam a ser facultativas, etc. E que houve uma certa equiparação para alargar o conceito de funcionários, a fim de abranger não só aqueles com estatuto específico, como igualmente todos aqueles que estejam a prestar serviços ao Estado e que estejam encarregados da gestão de um serviço público. E nomeia algumas dessas empresas, cujos empregados teriam a sua ação sindical limitada em função do bom andamento e da continuidade desses serviços; estariam aí enquadradas as seguintes empresas: o Banco da França, a Air France, o Aeroporto de Paris, os serviços de Gás e Eletricidade, etc.

Há restrições quanto ao direito de greve desses empregados, como aliás já nos referimos anteriormente, por implicarem essas atividades, se paralisadas, em potencial de desmantelamento da ordem e da segurança do país.

Aliás, essas restrições estão em conformidade com a Convenção nº 87 da OIT, que recomenda que a lei exija que os grevistas mantenham o pessoal mínimo necessário no atendimento dos serviços inadiáveis para a coletividade.

A questão do Poder Executivo estar substituindo o Parlamento na atribuição legisferante, não parece ser fenómeno apenas da França, pois no Brasil desde a década dos 60, é visível essa invasão do Governo em regulamentar matérias de ordem pública, não só a secundar o Poder

Legislativo, mas a assumir mesmo a supremacia dessa atividade.

Na verdade, no âmbito dos serviços públicos, a iniciativa quanto às matérias concernentes parte sempre do Poder Central. Talvez esse fenômeno se dê em face do aumento do emprego na função pública, pois nas décadas de 60 e 70, não somente a Europa, como o restante do mundo, assistiram à hipertrofia dos Governos, ao passarem estes a atuar em setores antes nunca palmilhados. Houve igualmente um reforço do papel do Estado, em áreas de utilidade pública, ensino, saúde e previdência sociais, quando aos governos na trilha das teorias macro-econômicas de KEYNES, passaram a alocar recursos nessas políticas, as quais previam o aumento dos gastos públicos, no sentido de gerar riquezas, e acabar ou reduzir a desocupação da mão-de-obra. (Hoje, entretanto, já se observa o sentido inverso do percurso em razão dos grandes **deficits** orçamentários). Quem sabe, isso seja a razão, ou uma delas, para o também crescimento do Poder Regulamentar exercido pelos Governos, no que diz respeito a sobressairem-se em sua iniciativa de regular conjunturas, ou peculiaridades concernentes ao seu pessoal.

Ao que parece, a era do Estado-Providência passou. Daí retirar-se este de setores antes considerados tradicionalmente de iniciativa privada, e que por força do após-guerra, foram incursionados pelo Estado, com vistas a socorrer a coletividade ao propiciar o bem-estar de todos. Quiçá, também, os tempos propiciem o retraimento do Governo na alçada do editar leis, quando substituiu o Poder que tem essa função como ínsita na sua própria razão de ser. Ou, mais conforme à natureza das coisas, como queria MONTESQUIEU.

2. O MODELO ALEMÃO

Trataremos do modelo sindicalista alemão tal qual se apresenta hoje em dia. E esse novo modelo surgiu também dos escombros de uma Alemanha arrasada, mas que se soergueu ante a sua dolorosa experiência, para um modelo de democracia desde o momento em que o Conselho Parlamentar aprovou, em 08 de maio de 1949, a Lei Fundamental para a Alemanha que ainda existia, não obstante achar-se retalhada e governada pelas forças Aliadas, ou seja, dividida por zonas de ocupação entre a França, Inglaterra, Estados-Unidos da América e União Soviética.

Detiveram esses países o poder governamental supremo na Alemanha, competências políticas e administrativas essas que foram sendo, paulatinamente, entregues à então recém-criada República Federal da Alemanha, com exceção da zona soviética, só entregue ao povo alemão, em 1990.

Criado o Conselho Parlamentar, foram constituídos os delegados dos Parlamentos estaduais, para o fim da elaboração de uma Lei Fundamental, assim chamada (em lugar da denominação de **Constituição**) pelo fato de que aquela seria produto de uma fase transitória, uma solução de emergência no reaparecimento da figura do Estado, por não admitir o povo alemão, pelo menos em seu foro íntimo, a separação da nação em dois Estados.

Foi aprovada a Lei Fundamental pelo Conselho Parlamentar, e por 10 dentre 11 Parlamentos estaduais — apenas a Baviera não ratificou a Lei Fundamental por considerar que a mesma concedia imensos poderes aos

órgãos centrais, o que não impediu, entretanto, de que aquela unidade-federativa reconhecesse a validade jurídica da Lei Maior.

Aprovada, assim, pelo Conselho Parlamentar, por 53 votos contra 12, e por 10 Parlamentos estaduais, e através, também, da aprovação de representantes populares de 2/3 dos Estados, veio, finalmente, a Lei Fundamental alemã a entrar em vigor em 23 de maio de 1949.

O aspecto provisório da Lei Fundamental de 1949 tinha essa intenção expressa, pois em seu último artigo, de nº 146, acha-se explícito esse caráter e decisão, na afirmação de que:

*"Artigo 146 (vigência da Lei Fundamental)
Esta Lei Fundamental deixará de vigorar no dia em que entrar em vigor uma Constituição, que tenha sido adotada por todo o povo alemão, em livre decisão."*

Essa transição que durou exatamente 41 anos, está sendo conduzida pela República Federal da Alemanha, desde a queda do Muro de Berlim, este que era o símbolo estigmatizante da fissura da nação alemã. Já tomadas as medidas político-econômicas no sentido da reunificação institucional do país, com eleições nessa direção realizadas, e com o estabelecimento de um padrão monetário único, cabe agora o esforço da Alemanha Federal em trazer a ex-Alemanha Democrática, em passos céleres, ao encontro do estágio desenvolvimentista e de avanço capitalista em que se encontra a República Federal, hoje um gigante econômico.

É dessa última, portanto, que analisaremos a estrutura sindical, avançada e estável, tanto quanto o são as instituições políticas e econômicas daquele país. Até porque será necessário esperar alguns anos — pouco mais direi —, a fim de que se firmem e solidifiquem

instituições a nível global de nação, a congregar tanto a Alemanha Federal, como a Oriental, dita ex-Democrática.

A Alemanha tem um dos mais estáveis arcabouços sindicais do mundo. As relações que aí se processam salvaguardam a Paz entre as diversas classes e segmentos profissionais do país, estratos esses altamente qualificados em face de uma cultura sedimentada e de um capital portentoso existente na estrutura econômica daquele país.

Dentre 25 milhões de pessoas economicamente ativas (PEAs) nesse país, 21,3 milhões aparecem ligadas a uma relação empregatícia ou na condição de operário, ou de empregado propriamente dito, ou como funcionário público. Há a assinalar que 2,4 milhões são empregadores, e que, igualmente, assumem essa natureza, o Estado, os municípios, as sociedades e outras entidades públicas.

Dentre as PEAs, 3,5 milhões são formadas de pessoas que trabalham nos serviços públicos, em seus mais diversos níveis de Governo, bem como em organizações públicas.

Dos que laboram nos serviços públicos, 40% são funcionários, o que significa dizer, como inferência lógica, que 60% são operários ou empregados com relação de emprego diferenciada da dos funcionários, estes que têm estatuto próprio.

Na Alemanha é significativa a comunhão de interesses exercida entre empregados e empregadores. No linguajar corrente, fala-se de "parceiros sociais", ou de "parceiros tarifários". Daí a política salarial desenvolver-se de forma livre e negociada entre esses parceiros, o que conduz a um resultado de estipulação de salários feito inteiramente ao alvedrio das partes envolvidas, ou seja, de um lado, os sindicatos de

empregados, e, de outro, as entidades patronais.

Os sindicatos apresentam, alguns, um número expressivo de afiliados, sendo 17 deles (os mais consistentes na relação produtiva daquele país) congregados à poderosa DGB — DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND — que reúne cerca de 7,6 milhões de membros, e cuja sede acha-se localizada em Düsseldorf, cidade industrial por excelência e que se situa a poucos quilômetros da Capital Bonn.

Assim é que, no quadro institucional desse país, é de vital importância o papel desempenhado pelos sindicatos, cujo direito à formação é reconhecido pelo Direito Constitucional, e protegida aquela organização contra a intervenção do Estado. Um sindicato é fundado sem que se faça necessário qualquer licença ou autorização para tal, nem que qualquer presença do Estado se faça sentir no plano de controle ou de fiscalização.

A esses sindicatos cabe o poder de estabelecer convenções coletivas a regular o valor dos salários (Tarifautonomie), de instituir a greve como um instrumento de luta coletiva (Streikrecht = direito de greve), bem como de excluir qualquer espécie de arbitragem coercitiva ou qualquer forma de intervenção do Estado (o oposto é a forma de estabelecer-se a arbitragem voluntária, ou seja, "freiwillige Schlichtung).

Dissemos antes que a DGB — Confederação Geral dos Sindicatos Alemães — reúne 17 Sindicatos dos mais representativos para a economia alemã. São eles: Sindicato da Indústria da Metalurgia; Sindicato dos Serviços Públicos e dos Transportes; Sindicato da Indústria da Química, Papel e Cerâmica; Sindicato da Indústria da Construção e Terras;

Sindicato das Estradas de Ferro Alemães; sindicato dos Correios; Sindicato da Indústria das Minas e Energia; Sindicato da Indústria têxtil e de Confeções; Sindicato do Comércio, dos Bancos e dos Seguros; Sindicato da Alimentação, Bebidas e Hotelaria; Sindicato da Indústria Gráfica e do Papel; Sindicato da Educação e do Ensino; Sindicato da Indústria da Madeira e de Fibras Sintéticas; Sindicato da Indústria do Couro; Sindicato das Artes; Sindicato da Horticultura, Agricultura e Silvicultura; e, finalmente, o Sindicato da Polícia:

O sistema adotado pelo país para a afiliação ao sindicato é estabelecido em função do ramo industrial, sem levar, portanto, em consideração a profissão específica de cada um. Não importa que se trate de um motorista ou de um médico; se ambos pertencerem a um mesmo ramo industrial, poderão ser filiados a uma mesma organização sindical.

Esse é o sistema prevalecente desde a ruptura do Nacional-Socialismo, quando ressurgiu a nova Alemanha, feita em bases ideológicas de democracia e de capitalismo avançado. Ou seja, a partir da última Grande Guerra 1939-1945, o sindicalismo alemão se soergue, ao lado dos outros pilares institucionais do país, para fincar as bases de uma unicidade apoiada pela orientação ideológica da social-democracia que rege hoje preponderantemente os alicerces políticos da Alemanha do após-guerra.

O sindicalismo alemão infletiu-se para a vertente do sindicato capitalista, pois a já citada DGB, por se sentir compromissada com o sistema produtivo alemão, investiu parte considerável de seu patrimônio em negócios financeiros. Haja vista que essa poderosa Central — DGB — criou a **holding** sindical "Beteiligungs Gesellschaft für Gemeinwirtschaft

AG" (BGAG), em 1974, a fim de gerir os diversos ramos de negócios explorados por aquela Confederação.

Daí, do capital da **holding**, 20,5% das ações pertencem à DGB, sendo que 79,5% estão em mãos dos sindicatos e ela filiados. Para se ter idéia do volume de negócios operado pela **holding**, há que se ressaltar que no setor financeiro, a BGAG participa diretamente com 89,5% do capital do "Bank für Gemeinwirtschaft AG," banco sediado em Frankfurt, e com 49% na "Bausparkasse Beamtenheimstättenwerk" (BHW), ou seja, participa da Caixa de Construção de Moradias de Funcionários.

No setor de seguros, há, igualmente, a participação da BGAG, através de uma subsidiária (Vermögensholding und Unternehmensbeteiligungs GmbH), com 58,7% das ações da seguradora "Volksfürsorge Lebensversicherung AG", com sede em Hamburgo.

Há que se confirmar que o sistema adotado pela Alemanha de reconhecimento do sindicato por ramo industrial, simplificou toda a rede de negociação, e com o esteio de um alto grau de conscientização do trabalhador alemão, é possível registrar, naquele país, o mais baixo índice de conflitos trabalhistas, o que, aliás, merece anotação se comparado esse quadro com os de outros países em que o coeficiente de contendas trabalhistas tem sido geometricamente progressivo.

Segundo dados de JÚLIO LOBOS, os conflitos de trabalho na Alemanha Federal foram quase 100 vezes menor que na Itália, em 1976.(86) Daí, e em decorrência, registrar-se um número relativamente pequeno de greves, pois entre 1951 a 1976, a média de paralisação do trabalho ter

(86) Ver LOBOS, Júlio. Sindicalismo e Negociação, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1988, pág. 55.

sido de 640.000 dias úteis. Em comparação com países como, por exemplo, a Itália, que registrou um total de 10.874 dias de trabalho perdidos para cada 1.000 empregados, enquanto a Alemanha, nesse mesmo período, assinala 304 dias parados na mesma relação anteriormente indicada.

A greve na Alemanha é recurso usado em última instância, além do que não é vista com simpatia pela opinião pública.

Dentro do sistema sindical aqui analisado, há que se ressaltar, doravante, a situação do sindicalismo do agente público nesse país.

Dissemos anteriormente que 2,5 milhões de pessoas fazem parte do serviço público, quer como funcionários, quer como empregados. Desse número cerca de um milhão e quatrocentos mil (1.400) são funcionários públicos, portanto, regidos por um Estatuto específico. Destes últimos, cerca de 782.000 são afiliados ao Sindicato dos funcionários Públicos - DBB (Deutscher Beamtenbund) —, organismo que tem sede em Bonn, e que se constitui na mais importante organização do funcionalismo público. Há que se ressaltar aqui, por oportuno, que esta entidade não tem qualquer relação com o Sindicato dos Serviços Públicos e dos Transportes, anteriormente mencionado, pois o primeiro congrega pessoas ligadas ao Serviço Público alemão, com relação estatutária, pois a Administração Pública alemã admite igualmente contratar pessoas, para encargos de outra natureza, sob o regime da relação de emprego. Portanto, aqui fica consignada a devida ressalva.

Há um aspecto relevante ser noticiado, qual seja, o fato de que essa associação sindical, a dos funcionários, não ser associada à Confederação - DGB —, mantendo, assim, uma linha autônoma, e sem perder os característicos de um sindicato, a guardar a devida conformidade com a

linha de interesses perseguida pela classe de agentes públicos.

O Sindicato dos Funcionários alemães, criado em 1950, tem a seu cargo a defesa dos direitos da classe, o que, à primeira vista, parece dificultar o raio de ação sindical, pois o funcionário público alemão não goza do direito de greve e o seu sindicato não tem competência para discutir níveis salariais com o parceiro-Estado, pois a matéria é do âmbito do Poder Legislativo, que fixa o tratamento e as condições de trabalho da classe dos funcionários públicos.

E aqui aflora um aspecto muito curioso e particular a ser analisado: não obstante a DGB (Confederação) tratar dos níveis salariais dos empregados públicos, isto é, aqueles com relação de emprego, o Sindicato dos Funcionários Públicos insiste em estabelecer uma separação desses interesses, com aqueles inerentes aos que detêm a condição de servidores estatutários.

No que tange ao direito de greve — proibido aos que pertencem à classe dos agentes públicos estatutários — há o reconhecimento, por parte dos funcionários, de que as relações jurídicas, bem como as de ordem ética de fidelidade ao Estado, não lhes permitem o uso desse instrumento de ação como meio de luta, pois esse exercício, alegam aqueles, suprimiria do Parlamento o seu poder de decisão sobre os interesses da classe de funcionários. Questão essa, aliás, que não se reveste de contradição ou paradoxo, de vez que há posicionamentos autorizados no sentido de que:

"... o reconhecimento do direito sindical dos funcionários públicos não tem relação alguma com a questão do direito desses

funcionários à greve."(87)

Na situação relatada, o fato jurídico acompanha "*pari passu*" o fato sociológico. Há o encontro e a harmonização daquilo **que é** com aquilo **que deve ser**, o que demonstra o alto grau de investigação científica daquele povo e que se constitui no "*leit motiv*" do encaminhamento, do enquadramento e do equacionamento dos conflitos sociais surgidos em meio às forças produtivas, ou no confronto entre o poder do "princips" (estatal) e aqueles que lhe sustentam o arcabouço burocrático.

Assim é de se inferir que pelo alto grau de disciplina e de profissionalização, a classe dos agentes públicos alemães preserva-se de ser imiscuída pelos interesses da classe trabalhadora privada, ou, pelo menos evite ser confundidos os seus interesses classistas com os pertinentes à classe dos trabalhadores do sistema produtivo, detentores estes de deveres outros não-assemelhados categorialmente àqueles do funcionalismo.

No entretanto, é permitido à categoria dos funcionários públicos exercer o direito a manifestações públicas, a ajuntamentos, reuniões, etc., com vistas à defesa de direitos porventura reivindicados pela classe.

Essas ideossincrasias manifestadas pela classe dos agentes públicos alemã, têm mostrado que os resultados dessa política sindical de autonomia frente ao movimento sindical dos trabalhadores nas relações de produção, têm sido eficazes, pois esse temperamento de ação mais genuína e autônoma dos funcionários públicos, **vis-à-vis** de seus congêneres de

(87) A conclusão acima citada é da Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT, **apud** SÜSSEKIND, Arnaldo. Direito Internacional do Trabalho, Editora LTr, São Paulo, 1987, pág. 284.

outros países se prende ao fato de essa camada de servidores ter uma alta qualificação e ser portadora de uma história de eficácia e de idoneidade, o que é fato demonstrado pelo menos há dois séculos.

Assim é que a par do que se poderia chamar, em um primeiro momento, de restrições de uso e gozo de direito, há que se reconhecer de forma mais ponderada que para o pessoal consagrado ao serviço público, há garantias outras conferidas e a lhe oferecer "*... certaines espérances et de lui reconnaître certains droits.*"(88)

E foi exatamente a Alemanha o berço de nascimento das garantias estatutárias do corpo de agentes públicos. Já em 1794, o Código de Direito Prussiano dedicava um título aos funcionários; e em Württemberg o recrutamento da Função Pública foi organizado em 1817.

Foram esses métodos, conhecidos fora das fronteiras da Alemanha, que despertaram grande interesse na França, na primeira metade do século XIX. Conta-nos Grégoire que por essa época a França fez enviar LABOULAYE à Alemanha, para o fim de pesquisar o sistema alemão. E esse enviado propõe as conclusões de seus estudos, em 1843, nas palavras adiante transcritas:

"Organizar as funções de maneira a diminuir o número de funcionários, em aumentando o seu tratamento ... assegurar aos mais antigos no serviço um avanço proporcional, sem desencorajar os jovens talentos, dar aos empregados, senão a inamovibilidade da Magistratura, pelo menos garantias suficientes para que os cidadãos possam, com toda a segurança, consagrar-se ao serviço do Estado, e, enfim, assegurar sobre melhores bases os sistemas de aposentadorias e de pensões, tais são as reformas que são solicitadas pela opinião pública. No dia em que esta reforma estiver terminada, no dia em que uma lei venha a declarar que o trabalho e a moralidade sejam as

(88) GRÉGOIRE, Roger. *Op. cit.*, pág. 37.

únicas condições de admissão ao serviço de Estado e que cada posto pertença de direito ao homem mais instruído e o mais laborioso, no dia em que uma hierarquia sabiamente estruturada permitir o mérito modesto de pretender e de atender às mais altas funções da Administração, neste dia será feita na França uma revolução não menos importante e não menos fecunda que a Revolução de julho."(89)

Ora, essas observações, tão válidas hoje em seu cerne, foram colhidas de estudos feitos *in locum*, sobre o serviço público prussiano, o que leva a refletir que a estrutura dos serviços públicos alemães bem demonstra a sua eficácia, o seu alto grau de profissionalização, de qualificação de seus membros, da elevada conscientização de seus valores, no que veio certamente a dar a marca de autonomia da classe dos agentes públicos daquele país, em função do auto-reconhecimento de suas conquistas, o que lhe vale assumir atitudes bastante diferenciadas e não-usuais, em face da ação sindicalista registrada em outros países.

A interação Administração Pública — Funcionários na Alemanha é de tal ordem que dispensa até hoje a ação do sindicato de forma primacial, no fazer valer certos direitos, pois aqueles têm a sua avaliação garantida pela mediação do Parlamento, este que legisla sobre a Função Pública. E a renúncia ao exercício do direito de greve — apesar de existir formalmente proibição nesse sentido — é mais de índole de reconhecimento do elo de fidelidade exigido pela função pública, e respeitado pelos que estão inseridos na condição de servidores do Estado, com compromisso de natureza essencialmente institucional.

Pois de conformidade com a Lei Fundamental de 1949, ainda em vigor, cabe à Federação a iniciativa exclusiva de legislação sobre "a

(89) Apud GRÉGOIRE, Roger. *Op. cit.*, pág. 40. A tradução é minha.

situação jurídica das pessoas ao serviço da Federação e de entidades federais de direito público," (art. 73, 8º). No entretanto, como é possível a competência concorrente dos Estados-federados em várias matérias, é previsto igualmente o exercício dessa competência desde que se trate de funcionários do Estado, podendo a legislação concorrente abranger os vencimentos e as pensões de pessoas do serviço público, que estejam vinculadas por contratos de trabalho "ou de fidelidade de direito público", e desde que também não seja da competência da Federação, em obediência ao art. 73, nº 8. (Art. 74 "a").

Por aí se vê que a relação existente entre o funcionário público e a Administração é de uma grandeza tal a ser qualificada na Lei Política do país como sendo de **fidelidade de direito público**, o que dá a medida da responsabilidade assumida pelo cidadão quando investido em cargo público.

Finalmente, dentro do estudo do sindicalismo alemão, mister realçar que há plena liberdade de filiação a uma determinada associação sindical, pois o sistema conhecido em outros países como "*closed shop*", ou seja, o da obrigatoriedade de filiação sindical como condição preliminar para a contratação, não tem cabimento na República Federal da Alemanha. Daí ser muito diferenciado o número, por porcentagens, de afiliados, pois enquanto entre os ferroviários registra-se uma adesão de quase 100% desses empregados, no setor da agricultura e silvicultura, a sindicalização não alcança além dos 10% dos integrantes desse ramo de atividade.

Do que decorre que o percentual de sindicalização naquele país permanece na casa dos 42%. O que equivale a dizer que menos da metade dos

assalariados é sindicalizada. Costuma-se explicar esse fenômeno por duas vias: a primeira, é que as contribuições sindicais são muito elevadas. E a segunda explicação é a convicção de que as conquistas sindicais são extensivas a todo o ramo da indústria ou do comércio a que se destinam, o que beneficia, igualmente, os não-associados.

Do lado patronal, o percentual de participação nos sindicatos é muito mais expressivo, pois cerca de 90% dos empregadores pertencem a organizações patronais. Estas são bem estruturadas, havendo 13 Federações estaduais e 46 funcionais, tendo como órgão de cúpula a Confederação das Associações Patronais Alemães (BDA). Esta última, não obstante não firmar contratos tarifários (exatamente como ocorre no outro polo com a DGB), coordena, todavia, os interesses gerais e básicos dos empregadores, como tais. Outros interesses, tais como, os relacionados à política econômica ou fiscal são defendidos por outras organizações, como, v.g., a Confederação das Indústrias Alemães, a Confederação do Comércio Atacadista e Exterior, etc.

Ainda, a título de ilustração, vale ressaltar que nesse país a representação feminina nos cargos de direção dos sindicatos é ainda acanhada, segundo dados do Instituto da Economia Alemã, com sede em Colônia. Alega essa entidade que na DGB, 20,3% dos associados são mulheres, vale dizer que existem 1.596.274 afiliadas a essa Confederação. E o que é curioso saber é que essa cifra é mais significativa por fazer parte em sua grande maioria do Sindicato dos Metalúrgicos. Em segundo lugar, vem como expressão numérica a adesão ao Sindicato dos Funcionários Públicos, com 201.128 representantes femininas, ou seja, 24,5% do universo de associados.

Entrementes, chama-se a atenção para o fato de que na DBB

(Sindicato dos Funcionários Públicos), a presença da mulher em papéis de liderança praticamente não existe, pois em nenhum de seus 4 cargos de liderança não se aponta uma única afiliada.

É bem verdade que no cômputo geral, as mulheres são organizadas sindicalmente em apenas 1/3, para uma proporção de 50% de organização dos homens. Mesmo assim vale aqui o registro feito pelo Instituto, referente à matéria. E não é demais dizer que a estrutura social desse país enseja hoje uma maior participação do elemento-mulher na vida associativa, e em cargos-chave dessas organizações, havendo a considerar que na esfera privada é o mais importante sindicato — Sindicato da Metalurgia — que oferece o maior contingente de associadas, e o Sindicato dos Funcionários que aparece como o segundo a fornecer um número expressivo de afiliadas, afora evidentemente o fato político de que a mulher na Alemanha é eleitora, de forma ativa e passiva, desde 1918.(90) E a considerar, ainda, que a mulher tem exercido postos de relevância na política e na Administração, naquele país, o que de certo modo parece não haver grande interesse pela política sindical, no meio do elemento feminino alemão.(*).

(90) Os dados relacionados à pesquisa feminina foram extraídos de **Sozial-Report**, Tema Especial "A Mulher na Sociedade da República Federal da Alemanha", Inter Naciones, SR 7 - 82 (p) Bonn - RFA.

(*) Atualmente, a Ministra do Trabalho, Previdência Social e Saúde de Brandeburgo, em Potsdam, Sr^a Regine Hildebrandt, tem se destacado pela luta em defesa das mulheres nos Estados-federados, em atuação corajosa, o que lhe valeu o título de "A Mulher do Ano de 1991", na Alemanha.

3. O MODELO PORTUGUÊS

3.1. Breve Apreciação das Mudanças Institucionais após 1974

A análise do sindicalismo português neste trabalho tem como escopo menos o de ser um estudo paradigmático a ser seguido ou transplantado, e mais se constitui em uma amostra de que muitas são as semelhanças entre os figurinos brasileiro e luso, em meio às vicissitudes de regimes fechados, ditatoriais, vividos pelos dois países, mesmo com as diferenças dos hemisférios e latitudes em que repousam e que por isso mesmo inculcam os seus particularismos; mas há o fato comum de estarem envolvidos ambos em clima de regime autoritário, em suas Histórias recentes.

É óbvio também que teremos que ressaltar desde já neste estudo comparativo as diferenças de território, de população e de potencialidades entre os dois países. Um, com imenso espaço territorial, o outro, com limitada extensão geográfica; um, com um contingente populacional expressivo (aproximadamente 145 milhões de habitantes), o outro, com apenas 10 milhões de habitantes (Portugal); um, com admirável parque industrial; o outro com mais modesta estrutura produtiva. Ambos, contudo, com imensos problemas a registrar no que tange à precariedade do emprego, este que existe nos dois países com conotações de sub-emprego, de empregos mal-remunerados, de aluguel de mão-de-obra, de emprego com prazo determinado, de despedimento flexível (para não dizer injusto ou ilegal), com o aumento da rotatividade da mão-de-obra, a insegurança no emprego e a falta de estabilidade na relação empregatícia, a pouca qualificação profissional, etc. Isto sem falarmos na História comum dos

dois países pois Portugal e Brasil têm destino simbiótico palmilhado por séculos, havendo invariáveis culturais colhidas ao longo desse percurso comum.

Ainda presentemente os liames são fortes, pois tem ocorrido ultimamente a inversão do sentido da emigração, havendo hoje mais brasileiros em demanda da antiga Mãe-pátria, por razões eminentemente econômicas vividas pelo Brasil, o que acarreta o fazer-se a mão dupla do que ocorreu em cinco séculos de travessia de portugueses rumo ao Brasil.

Portugal viveu recentemente meio século de regime autoritário. O regime salazarista que se prolongou até abril de 1974 ruiu diante dos vetores de mudanças, o que ensejou a queda do Estado Novo (donde se emprestou o nome para o regime varguista a partir de 1937) e do corpo estatal controlador dos aparelhos ideológicos responsáveis pela sustentação do Estado português, o qual, juntamente com a Grécia e a Espanha, formavam os três únicos países do Ocidente europeu que ainda mantinham regimes opressores, no quadro da Democracia européia, nas décadas do após-guerra.

Após o 25 de abril de 1974, Portugal infletiu a sua diretriz política para um clima de democracia, com as primeiras eleições parlamentares regulares realizadas em abril de 1976, havendo sido convocada uma Assembléia Constituinte, em 1975, para o estabelecimento de nova estrutura ideológico-institucional, o que veio a acontecer com a aprovação da nova Constituição portuguesa, em 02 de abril de 1976.

Mesmo com a promulgação da nova Carta Política, Portugal continuou sendo regido por um Conselho da Revolução, este que foi acolhido como órgão de soberania, ao lado do Presidente da República, do

Governo e dos Tribunais. (Art. 113º, 1., na redação originária dessa Constituição).

Nada obstante, com a revisão constitucional operada em 1982, cai o Conselho da Revolução, saindo os militares da arena política, o que vem a harmonizar-se com a **praxis** dos regimes autenticamente democráticos, ao devolver-se a política aos políticos e a Administração aos gestores da coisa pública.

Nesse contexto político, sobressaem-se quatro agremiações partidárias, as quais constituem as maiores forças no arcabouço político-partidário português: (1) os comunistas e (2) os socialistas, representando as esquerdas; (3) os sociais-democratas e (4) o Partido do Centro Democrático Social, os dois últimos a representarem a direita. Nas eleições de 1985, um quinto partido sai nesse páreo, qual seja, o partido dos seguidores do Presidente Eanes. Parece, todavia, não ter este maior efetividade, pois o quadro partidário português é essencialmente formado pelos primeiros quatro partidos antes mencionados.

Portugal é um Estado centralizado e unitário, chegando a centralização governamental à casa dos 95%.

Até 1974, a estrutura partidária era formada por um Partido Único, havendo uma efetiva aliança entre o Estado, a Igreja e a família para o fortalecimento da ideologia então dominante, vale dizer, a que legitimava a pressão ditatorial e corporativa. Os sindicatos, aí, não tinham expressão institucional a realçar, não obstante aparecer no cenário da vida associativa laboral, por volta de 1970, a CGT (Confederação Geral dos Trabalhadores), a qual posteriormente, já nos idos de 1977, em Congresso de todos os Sindicatos, realizado em Lisboa de 27 a 30 de janeiro de 1977, teve a sua denominação alterada para CGTP -

IN (Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional), vindo a ser uma Central unitária dos trabalhadores daquele país.

3.2. As Relações Sindicais em Portugal e os seus Particularismos

Com a vitória do Movimento das Forças Armadas (MFA) deflagrado em 25 de abril de 1974, a Intersindical portuguesa teve um papel de apoio e de ligação entre as massas e o comando daquele Movimento, de vez que a atuação daquela Central já se vinha operando em prol do desmantelamento do regime fascista e na pregação da volta dos direitos e de garantias dos indivíduos e das liberdades fundamentais do cidadão, quais sejam: a liberdade de expressão, o direito de reunião, de organização, de greve, etc.

Com a reinstitucionalização do país, e marcadas as eleições para a Assembléia da República e para a Presidência, afora a ansiada eleição para a Assembléia Constituinte, Portugal redemocratizou-se, vindo a estabelecer uma nova estrutura político-institucional regida por ditames de liberdade.

Havia problemas de monta a administrar, como o atraso no pagamento dos salários, o abuso do trabalho do menor, afora, é claro, um atraso secular em face do estágio desenvolvimentista apresentado por países do bloco europeu, como a Alemanha, a França, para citarmos apenas alguns exemplos.

É na década de 70 que o movimento sindical naquele país cresce e avulta a sua importância. Nisso também há um correr paralelo com o Brasil, no que diz respeito ao seu movimento sindical, que sai das cinzas nessa mesma década.

Há aí um significativo crescimento da massa trabalhadora industrial que chega à cifra de 1.028.000, em 1970, em Portugal.

Ainda no Governo de Marcelo Caetano, no ocaso do regime fascista português, algumas medidas foram tomadas com vistas à liberalização do regime, medidas essas inclinadas a favorecer o campo sindical, havendo, para tanto, sido editados dois Decretos-Leis: o de nº 49.058, de 14.06.69, que extinguiu a homologação ministerial nas eleições sindicais; e o segundo, o de nº 49.212, de 20.08.69, o qual fixava as regras de contratação coletiva, essas que atendiam às recomendações da OTT.

Tombado o regime político, o Ministério das Corporações e Previdência passou a denominar-se Ministério do Trabalho. E partem daí as mudanças que se registram na vida dos trabalhadores portugueses, como as ocorridas com a conquista de direitos sociais da natureza de melhorias salariais e outras. Citam-se algumas: aumento salarial substancial; redução da jornada de trabalho; o 13º salário; proibição do despedimento sem justa causa, etc. Instituiu-se pela primeira vez o salário mínimo nacional, no valor de 3.300\$00 para a indústria, o comércio e os serviços, vindo então a beneficiar mais de 50% dos trabalhadores.

O direito à greve e à liberdade sindical foi reconhecido pela Constituição de 1976. Em seu artigo 55º foi permitida a liberdade sindical aos trabalhadores, havendo a frisar que no número 4 do mesmo artigo foi declarado que:

"ARTIGO 55º - (Liberdade sindical)

1. É reconhecida aos trabalhadores a liberdade sindical, condição e garantia da construção da sua unidade para defesa dos seus direitos e interesses.

.....

4. As associações sindicais são independentes do patronato, do Estado, das confissões religiosas, dos partidos e outras associações políticas, devendo a lei estabelecer as garantias adequadas dessas independências, fundamento da unidade das classes trabalhadoras."

O direito à greve foi garantido, sendo expressamente proibido o **lock-out**. (art. 57, na revisão constitucional de 1989).

Vê-se, assim, que a Constituição filiou-se à corrente da pluralidade sindical, ao determinar na alínea "a" que as associações sindicais gozam da liberdade de constituição **em todos os níveis**.

Antes da redemocratização, o sindicalismo em Portugal seguia o esquema da unicidade, situação essa sempre bem vista pela CGT (atualmente CGTP-IN).

Ainda em 1975 (após a Revolução, portanto), o diploma legal que regia as associações sindicais era de molde a imprimir a unidade da estrutura sindical; por isso mesmo o Decreto-Lei nº 215-B/75 era chamado de Lei da unicidade sindical. Esse Decreto-Lei foi revogado em 1976, no que veio a acarretar uma forte pressão dos trabalhadores, pela iminência da perda da unicidade sindical.

Os arautos da CGT de então não responderam passivamente a essa mudança, o que, aliás, vem dar a nota pelo menos singular ao acontecimento, pois como via normal a pregação se dá na defesa do pluralismo e não no sentido contrário. Demais disso, em Portugal, a unicidade estava associada à contextura mesma do regime autoritário, de onde partiam o cerceamento e as limitações ao exercício do movimento sindical.

Seja como for, o sindicalismo português tenta avançar em meio

às suas dificuldades e, talvez em consequência delas, o sindicalismo naquele país está atrelado a ideologias partidárias, pois sabido é que o Partido Comunista Português emprestou sempre a sua estrutura de ação às lutas do movimento operário e popular naquele país.

Daí ver-se que, nos lemas e nas palavras de ordem do movimento sindical, o viés acentuado dos jargões socialistas influencia até os Estatutos da CGTP-IN, a demonstrar claramente o estereótipo dos preceitos marxistas, no que vem a demonstrar a dependência do modelo à corrente revolucionária, a entranhar-se nos clamores de grande parte dos trabalhadores daquele país. Para uma melhor concatenação, veja-se o artigo 8º dos novos Estatutos daquela Central, e aprovados no 6º Congresso realizado em Lisboa, nos dias 17 a 20 de maio de 1989.

"ARTIGO 8º - (natureza de classe e solidariedade internacionalista)

A Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses - Intersindical Nacional reconhece o papel determinante da luta de classes na evolução histórica da humanidade e a solidariedade de interesses existente entre os trabalhadores de todo o mundo e considera que a resolução dos problemas dos trabalhadores exige o fim da exploração capitalista e da dominação imperialista."

Depreende-se, assim, estar apoiada essa Central em bases da exortação comunista, pois, como visto, o reproduzido artigo estatutário é uma repetição da prédica marxista de "O Manifesto Comunista". Marx assentou a sua teoria do Materialismo Histórico na assertiva de que:

"A história de toda sociedade existente até hoje tem sido a história das lutas de classes." (91)

(91) Op. cit., pág. 93

Quanto à já comentada tese da unicidade sindical abraçada por seguidores da CGTP-IN, é nos mesmos Estatutos que se encontra a idéia convertida institucionalmente. Veja-se o artigo 5º desses Estatutos.

"ARTIGO 5º - (unidade sindical)

A Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses - Intersindical Nacional defende a unidade dos trabalhadores e a unidade orgânica do movimento sindical como condição e garantia da defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores, combatendo todas as acções tendentes à sua divisão."

E no Programa direccionado à Acção Sindical, a idéia mestra daquela Confederação na defesa da unicidade sindical é a que segue.

"9.4.4. Confederação

A CGTP-IN terá de caber, no futuro, um papel ainda mais destacado na direcção, coordenação, dinamização e acompanhamento nacional das grandes linhas da actividade sindical e das mais importantes lutas dos trabalhadores, conseguindo com a sua intervenção uma maior unificação da acção sindical.

Não obstante a existência do pluralismo sindical institucionalizado e da implantação estrutural do divisionismo sindical em Portugal, a CGTP-IN, considera que a unidade orgânica e a unidade de acção são essenciais para aumentar a capacidade de intervenção dos trabalhadores em defesa dos seus direitos e interesses e por isso, mantém como objectivo estratégico a evolução da sua estrutura de modo a tender para a representação de todos os trabalhadores de todas as profissões em todos os sectores e regiões do território nacional."(92)

E nas palavras de um estudioso, sectário da unicidade sindical, a linha é a de rejeição ao pluralismo em Portugal.

(92) Ver Plataforma para a Acção Sindical - (1989-1992) - Editor: DIF/CGTP-IN - 1992, Lisboa, 1989, pág. 132.

"A revogação arbitrária da Lei (aqui a referência se dá ao Decreto-Lei nº 215-B/75, antes mencionado. Parêntese nosso. MJ) não afecta os Estatutos da Intersindical Nacional (Confederação Geral — Central Única — dos Sindicatos Portugueses), que defende a unidade dos trabalhadores no movimento sindical. Mas, mesmo assim, aquela medida adoptada sem que a Assembléia da República se tenha pronunciado e sem que para tal tenham sido ouvidos os trabalhadores através dos seus sindicatos, destina-se a aumentar as condições objectivas para que se venha a instaurar o chamado pluralismo sindical no nosso País, facilitando a ofensiva da recuperação capitalista contra a independência dos sindicatos."(93)

Assim, o proselitismo acompanha a organização sindical portuguesa, mormente aqueles que seguem as pegadas ideológicas da CGTP, esta que por sua vez está ligada doutrinariamente à corrente de um sindicalismo socialista revolucionário, não obstante apregoar aquela Confederação ter a sua linha de ação autônoma e sem filiações a quaisquer organizações outras não-sindicais, como aliás está expresso no artigo 7º de seus Estatutos. A independência proclamada em seus princípios fundamentais (art. 3º) vem a colidir, pelo menos retoricamente, com as idéias nucleares defendidas e ligadas à gênese do sindicalismo — revolucionário — quando a Europa vivia os seus primeiros dias de industrialismo, trazendo a reboque a situação indigente em que viviam os operários à época de Marx e de Engels. O panorama sócio-econômico, nos dias presentes, é outro, mas ainda com a remanescência da problemática operária em Portugal, o que talvez explique ainda serem vivificadas teses dessa natureza. O fenômeno ocorre lá, como dentro de determinada vertente sindical da CUT brasileira.

Na verdade essas duas Centrais internalizam o **sindicalismo histórico, nas suas fontes marxistas**, a denotar um estágio

(93) LIMA, Albano. Sindicatos e Acção Sindical. Editorial "Avante!", Lisboa, 1976, pág. 128.

sócio-econômico retardado nos dois países.

O sindicalismo português tem pugnado por conquistas que aos olhos de outros países acham-se situadas em outro diapasão, havendo um enorme distanciamento com a situação laboral do Primeiro Mundo. Existe, entretanto, uma preocupação em alavancar o desenvolvimento e o Progresso Sociais, traduzida na luta sindical contra o desemprego, ou para evitar a despedida injusta, que foi acelerada após a edição da Lei dos Despedimentos. O emprego precário constitui outra grande preocupação da atividade sindical; a política sindical portuguesa vem denunciando que na Administração Pública, "... o Governo, enquanto entidade patronal faz da precarização a marca mais notória da política de emprego público." (94) E segundo dados da CGTP-IN, baseado em inquérito oficial de dezembro de 1986, um em cada quatro trabalhadores da função pública não tem vínculo permanente com a Administração. O que totaliza um percentual de 27,%, os quais somados aos 16,7% de trabalhadores de outros setores em situação similar de precariedade no vínculo de trabalho, totaliza um resultado de 44,2% dos que mantêm emprego a título precário. (95)

O fenómeno do desemprego tem, segundo Relatório da Intersindical, maior incidência sobre determinados grupos sociais, em algumas atividades, e regiões. Os jovens, por exemplo, formam um desses grupos, de alta expressão, não obstante a formação de ocupação temporária, que reduz o quadro de procura de primeiro emprego no cômputo geral de desemprego.

Na ordem de grandeza do desemprego, as mulheres continuam a ter peso majoritário, verificando-se o fenómeno de que entre as mulheres é

(94) Ver Relatório de Actividades (da CGTP-IN), pág. 39.

(95) *Ibidem*.

maior a soma de dificuldades ao acesso ao trabalho remunerado, ou bem remunerado.

Denuncia-se uma tendência de transformar os empregos estáveis em empregos a título precário. Por igual, usa-se do recurso à subcontratação na produção e no setor de serviços. Igualmente, registra-se o aumento do trabalho do menor, a considerar que não está sendo respeitada a lei reguladora dessa mão-de-obra.

A redução da jornada de trabalho tem sido objeto de luta prioritária do sindicalismo luso. Há projetos de lei apresentados na Assembléia da República prevendo a redução da jornada de trabalho para 40 hs (projeto apresentado pelo PCP); outro projeto trata de considerar essa redução para 44 hs, com entrada em vigor imediata e antevendo uma segunda redução para 40 hs, a partir de janeiro de 1993. (Projeto do PS).

Foram colhidas várias conquistas no pertinente. O quadro abaixo reproduz um rol de jornadas de trabalho estabelecidas por setores/empresas, havendo a assinalar que na Função Pública a redução dessa jornada se deu de 36 para 35 hs, desde 01.01.88, beneficiando os empregados administrativos.

SECTOR/EMPRESA	REDUÇÃO DA DURAÇÃO DO TRABALHO
CCT Agricultura D. Setúbal	Consagra as 40h, desde 1.1.89
Pirites Alentejanas	De 42.30 para 41.15h, trab. exterior, desde 3.4.89
	De 45 para 42.30h, trab. exterior, desde 1.1.88
	Em estudo redução trab. interior
CCT Pedreiras de Granito-Norte	De 45 para 42h, em Nov., Dez. e Jan., desde 1.5.89
	De 45 para 42h, em Nov. e Dez. desde 1984.

ACT Ind. Açúcar	De 42.30 para 40h, na Sores e Sidul, desde 1.9.88
CCT Centro de Abate de Aves	De 45 para 40h entre 1989 e 1992
ACT Cervejas	De 44 para 42h em 1989. Horários inferiores no trabalho por turnos
AE Tabaqueira	Consagrado no AE as 40h em 1988
Wandschneider & Co.	De 45 para 42.30, desde 1.10.86
Sitenor	De 45 para 42.30, desde 1988. 40h nos 3 turnos
Têxtil S. Caetano	De 45 para 42.30, desde 1.10.86
CGT Calçado	40h no regime de 3 turnos, de 87
CCT Imprensa	CCT FIXA AS 40h em 1986
AE Celbi	De 45 para 38h, entre JUL.88 e Dez.89
AE Portucel	De 42 para 40h, a partir de 1.8.89
	De 39 para 37.30h, a partir de 1.8.89 (administ., comércio)
AE Caima	De 45 para 40h, desde 1987
Sincoral	De 45 para 40h, desde 1986
Bayer	De 45 para 40h, desde 1986
AE Quimigal	De 42.30 para 40h, desde 1.1.87
Empr.Indústrial de Chapelaria	De 45 para 40h, desde 1.1.87
	De 42 para 40h, no regime de turnos, desde 1.1.87
Ind.Nac.de Produtos Químicos	De 45 para 37.30h, entre Nov. 88 e 1.7.89
LaboratóriosVitória	De 42.30 para 40h em 1988
Paracelsia	De 42.30 para 42h, desde 1986
Medicamenta	De 42.30 para 37.30h em 1988
Sigma	De 42.30 para 40h desde Outubro de 1988
Bial	De 42.30 para 40h desde 1988
CCT Cerâmica Barro Branco	De 45 para 40h, entre Mar.89 e Jan.92
ACT Fibrocimentos	De 42 para 40h, no regime 2 turnos, desde 1.1.87
	De 42.30 para 40h, desde Jan.89

CCT Ind. Betão Pronto	De 45 para 42.30h, de Dez. a Fev. de cada ano
AE Covina	De 42 para 40h, desde 1.1.86
ACT Ind. Cristalaria	De 45 para 44h, a partir de 1.10.89 (excepto Crisal)
CCT Ind. Vidreira-Óptica	40h nas 3 principais empresas, desde 1.1.87
Normax	40h desde 1988
Ramalho Rosa	De 45 para 40h, desde 1.1.87
João Vieira dos Santos	De 45 para 43h, desde 1988
Autosil	Alarg.descanso, 20 para 30m, por per. trab., desde 1.1.89
Grundig	De 42 para 40h, desde 1988, no regime de turnos
Femsa	De 39 para 38.30h, desde 1.1.89
Fiat	De 45 para 42.30, desde 1986
Est. Navais Viana do Castelo	De 42.30 para 41h, entre
EE EDP	De 39 para 38h, desde 1.1.88
CCT Com. Retalhista-D. Lisboa	Em estudo aplicação 40h, com 2 dias descanso seguidos
C. Santos	40h desde 1989 traba. comércio
Braz & Braz	De 44 para 40h. Acordo de Set.88
Hotel Tivoli	De 45 para 40h, desde 1986
AE Enatur	De 43 para 40h, em 1989, em 2 pousadas De 44 para 43h, desde 1.1.86
AE Torralta	De 44 para 40h, de Nov. a Abril, desde 1987
Hotel Sheraton	De 45 para 40h, desde 1.1.86
ACT Empr.Abast.Refeiç.a Aeronaves	De 42.30 para 40h, desde 1988 De 45 para 42.30h, desde 1986
CCT Similares de Hot.RA Madeira	De 45 para 44h, desde 1.9.88
CCT Transp.Rodov.P.merc.-RA-M	De 45 para 40h, desde 1986
CCT Serviços de Limpeza	De 42 para 40h, a partir de 1.1.91
Função Pública	De 36 para 35h, desde 1.1.88 (trab. administrativos)
Serviços de Ensino	De 45 para 40h, desde 1.1.87 (trab. auxiliares)

Serviços de Saúde	De 45 e de 40h para 36h em 1989, em vários hospitais, abrangendo pessoal operário e auxiliar
CCT Tinturarias e Lavanderias	De 42.30 para 40h, desde 1.1.86.(96)

Nos últimos anos, a Administração Pública portuguesa tem sido reduzida, pois aquela se retira de setores produtivos, onde a sua atuação tem sido considerada ineficiente e ineficaz. Assim é que no Governo de Cavaco Silva foi apresentado ante-projeto de lei — e aprovado pela maioria do PSP — com vistas à venda, pelo Estado, de 49% de sua participação em empresas nacionalizadas. De resto, é fenômeno que ocorreu em outros países, v.g., na França e na Inglaterra, onde se operou a desestatização da economia.

Como ocorre no Brasil, o setor da Administração Pública desperta para a sindicalização, havendo a destacar que, igualmente, no caso português esta é uma área de crescimento no que tange ao aumento da filiação aos sindicatos.

A considerar que mais da metade dos empregados na função pública portuguesa se constitui de mulheres, pois o índice de participação do elemento feminino nessa função era, em 1979, de 53%, há que nos determos na problemática da mulher-funcionária pública, nas suas oportunidades neste mercado de trabalho, nas implicações de sua sindicalização, e a ter em conta que só a partir de 1976 que se acha insculpido no quadro de relações formais (já que nas informais, como sói acontecer, a situação é adversa por demais) a igualdade em matéria de direitos e garantias fundamentais, no que respeita à discriminação pelo

(96) O quadro acima foi transcrito literalmente do "Relatório de Actividades," **retro** citado, pág. 59.

sexo.

Na Administração Pública lusa existe um escoamento de emprego direcionado ao universo feminino, talvez até por não apresentarem atrativos os cargos públicos, em escalões mais baixos, e em decorrência dos baixos salários ofertados.

Pode-se aferir tal afirmação, ao atentar para a estatística da participação feminina na Administração Pública daquele país.

O quadro adiante reproduzido demonstra claramente essa participação, que é maior em termos de postos de trabalho menos relevantes, ou seja, os de apoio administrativo e auxiliar, fazendo-se a devida ressalva apenas para as integrantes do magistério, cujo índice é significativamente alto, ou seja, de 76,3%, em 1979. O percentual de ocupantes de direção, também nesse mesmo ano, é de apenas 13,9%, o que dá uma clara percepção da fraca ascensão desse elemento de trabalho aos corpos dirigentes na Administração Pública.

Taxas de Feminização na Administração Pública

Alguns grupos profissionais	Percentagens	
	1 9 6 8	1 9 7 9
Dirigente	4.7	13.9
Docente	77.6	76.3
Operário	1.5	4.4
Técnico superior	15.6	32.6
Administrativo	37.9	63.0
Auxiliar	24.5	53.7
Média da função Pública	33.9	55.1

Fonte: Inquérito aos recursos humanos da função pública (97)

(97) O quadro foi inteiramente reproduzido do interessantíssimo Livro de SILVA, Manuela. O Emprego das Mulheres em Portugal. A "Mão Invisível" na Discriminação Sexual no Emprego, Edições Afrontamento, Porto, 1983, pág. 51.

É preciso que se realce que em Portugal, como no Brasil, o elemento histórico-cultural tem sido senão a mais importante determinante, pelo menos uma das condicionantes culturais de forte impressão na cunhagem das instituições sócio-econômicas. Em assim sendo, o Direito romano e a sua concepção patriarcal do **patria potestas** exerceu uma marcada influência, via, também, Código Civil Napoleônico, de 1804, sobre os costumes da Península, afora, é claro, a não menos importante prolongada submissão à cultura árabe. Toda essa argamassa mesclou o direito português, os costumes e as instituições lusas, do que decorreu invariáveis como uma forte discriminação sobre a mulher no contexto social daquele país.

Até antes do século XIX, a legislação portuguesa sobre a mulher tinha estatuto específico, inerente ao que se presumia ser a natureza própria da mulher. Daí, a disposição no brocardo de que se tratava de "*imbecilitas sexus, inconstantia animi, rectitudo iudicii, verecundia et honestas*, ou seja, "*sexo fraco, de inconstância de espírito, de retidão de juízo, de recato e de dignidade*". (Tradução minha. M.J.)

Apesar da paráfrase, a organização corporativa não excluía as mulheres, havendo corporações de ofícios femininos. Como exemplos dessas, existiram as doceiras, as cristaleiras *, etc. Como se pode ver, eram ofícios femininos, na concepção da época, e ainda na de nossos dias.

Só a partir de 1785, é que a legislação permitiu-lhes o comércio de outras mercadorias (Lei de 08.11.1785). O acesso aos cargos públicos foi viabilizado pelo Decreto nº 4.676, de 11.07.1918, seguindo-se legislação que permitiu o exercício do notariado, de registros (estes por determinação do Decreto nº 5.649, de 10.05.1919).

* Segundo explicação de John Gilissen, cristaleiras eram as mulheres que preparavam e davam os clisteres.

Mesmo assim, informa ainda GILISSEN, permaneceu a proibição de ingresso das mulheres às carreiras diplomática e judicial, e a determinados cargos que importassem em autoridade.(98)

Na verdade, pelo menos formalmente, a discriminação pelo sexo só foi abolida recentemente, por mandamento da constituição de 1976. Ao dizer que a queda da discriminação se deu em foro formal, quer-se com isso dizer que nas relações informais da sociedade portuguesa, pelo menos no mercado de trabalho onde disputam paralelamente homens e mulheres, os entraves são ainda grandes e constatados à luz de estudos especializados.

Na análise proficiente de MANUELA SILVA e de sua equipe, as mulheres em Portugal representam 41,4% do total da população ativa civil, em dados de 1980. Nesse mesmo ano, o contingente feminino distribuía-se na seguinte escala decrescente: no setor terciário, em 39,5% (aqui, de forma preponderante, no setor de serviços, no Comércio, Restaurantes e Hotéis); no setor primário, com 35,2%; e no setor secundário, em 25,2%. No setor primário, a mulher portuguesa substitui, em parte, o homem nos trabalhos de campo e na pesca. Nesses últimos setores, antes do 25 de abril, havia proibição para a sindicalização. O setor secundário — como é de se esperar — é o que apresenta a mais baixa taxa de participantes, de vez que a mulher portuguesa contribui de forma pequena nas atividades produtivas (inversamente ao que ocorre na Alemanha, onde se registra um percentual alto de mulheres nesse setor, donde uma participação mais expressiva das mulheres no Sindicato de Metalurgia, e a conseqüente afiliação aos quadros da DGB, inclusive em postos de direção desta última); e, finalmente, o setor terciário, por onde transita a maior participação feminina, como visto acima.

(98) Os dados foram colhidos em GILISSEN, John. Introdução Histórica ao Direito, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1988, pág. 606.

No que diz respeito à sindicalização desse elemento, há estimativa de que em 1980 havia 1/3 das mulheres com profissão, sindicalizadas, em relação ao total de pessoas ligadas a sindicatos.

Por outro lado, no que tange à ascensão de mulheres em cargos de direção sindical, em uma amostra realizada em 1981, em meio a 315 sindicatos (o que dá uma percentagem de 80% do total destes), apenas 11,7% das mulheres exerciam cargos de direção sindical. As percentagens mais significativas são detectadas em dirigentes sindicais-mulher, nas Cidades de Braga, Lisboa, Porto e Madeira (aqui, com a singularidade de que na Ilha as atividades são quase inteiramente realizadas por mulheres: ofícios de bordados e de vimes).(99)

Portanto, as estruturas sindicais portuguesas também padecem dos males dos preconceitos de sexo e de outros tabus sociais, a estorvarem o desenvolvimento da liderança das mulheres na ação sindical.

A propósito, entre nós, Leôncio Rodrigues, ao analisar a participação dos diversos grupos profissionais nas Executivas da CUT, detecta o fenómeno de participação das mulheres nessa Central, também em grau inexpressivo. Direi eu de forma assemelhada ao que ocorre com outras estruturas sindicais de outros países. São suas as palavras adiante transcritas.

"Outras observações podem ainda ser extraídas da comparação das categorias profissionais presentes nas diferentes Executivas:

Primeiro: embora a proporção de mulheres nos congressos da CUT não seja desprezível (24,1% participaram do III CONCURTO), na Executiva Nacional tem sido sempre muito baixa. Quando da formação da CUT, apenas uma mulher foi eleita. Na Executiva que

(99) Os dados da pesquisa também foram extraídos de SILVA, Manuela. **Op. Cit.**, págs. 23 e segs., e 109 e segs.

saiu do I CONCURTO, havia duas, número que baixou para um na Executiva do III CONCURTO. Um pormenor: todas as mulheres que integram, ou integraram, a Executiva da CUT vêm de sindicatos ou associações de professores; apenas uma foi reeleita uma vez e nenhuma ocupou algum posto importante: presidência, vice-presidência, secretaria geral, tesouraria ou secretaria de relações internacionais. Esses postos, na verdade, vêm sendo ocupado (sic) por um mesmo grupo masculino de sete pessoas."(100)

É fato constatado que no sindicalismo brasileiro, a forte participação dos professores vem das redes públicas, pois destas ocorrem docentes dos três níveis de ensino, e da Administração Pública federal, estadual e municipal; pois a Confederação dos Professores do Brasil representa um milhão e meio de professores do ensino público elementar e secundário, e no ensino universitário, existem cerca de 60 organizações filiadas à Associação Nacional dos Docentes, a representar 45 mil professores.(101)

Vê-se com isso a correlação de variáveis no fenômeno da maior integração da mulher em profissões de docência, pois em Portugal, como foi visto, a taxa de feminização na Administração Pública atinge o seu percentual máximo — também em qualidade — dominado pela categoria profissional de professoras, na percentagem de 77,6%, em 1968, e na proporção de 76,3%, em 1979, no que faz implicar no resultado mais ponderoso de 55,1% de participação média desse elemento na Função Pública, e de forma preponderante no magistério, tendo como contrapartida uma participação inexpressiva na estrutura produtiva com apenas 4,4%, também em 1979.

Segundo, ainda, MANUELA SILVA, há aspectos curiosos no que tange à evolução da taxa de feminização em funções de determinados Ministérios:

(100) Rodrigues, Leôncio Martins. *Op. cit.*, pág. 65

(101) Os dados são de RODRIGUES, Leôncio Martins, *op. cit.*, págs. 114/5.

no Ministério da Justiça, aquela taxa subiu de 16,4%, em 1968, para 34,9%, em 1979. E no Ministério das Obras Públicas, registra-se um índice de 10,4%, naquele primeiro ano e uma elevação para 24,7%, em 1979. E conclui aquela estudiosa, ao afirmar que a Administração Pública portuguesa é um setor aberto ao emprego das mulheres, havendo, entretanto, fatores de discriminação de fato, ao se detectar a reduzida participação feminina nos quadros superiores e dirigentes.(102)

Logo, o fenômeno da rarefação da atuação formal das mulheres em cargos superiores de sindicatos é palpável, não obstante verificar-se que o elemento feminino não se mostra como realidade marginal no que concerne à sua participação quantitativa na atividade econômica. Daí afirmar Manuela Silva que a fraca participação formal das mulheres em sindicatos não se deve ao papel irrelevante desempenhado por elas na vida sindical. Porém, ainda em assertiva daquela estudiosa, a mulher quando exerce funções de direção, é em regra mais ativa e com posições mais avançadas que os seus colegas masculinos.

A estrutura sindical portuguesa é formada de sindicatos, federações e de uniões. Afora em nível horizontal, a existência da prefalada CGTP-IN, esta que conta com 152 sindicatos filiados e 70 outros não-associados, tendo estes, porém, participação regular em órgãos deliberativos daquela Confederação, isto é, participam do Congresso e do Plenário dessa Central.

Segundo informações da própria CGTP-IN, as receitas provindas das quotas dos afiliados atingiram à soma de três milhões de contos, em 1989.

(102) SILVA, Manuela. Op. cit., pág. 52.

A partir de 1974, com o desmantelamento do regime corporativo de Salazar, foi permitido aos funcionários públicos organizarem-se em associações sindicais.

A Constituição portuguesa de 1976 permitiu de forma global, juntamente com a adoção do pluralismo sindical, que todos os trabalhadores pudessem organizar-se em sindicatos. E, aqui, por uma interpretação extensiva reconhece-se no funcionário a capacidade de sindicalização.

Em 1977, Portugal ratificou a Convenção 87 da OIT, a qual apregoa a liberdade sindical aos trabalhadores e empregadores, sem distinção de qualquer espécie. (Artigo 2º da referida Convenção).

Igualmente, há que se analisar que o direito de greve foi permitido e ampliado, pois, em foro constitucional, o gozo de tal direito foi concedido de forma bastante liberal, ao deixar na esfera da discricção dos trabalhadores a definição de interesses a serem defendidos através da greve, com o detalhe de não ser possível restringir esse direito através de lei. (Art. 57º, nºs 1 e 2 da Constituição, na renumeração efetuada pela Revisão Constitucional de 1989).

A partir do novo marco constitucional democrático, é que se abriu aos trabalhadores, incluídos nestes os exercentes de função pública, a possibilidade de sindicalização para a defesa de seus direitos e interesses.

O direito de greve, entretanto, é estendido aos funcionários públicos, em termos relativos. Primeiro, porque a doutrina portuguesa posiciona-se no sentido de que esse permissivo deve ser previsto em Estatuto próprio do funcionalismo. E que estaria ele atrelado a outros

direitos sindicais, como, por exemplo, o de negociação coletiva. Daí porque a legislação sobre o movimento paredista não alcançou as Forças Armadas – como é óbvio – nem as corporações de polícia militar, ou seja, não beneficia a Polícia de Segurança Pública, a Guarda Nacional Republicana, tampouco a Guarda Fiscal.

CAPÍTULO VII

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

De tudo o que foi analisado, há que se tirar algumas ilações relevantes das relações associativas exercitadas no Brasil.

Em seu cerne, convenha-se que o elemento histórico-cultural acha-se nuclearmente arraigado no comportamento associativo do povo brasileiro, haja vista a sua experiência de país colono, cujo colonizador manteve-se em postura absenteísta por longo espaço de tempo, pelo menos por três séculos, até a vinda da Coroa portuguesa para o Brasil, por razões heterônomas à colonização, fato esse inédito, que não encontra paralelo em qualquer outra colonização dos séculos XVI em diante. Quiçá, não se consigne na História dos Povos evento similar.

O exemplo de Portugal foi o de um império centralizador e centralizado, que imprimiu um cunho de administrador de rotação centrípeta, da qual decorriam normas de planejamento e de execução providas sempre, e invariavelmente, de um mesmo Centro de Decisões, tomado este como o Gabinete Real, longínquo da Colônia, com um Oceano a dividir os dois polos de colonização.

Ao lado desse centralismo, é preciso considerar o descaso da Coroa no que concerne a medidas de implantação de centros de estudos, fato esse que denotava cristalinamente um completo desestímulo às Letras ou a quem por elas se interessasse; e, mais ainda, uma sistemática repressão à disseminação de idéias políticas, fatores estes que passaram pela retina da memória nacional e por onde se guardou o atraso do despertar do povo brasileiro para a conscientização de seus valores, de suas potencialidades, e, de conseqüência, de sua capacidade de associação e de reivindicação.

Enquanto a América Espanhola registrava centro Universitários de fundação seiscentista, o povo brasileiro — ou seja, o colono — vivia à

margem das luzes, em completo obscurantismo, na modorra dos trópicos e sem espaço para afugentar a abulia generalizada, face aos decretos e ordenanças régios. Pois, também, é fato palpável ser o Brasil um país ritualista, onde a lei é muitas vezes a letra fria e morta nos compêndios legislativos. Pois assim foi, por séculos, um mero receptáculo de regimentos e ordens, em meio a uma autocracia tradicional, ou seja, pressionado e direcionado pela estrutura da Monarquia absoluta reinante na Europa daqueles dias.

E, assim, transplantou-se toda uma estrutura estranha ao meio brasileiro, sem a preocupação da adequação daquilo que se determinava e impunha à realidade mesológica e social. É o que foi chamado por OLIVEIRA VIANNA de "discordância entre o direito-lei e o direito-costume", este último a ser representado pela realidade social. A primazia foi sempre do primeiro.

E como não é de estranhar, o Brasil nasceu como instituição-Estado, sem o correlato erguimento da construção de uma nação, e continuou crescendo como Estado e minguando como sociedade, pela dizimação de sua nação (na verdade de suas várias nações aborígenes). E na hipertrofia do Estado, a marcada presença do Poder Central a predominar sobre as relações informais, em direção vertical do ápice para a base, a constranger e a dizimar focos de associativismo e movimentos de foro regional, estes com manifestação nítida de insatisfação pelo atropelo do anelo nacional subposto aos desígnios da Coroa. Assim ocorreu com a Conjuração Mineira, de 1791, em que alguns vultos de proa – entre estes, civís e eclesiásticos –, tentaram dar marcha a ideais de independência, a se contraporem à mão férrea da Coroa, em cobrar impostos atrasados suficientemente onerosos, os quais seriam arcados pelos habitantes da Vila Rica sediciosa, havendo, contudo, tal sublevação sido

cerceada prematuramente em seu **desideratum** de independência.

Instituiu-se, assim, um aparelhamento burocrático multifacetado em criar regras, o que imprimiu um forte caráter de ritualismo e fez criar um arcabouço burocrático difuso e ineficaz. É objeto de discussão que se tal não tivesse acontecido, certamente a fisionomia do Brasil poderia ser outra, pois hipoteticamente poder-se-á pensar que a pulverização do poder teria implicado na fragmentação do território, com a quebra da unidade social. A rigor, são apenas hipóteses, que não cabem aqui ser discutidas, por fugirem do encadeamento das teses aqui discutidas.

Assim é que as relações sociais mostraram-se débeis desde o aflorar dos mecanismos políticos de centralização e de autoritarismo, presentes na colonização brasileira.

E o aparato político surgiu como precedente à formação de um sentimento maior de nação, irrompendo o Estado com força vital sem mecanismos de freios, a cooptar todas as manifestações de ordem associativa e grupal. Só o Estado tinha fisionomia e nome e todo o restante, vale dizer, a Sociedade, era amorfo e anômalo, sem identidade, a acompanhar com os olhos passivos a passagem de eventos tantas vezes significativos para o desabrochar do Brasil futuro. Porque, em verdade, o Brasil foi nos primórdios um incomensurável manancial de riquezas, a abastecer a Metrópole.

Ao longo da exposição viu-se que o grande primeiro passo para o concerto de idéias em temas de reivindicação nacional deu-se com a Primeira Assembléia Constituinte, de 1823, a qual, também, foi sufocada por ato de arbitrariedade. Pois esta se confundia com a noção de autoridade, a se sobrepor ao mando legítimo.

E aqui se diz que se tratou de um primeiro foco de aglutinação de interesses nacionais, tendo em vista que aí se reuniram, pela primeira vez, representantes de todas as Províncias brasileiras, em torno de um objetivo comum, qual seja, a feitura de uma primeira Constituição, a qual proviria do somatório das vontades da nacionalidade brasileira, no delineamento de uma Carta Política que faria a estréia do Brasil na era do constitucionalismo. Entretanto, com o ato de dissolução perpetrado pelo Imperador, com a conseqüente outorga da Carta ocorrida em 1824, o que passou para os anais da História foi a subscrição de, apenas, 10 homens públicos a avalizarem essa Carta Política, produto de um ato intempestivo de Pedro I, dando curso ao despotismo estatal.

Mesmo em ocorrendo o processo asfixiante, a Assembléia deixou frutos: 1) pela resistência ao autoritarismo ao lançar a semente para a derrocada do Primeiro Império, ou, mais precisamente, do Primeiro Imperador; 2) pelo trabalho na elaboração de um Projeto de Constituição que serviu de decalque para o modelo da Carta Constitucional outorgada posteriormente; 3) pela insurgência dos brios nacionais visíveis em homens do porte dos irmãos ANDRADA, de José da Silva Lisboa, de Vergueiro, e de tantos outros.

Assim é que em 12 de novembro de 1823, a uma hora da tarde, abortava a primeira tentativa de Pacto Social no Brasil.

O país atravessou o Segundo Império sem grandes comoções graças à maestria política do nosso Segundo Imperador.

Todavia, o Império unitário e centralizado já não era exequível no esquemapolítico em que era lastreado, sobretudo após a Guerra do Paraguai, o descontentamento militar e o Movimento ascendente em prol da extinção da escravidão. O tecido social muito esgarçado, afora o

surgimento de um novo estamento profissional a alçar vôo — o militar — fez romper a já fraca textura institucional.

E com esse rompimento — feito por militares — o Brasil passa por uma mudança de fundo muito marcante, pois com o fim do Império, muda-se a forma de Estado e o sistema de governo.

A Constituição promulgada em 1891 não abraçou os problemas sociais já então existentes, pois a questão político-institucional — instalação da República e da Federação — foi prioridade a ser alavancada e consolidada por aqueles dias. Assim é que o primeiro Estatuto Político da República, de caráter liberal, não enfrentou os desequilíbrios então nascentes da relação do capital com o trabalho. A filosofia do "*laissez faire, laissez passer*" não cuidava de atender ao intervencionismo estatal nos conflitos sociais engendrados nas relações produtivas.

E dessa forma é que, desde o final do século XIX, surgem no Rio de Janeiro, então capital da República, e em São Paulo — a essa altura despontando para o que viria a ser 50 anos depois — movimentos associativistas e reivindicatórios que deram lugar ao crepitar de idéias ainda não conhecidas no Brasil. No Rio, os movimentos políticos e partidários, sobretudo os anarquistas, passaram a influenciar correntes de trabalhadores, nos ambientes das fábricas, em meio aos trabalhadores ferroviários, etc. E em São Paulo, com a chegada das correntes imigratórias, cria-se uma nova mentalidade que inspira os primeiros e estreantes movimentos sindicais.

Desde os primeiros movimentos de contestação de salários e de condições de trabalho, o Estado manteve-se alheio, até a chegada de VARGAS ao poder, quando se sentiu o seu estilo pessoal, ao tratar de tutelar daí em diante o movimento sindicalista, o qual dava os seus

trôpegos passos iniciais.

Irrompe a Revolução tenentista de 1930, que veio a dar uma rápida trégua política aos dias que então corriam, com a posse, pela Junta Governativa, de Vargas, em 03 de novembro daquele ano. E Getúlio passa a governar de forma excepcional, até a Constituição de 1934, esta, liberal e democrata, mas de vida muito curta, pois sem resistir ao peso dos acontecimentos mundiais, durou um pouco mais de três anos, sendo devorada pelo ato também excepcional de derrocada do regime, com a permanência arbitrária no poder do aparelhamento estatal que veio para ser transitório, mas que se consolidou por força da Carta Constitucional outorgada em 10 de novembro de 1937, e até a despeito desta, quando determinou fosse realizado plebiscito para confirmação ou não do mandato presidencial, o que não ocorreu.

Foi criado, então, o modelo sindical corporativo, de elucubração, em parte das idéias de Oliveira Vianna, em parte retalhadas da ideologia fascista italiana, tão em voga na Europa de então. Assim foi traçado um rumo histórico que foi seguido até os dias de hoje, pois, não obstante as mudanças estruturais e contingenciais ocorridas nas classes produtivas brasileiras desde então, o esboço corporativo é o mesmo e, curiosamente, de plena aceitação nas estruturas sindicais brasileiras, inclusive, e sobretudo, por parte dos responsáveis pela política sindical dos trabalhadores.

A política sindical nascente com VARGAS se fundou em viga institucional corporativa e no enfoque de se tratar de entidade de apoio ao Governo e de intervenção do aparato governamental em seu desenho organizacional e em sua fisiologia, em que a autonomia foi sacrificada pela interveniência do Ministro do Trabalho, em assuntos de interesse

interno dos sindicatos e, sobretudo, pela criação do imposto sindical, que veio a dar o suporte financeiro dos agentes sindicais, ao mesmo tempo em que ceifava a independência nas linhas de ação dessa corporação.

Nasceu, assim, o sindicato brasileiro na geometria do Decreto nº 19.970, de 19 de março de 1931, como órgão de colaboração com o Poder Público. E o sindicato emergia sob a égide do Estado, em caráter de agremiação unitária, sem espontaneidade, sem ser produto das forças vivas da relação produtiva, vivendo sob o crivo da autoridade governamental, desde a sua constituição, passando pelo controle das finanças, e sob a permanente ameaça de intervenção do Ministro do Trabalho desde que a conjuntura político-social assim o ensejasse.

Daí porque por ocasião da formulação da Convenção nº 87, da OIT, datada de 1948, o Brasil a ela não aderiu — fato esse subsistente até os dias de hoje —, apesar de haver o Brasil ratificado várias das Convenções daquele organismo, desde 1919, ano da criação daquela Agência da ONU. E essa não-adesão se dá exatamente em função de aquela Convenção recomendar e tornar explícita a liberdade sindical — esta, ampla e sem a intermediação de quaisquer órgãos —, o que se incompatibilizava com a estrutura sindical então adotada pelo Brasil varguista, estrutura essa vigente até hoje, não obstante terem se sucedido várias fases político-institucionais, com variáveis políticas aí anotadas. No entretanto, o figurino sindical é o mesmo, a despeito da reformulação dos princípios básicos, feita pela nova Constituição brasileira de 1988.

O país viveu recentemente 20 anos de regime político arbitrário, de base militarista, sem líderes que pudessem gerar elos de interação com a sociedade, a criar empatia com o povo ou, pelo menos, que despertasse sentimento de culto ou sequer de respeito à autoridade.

Inversa e paradoxalmente, o Brasil pendula, ora, entre uma meteórica inclinação para uma democracia populista, ora, em ato contínuo, em seguindo um clima de iconoclastia quanto às lideranças políticas e governamentais.

Convivendo-se com esse descrédito geral, sente-se que o meio sindical, por seu turno, não conta com respaldo eficaz da Sociedade, nem com a credibilidade que se podia desejar em meio aos diversos segmentos sociais e profissionais. Em contraponto, ou talvez por isso mesmo, a liderança sindical é destituída de idéias e de valores mais condizentes com um sindicalismo avançado, havendo a distinguir que só em meio a alguns e raros segmentos profissionais, é possível encontrar de forma mais visível e mais legítima uma efetiva capacidade de pressão e/ou de expressão.

O ressurgimento do sindicalismo no Brasil se deu, aí, em meio a um clima político-institucional repressivo, de extrema direita, o que provavelmente levou a corrente sindicalista mais representativa, naquele contexto nascida, a tender marcadamente para o debruçar de ideologias de extrema esquerda, a pregar a luta de classes, a mudança estrutural da sociedade, a queda do capitalismo e a sua substituição pelo modelo leninista-marxista. O movimento pendular, aí, é inexorável. Pelo menos isso se dá a nível de discussão retórica. E o modelo sulcado nessa ideologia aparece agora anacrônico, em meio à ruína do paradigma, o qual empiricamente é destruído em função das mudanças institucionais que o mundo, perplexo, vê passar diante de si.

Na verdade, o socialismo revolucionário está em decadência no mundo moderno, mas retoricamente praticado, ainda, na corrente brasileira, pelo menos nos quadros de alguns sindicatos, ou no interior

da CUT, como ficou demonstrado.

Entrementes, foi por essa via que renasceu o sindicalismo brasileiro, no final da década de 1970 e início dos anos 80. Dos vários Encontros e da 1ª CONCLAT, ocorridos nas regiões fabris do Brasil, notadamente em São Paulo e em Minas Gerais, ressurgiu o ânimo de criar sindicatos mais eficazes e de se estabelecer uma estrutura sindical horizontal que viesse a congregar todos os sindicatos profissionais. Era o desejo de ver criada uma central única, esquecidos os seus idealizadores que nesse projeto seria pouco proficiente estabelecer-se uma construção que não tivesse o amparo da Lei Maior, que lhe permitisse a utilização de instrumentos capazes de procedimentalizar meios e modos para que essa representação se tornasse não só eficaz mas, sobretudo, efetiva. Afora a componente sociológica de que não havia unidade para tal, e por isso mesmo as dissensões com outros grupos de liderança sindical não permitiram que se metamorfoseasse a idéia em fato. O que daí saiu foi uma CUT sem representatividade de todos os segmentos sindicais do estamento profissional, haja vista que da cisão nasceu também a CGT, sem que nem uma, nem outra, trouxesse legitimidade quer como um estrato superior do sindicato, quer como representação a nível de conglomerado horizontal de sindicatos.

E essa situação anômala, contraditória, permanece instalada no esquema institucional sindical brasileiro.

Dentro desse arcabouço afilia-se a nascente estrutura sindical dos servidores públicos. Pelos movimentos reivindicatórios dos empregados da estrutura produtiva — esses, mais calejados em suas lutas, e menos amorfos em suas linhas de ação —, passa o movimento sindical daqueles agentes públicos, apesar de ainda muito incipiente e a reboque dos

sindicatos da Grande São Paulo.

Aqui, há duas ilações importantes a serem extraídas: primeiro, há que se justificar que na década de 80, a associação dos servidores públicos torna-se um braço ancilar do raio de ação do sindicalismo executado pelo empregado das fábricas, pelos motivos já apontados de não haver qualquer tradição de luta entre os funcionários públicos, pois impedidos constitucionalmente de se arregimentarem. A segunda conclusão a que se chega é a de que essa afiliação ter dado um tom de subsidiariedade, a reduzir a relevância das posições daqueles agentes, havendo a sua luta se incorporado às Bandeiras-Gerais dos trabalhadores.

Vê-se, assim que o movimento sindical dos funcionários públicos não tem contabilizado maiores conquistas no que se refere a essa afiliação. Um exemplo marcante é dado com a ação desencadeada pelo Governo Federal ao alijar para a disponibilidade mais de 50 mil servidores públicos, havendo a registrar que a contestação sindical não mostrou competência para o arredamento da medida. Na verdade, a correção de erro dessa magnitude só foi realizada pela via judicial, através da Corte Maior do país, ao determinar que fossem pagos salários e vencimentos integrais aos servidores postos em disponibilidade. É dessa decisão o efeito de fazer o governo retroceder e aproveitar os servidores, ao tratar de lotá-los, de volta, nos diversos órgãos da estrutura governamental. Portanto, só por via oblíqua foi possível o reverso da situação, sabido que o que levou o Governo a trazer de volta os servidores postos na disponibilidade, foi a decisão de ser compelido a pagar em sua integralidade a remuneração dos atingidos pela despropositada medida.

Assim, tem-se registrado pouca profissionalização por parte dos

líderes sindicais no que compete a abordar os temas de interesse da classe dos agentes públicos, por desconhecimento das regras específicas de referência do funcionalismo, e por estar atada aquela classe a grupos diversificados, tanto no que respeita às suas ideossincrasias, como às razões e ao preceituário que informam esse estamento profissional.

Tampouco registra-se na história do sindicato brasileiro, especialmente em sua política pragmática, capacidade de negociação e de rearranjo nos interesses do sindicalizado ou da classe representada. O instrumento mais **exequível** aí afluído é o uso da greve que tem se constituído em único recurso de negociação no processo trombótico de composição de interesses. Por outro lado, o Estado autoritário — o mesmo que desfêz a Primeira Constituinte e que reduziu a meras associações de pelegos os sindicatos — não tem contribuído para a conquista de um estágio de otimização de relações informais, pois se de um lado falta o bom senso e a liderança profícua, do outro, ressoam ímpetos de autoritarismo, muitas vezes a descambar para medidas ineficazes e de nenhum modo efetivas. A homeostase é precária na composição dos interesses entre empregado e empregador, e muito mais entre aquele e o Estado, este historicamente convocado a compor os litígios de forma freqüente e a assumir, quase sempre, um papel repetidor de sua própria história autocrática.

Foi ressaltado que no Brasil o estamento incumbido de compor as contendas trabalhistas é o foro especializado da Justiça do Trabalho, que se constitui na via operacional por onde transitam as negociações oriundas das relações conflituosas do trabalho.

Como visto no corpo desta dissertação, pode-se, igualmente, concluir que sofre essa alçada o reflexo da pouca visão crítica dos

líderes sindicais, os quais muitas vezes assacam contra essa esfera de negociação, a negar-lhe a devida legitimação para o que se propõe nela seja realizado. Ora, esse descompasso é fruto de uma estrutura sindical não-amadurecida, que não tem pilares institucionais sólidos e que vive ambigüidades como as de ter Centrais Sindicais sem que sejam efetivamente sindicais, por lhes faltarem instrumentos formais e regulamentares para a sua operacionalização como tais, bem como a existência de contradições como as de defender a autonomia e liberdade sindicais, ao mesmo tempo em que apregoam a ratificação da Convenção nº 87/48, da OIT, com a ressalva de ser preservada a unicidade sindical. São, pois, incongruências de um aparato que vive sob o condão do Estado que o patrocina e lhe aloca recursos, através do imposto sindical, hoje chamado contribuição sindical, obrigatória para os afiliados e os não-afiliados.

A afiliação dos servidores públicos em sindicatos de matiz ideológico-partidário traz uma resultante de dependência às linhas mestras dessa política e um radicalismo ineficaz quando se priorizam palavras de ordem em meio a uma pauta híbrida em que se misturam reivindicações dos trabalhadores de fábricas do ABC paulista com reclamos de uma classe que tem as suas peculiaridades. Há que se considerar que a força de trabalho dos funcionários públicos é vendida de forma "*sui generis*", quer pelo ângulo de seus particularismos, quer pela ótica de sua vinculação com o Poder Público, ao qual está afeto. Daí existir um elo chamado por alguns de fidelidade, que sustém o agente público ao Estado, sendo que os atos de vontade desses indivíduos (funcionários) valem como manifestação do querer da pessoa política representada, quer essa pessoa seja a União, os Estados ou os Municípios.

Por outro lado, conclua-se que se o funcionário público é

instrumento dessa pessoa política à qual se acha vinculado, ou com a qual interage, não poderão esses funcionários ser instrumentos de seus próprios interesses a serem representados por sindicatos de coloração ideológica de qualquer natureza. Aqui, essa condição se inverte e o funcionário deixa de ser instrumento para ser agente proativo de sua própria organização e das questões atinentes à sua classe. Ora, a afiliação a organizações que se manifestaram por um socialismo revolucionário traz a consequência de engolfarem os planos de ação e o rol de reivindicações daqueles agentes nos programas de luta revolucionária da tomada do poder, da quebra da estrutura capitalista e do assalto à propriedade privada.

Como administrar meios e fins tão díspares? O nosso entendimento é o de que os sindicatos do funcionário público – sobretudo aqueles representativos dos que têm a condição de servidores institucionais – devem existir de forma autônoma, sem matiz político-doutrinário e com atitudes mais realistas em função de sua essência, e de sua meta teleológica. Não há porque acentuar contradições capitalistas, pois esse aspecto não se harmoniza com a classe de agentes que se deseja seja literalmente profissionalizada e cônica de suas próprias virtualidades.

Em suma, recomenda-se que uma agremiação sindical que deseje tornar-se forte e terminantemente representativa dos ideais da classe de funcionários públicos deve alijar-se das peias ideológicas e caminhar em demanda de projetos específicos, a ter em vista um horizonte de conquistas, pois o fenômeno observado nos últimos tempos é de falta de tecnicidade do Poder Central, ao desfechar medidas inadequadas e inoportunas, como a que ocorreu com a disponibilidade, em 1990, e com os

caminhos desencontrados da isonomia, a que não se chegou a critérios racionais para a sua implementação, ou como ocorre com o desejo de se suprimir a estabilidade, esta, muitas vezes ventilada em anteprojetos de reforma constitucional, sendo hoje o calcanhar de aquiles da condição de permanência do servidor público no Serviço Civil da União.

Um sindicato representativo dessa classe deve estar atento para vigiar os dilemas do Governo Central, pois como reconhecido por esse próprio Governo, a disponibilidade foi um equívoco, sabido que apenas 11% do PEA é composto de funcionários públicos, assim considerados os servidores em todos os níveis (federal, estadual e municipal). É preciso assim, que se estabeleça mecanismo de controle dos sindicatos próprios dessa classe para que medidas dessa natureza não consolidem práticas laboratoriais de péssimo efeito. Para tanto, é mister, igualmente, que os sindicatos contem com lideranças profissionalizadas, competentes, e de formação percuciente.

Parece-me que no apagar das luzes deste século, o modelo de sindicato se direciona na perspectiva de se estabelecer uma parceria social, sem o acirramento da questão ideológica, esta, hoje esvaziada em função da derruição do modelo socialista, passando a discussão dos temas gerais da Sociedade por canais de reprocessamento de valores outros, como a ética na política e na gestão pública, a revitalização do sistema educacional, a erradicação da pobreza, etc.

No que tange ao funcionário público, as conclusões — que não são jamais definitivas, em face do cadinho de idéias novas que surgem no dia-a-dia do mundo moderno, em que a mídia tem um papel institucional relevante, por ser canal processador de valores junto à coletividade, em que se vive sob o império brutal das massas, como vaticinado por ORTEGA Y

GASSET —, são no sentido de uma revalorização daquele que traduz a vontade da Administração Pública e dela é obreiro, e que nessa panorâmica os sindicatos dele representativos sejam o porta-voz desses novos anseios, dentro de linhas de ação consentâneas com a sua natureza. E que a fisiologia de suas linhas seja mais alimentadora e reprodutora que o fim a que se propõem essas agremiações, pois este último terá sempre curso, enquanto houver aspiração e ideário, enquanto aquela é a responsável pela manutenção da chama capaz de revitalizar os caminhos a palmilhar. Já dizia CERVANTES: "*O caminho é melhor que a pousada.*"

E esse sindicalismo voltado para a Administração Pública merece ser reestudado, até porque no Brasil esse movimento de arregimentação de funcionários públicos é recente e necessita de ser delineado não como uma vertente ancilar do sindicalismo feito por quaisquer outras ramificações ligadas ao setor privado, mas, sim, como movimento autônomo e autêntico, a abrir os seus próprios caminhos, mesmo que sejam esses árduos, pois o seu parceiro — o Estado — é, como dito, de configuração autoritária, absorvedora, não-propício às negociações e, sabidamente, capaz de reverter a seu favor movimentos tendentes a prestigiar os trabalhadores públicos, ao alegar razões despiciendas.

Falta, também, liderança capaz aos movimentos sindicais de funcionários públicos, para que se possa levar avante a bandeira desses trabalhadores, os quais na moldura institucional de países avançados, não se apresentam como empregados comuns, mas beneficiários de Estatutos específicos a moldarem os quadros de direitos e deveres, e a nortear em esquemas de ação próprios e em conformação à sua peculiar identidade.

No que tange aos modelos de sindicalismo aqui analisados, há que se extrair algumas conclusões: primeiro, no relativo ao paradigma

francês, deduz-se que as lutas processadas em função do direito de coalização — este que desde a primeira metade do século XIX vem sendo obstaculizado —, cristalinizaram-se em faculdade consentida para, após, transmudar-se em espécie de tipo permissivo para a sindicalização, o que ocorreu na via oposta do sentimento do povo francês, de cunho eminentemente individualista, ao mesmo tempo em que se verifica um verdadeiro culto ao Estado. E isso se dá no caldeamento das idéias da Revolução, a qual soterrou regalias e privilégios da Ordem-de-Coisas relacionadas ao Absolutismo, fazendo despontar no caráter francês um misto de individualismo e de igualitarismo próprios de uma nascente estrutura mesclada de ideais iluministas, através dos quais se agasalhou a idéia central de um Estado liberal do "*laissez faire, laissez passer*".

Por outro lado, o movimento do sindicalismo da Administração Pública, nesse país, é relativamente recente, havendo sido proclamado só após a última Grande Guerra, quando pelo espírito de um modelo menos liberal, foi erigido na então nascente Constituição, o permissivo para que essa espécie de associativismo viesse a se compor.

Como visto, o instrumento da greve é usado sempre na última instância, havendo outras vias recursais a serem utilizadas, tais como, a conciliação e a arbitragem. Pois, a França hoje dispõe de um corpo de funcionários públicos otimamente qualificado, com padrões de desempenho excelentes, o que dá a esse estamento um caráter de credibilidade diante do Estado e da Sociedade. É verdade, também, que esta última tem um alto grau de participação, haja vista ser constituída de segmentos com eficaz poder de pressão, o que garante uma sanção social capaz de definir contendas, o que vem se fazendo sentir desde 1947 e de forma acentuada após 1951.

Segundo, quanto ao modelo alemão, necessário aferir que se trata de um sindicalismo altamente avançado, não só no que concerne aos sindicatos da relação produtiva, bem como aos representativos da função pública. É na Alemanha que se encontra o menor índice de conflitos trabalhistas da Europa e, de conseqüência, um coeficiente historicamente baixo de paralisação do trabalho, o que dá a nota de ser a greve um meio em última instância utilizado, pois sobre ela recai, inclusive, uma certa censura social.

O sindicato alemão é de molde capitalista, pois acredita ser parceiro do modelo econômico existente no país. A DGB é poderosa econômica e socialmente, pois influte as suas posições e presença no campo econômico, bem como no quadro institucional.

Os funcionários públicos nesse país mantêm posturas de afastamento dos interesses e das linhas de ação do movimento sindical da área produtiva, pois crêem serem diferenciados em função de seus deveres para com o Estado, o que se constitui em tradição de profissionalismo desde os tempos do Estado prussiano. Aliás, os estudos de MAX WEBER sobre a racionalidade na burocracia pública derivaram dessa perspectiva, de vez que as suas análises provieram de observações científicas realizadas também nesse estrato de servidores.

É daí que vêm os conceitos de legalidade, de impessoalidade, de obediência, de verticalização na estrutura funcional e, sobretudo, da conceptualística da institucionalização do cargo, no que diz respeito à dignidade, à estima social e à segurança que permeiam essas categorias de funções e de pessoas. É a idéia da Autoridade legal que subjaz à grandiosidade do estamento burocrático público na Alemanha e do qual derivam igualmente, a disciplina e a autonomia do funcionalismo público

ao se arremeter em categoria de sindicato. É o reconhecimento, por assim dizer, de suas diferenciações, as quais não poderão ser confundidas com as características cardeais do trabalhador da relação produtiva.

Desse estudo conclui-se também que as mulheres alemãs, não obstante a sua condição de cidadãs participantes da vida pública e geradoras das riquezas do país, por ser elemento preponderantemente ativo da economia nacional, parece não se interessarem pela política sindical de forma mais participativa, o que, aliás, não condiz com a sua condição de elemento interativo não só na base produtiva do país, bem como na esfera de atuação do serviço público. Pois aí se estampa um quadro de expressão participativa, pois ela — a mulher alemã — constitui maioria na afiliação aos quadros do Sindicato dos Metalúrgicos e é a segunda maior expressão numérica no Sindicato dos Funcionários Públicos, aqui perfazendo uma porcentagem de mais de 1/5 de associadas a esta Agremiação sindical.

Finalmente, a conclusão que se extrai do terceiro modelo pesquisado — o português — é no sentido de que a conjunção histórica Brasil-Portugal traz muitas semelhanças e parentescos na análise do quadro geral do sindicalismo e de suas linhas de ação. Brasil e Portugal serviram-se bem aos desígnios da ideologia chauvinista, nos primeiros quartéis do século XX, sendo que neste último país o salazarismo, mais alongado no tempo, deixou as suas marcas impressas no sindicato do tipo unitário, de sindicato colaborador do Estado. Mesmo assim, essas marcas não serviram de óbices para a mudança operada no quadro institucional do país, com a redemocratização implantada a partir de 1974.

No Brasil, o sindicato oficial, decalcado do modelo italiano da "*Carta del Lavoro*" deixou as suas raízes até hoje, ao demonstrar, assim, ter sido mais forte o caldeamento do modelo no solo social brasileiro. As

forças políticas radicais têm mais viço e a ferroam de forma mais profunda as vigas dos pilares institucionais.

Portugal ratificou, após 1974, a Convenção 87/48, da OIT, a despeito mesmo da corrente socialista deflagrar a disputa pelo sindicato único. A CGTP-IN é visceralmente ligada à ideologia do sindicalismo revolucionário, no que mantém pontos de ligação com as linhas de ação da CUT brasileira, esta, estribada em discursos e programas nessa direção, não obstante as contradições quanto à pregação do pluralismo democrático, que deve ser visto como um macro-discurso dentro do qual se deve inserir a pluralidade também no interior de células associativas, como, por exemplo, deve ocorrer *interna-corporis* nos partidos políticos e nos sindicatos.

Portanto, as contradições são encontradiças tanto a nível de sindicalismo português, como na vertente brasileira, havendo a registrar que sob o plano da Constituição portuguesa de 1976, e posteriores revisões, o sindicato é livre, a sua constituição goza de liberdade em todos os níveis; está consignada a liberdade de inscrição, sendo que não há obrigatoriedade de pagamento de quotas pela não-afiliação (como, aliás, ocorre no Brasil); foi proclamada a liberdade de organização e de regulamentação das associações sindicais; é garantido o direito de exercício da atividade sindical na empresa; e, por fim, o direito de tendência segundo as formas que os respectivos estatutos determinarem. (Cfr. artigo 55º da Constituição lusa).

Por aí se vê que não obstante os quarenta anos de domínio salazarista, o movimento das forças democráticas foi mais frisante, pelo menos no que se refere ao fato da vontade política em fazer o acerto de contas do atraso institucional em que vivia aquele país, no que se refere

ao estribo institucional em que assentava Portugal, o qual juntamente com a Espanha e a Grécia, formavam os únicos países fora do contexto democrático da Europa Ocidental, até meados da década de 70.

A contradição aí permanece quando se analisa a postura da ala esquerda do movimento sindical em se aferroar à idéia da unicidade sindical e a combater o direito de tendência, por considerá-lo o "direito de fração". Logo se observa que a resistência às teses de pluralismo não condiz com a macro-política de governo da maioria, de opção pelo ingresso na Comunidade Européia e no Parlamento Europeu, e, até, para a adesão ao Tratado de Maastricht, este que determinará a criação de uma Europa unificada.

No corpo do trabalho foi feita uma sucinta análise quanto à participação das mulheres no quadro da economia nacional, bem como em postos da administração sindical. No quadro geral de profissões, as mulheres nesse país apresentam uma participação expressiva no que diz respeito ao exercício das funções de magistério, não havendo, entretanto, cooptado cargos de relevância na política sindical, nem nos estratos superiores da burocracia pública.

A participação do elemento feminino se dá de forma mais preponderante no estrato terciário e no setor primário da economia, sendo irrelevante a sua atuação no setor da relação produtiva, pois o peso maior se inflete na pesca e na agricultura, e nas funções de magistério, havendo a considerar que essa ordem de grandeza é maior em postos de trabalho a nível de apoio administrativo e/ou auxiliar.

Portanto, a função de magistério é responsável pelo maior índice de participação da mulher na função pública, sendo esse setor, também, o que denota uma maior taxa de profissionalização. Igualmente, a

participação da mulher nas afiliações aos sindicatos é pequena, mesmo nos setores que registram as maiores taxas de emprego, como ocorre com o setor terciário em geral.

A propósito da baixa participação da mulher portuguesa na política sindical, mesmo nas agremiações em que se registra um alto índice de afiliados-mulher, a conclusão é de MANUELA SILVA ao explicar que se os cargos de direção nesses sindicatos são preenchidos de forma exclusiva ou majoritária por homens, se deve à influência dos preconceitos e a outros condicionantes sociais, que servem de obstáculo a um fato visível, qual seja, a da realidade da participação ativa da mulher na sociedade portuguesa de hoje. Afora, é claro, as variáveis da baixa instrução especializada da mulher naquele país, a pouca disponibilidade de seu tempo, já que vive a tarefa dupla da casa e do emprego, e outros fatores que não cabem aqui ser referidos.

A assertiva daquela estudiosa dá arrimo à nossa conclusão de que o elemento histórico-cultural é uma determinante na resultante dos padrões de conduta social tanto em Portugal, como no Brasil, este, por sua conjunção histórica àquele país por pelo menos 400 anos. Daí a análise que desenvolvi com o elo histórico, e que se consubstancia na primeira parte deste trabalho, quando tentei mostrar as variáveis culturais que jazem no caráter e nas ideossincrasias da nação brasileira e, especialmente, naquilo que é o foco desta análise, ou seja, a capacidade de associativismo deste povo, na espécie tipificada dos sindicatos, na ótica mais ampliada a perpassar a própria história do sindicalismo como um todo, e, de forma mais específica, na esfera da Administração Pública.

Os modelos que aqui foram estudados, mostram a diversidade de

quadros em países de culturas diferenciadas e a sobrelevar o fato de que a inserção do estudo do modelo português mais serve para mostrar que o percurso cultural que o Brasil tem trilhado denuncia as conotações que lhe foram inculcadas pelo processo histórico, mas que em face de sua ontologia, pelas suas condições de ser único, de ser Brasil, vale romper com certos traços e alevantar ideais impregnados de novos valores éticos, filosóficos, morais, educacionais e organizacionais, vendo a desacorrentar-se de modelos de baixa capacidade de organização, modelos esses infensos ao atingimento de um estágio de desenvolvimento social mais justo. E assim estar-se-á no caminho da compatibilização do potencial brasileiro com o ato concreto de despertar, para a entrada e transição no milênio que se anuncia.

Essa deve ser a preocupação cardinal dirigida aos sustentáculos de uma Ordem e de um Progresso dinâmicos, e que devem perpassar os sindicatos e os partidos políticos, estes, representativos do grande universo de cidadãos; aqueles, porta-vozes da imensa massa trabalhadora, e que em relação simbiótica comportem-se como os autênticos canais de interação entre as diversas partes da complexa construção nacional.

A Questão do Direito de Associação e Sindical nas Constituições Brasileiras

CONSTITUIÇÃO	TRATAMENTO DADO AO DIREITO DE ASSOCIAÇÃO	TRATAMENTO DADO AO DIREITO SINDICAL	
		AOS TRABALHADORES	AO SERVIDOR PÚBLICO
1824	OMISSA	OMISSA	OMISSA
1891	Art. 72, § 8º. Assegurou o direito de associação e de reunião, com permissibilidade de intervenção da polícia, para manutenção da ordem.	OMISSA	OMISSA
1934	Art. 113, nº 12. Foi garantida a liberdade de associação para fins lícitos. A sua dissolução só poderia ocorrer por sentença judicial.	Art. 120. Os sindicatos e as organizações profissionais foram reconhecidos, bem como estatuída a pluralidade sindical, a ser regulamentada por lei. (Esta não foi editada, em virtude da implantação do Estado Novo).	OMISSA

(Cont.)

(Cont.)

CONSTITUIÇÃO	TRATAMENTO DADO AO DIREITO DE ASSOCIAÇÃO	TRATAMENTO DADO AO DIREITO SINDICAL	
		AOS TRABALHADORES	AO SERVIDOR PÚBLICO
1937	Art. 122, nº 9. Garantida a liberdade de associação, desde que os seus fins não fossem contrários à lei penal e aos bons costumes.	Art. 138. Reconhecimento do sindicato como livre, porém a receber o beneplácito do Estado para exercer a representação. Previstos a cobrança de contribuições, e o reconhecimento da função delegada do Poder Público. A greve foi considerada como instrumento anti-social.	OMISSA
1946	Art. 141, § 12. Foi garantida a liberdade de associação para fins lícitos. A dissolução desta só poderia ser feita mediante sentença judicial.	Art. 159. Considerada livre a associação profissional ou sindical, remetendo para a lei ordinária a forma de sua constituição, a sua representação legal e o exercício de funções delegadas pelo Poder Público. (Não foi regulamentado o dispositivo até o advento do regime de 1964). Reconhecido o direito de greve. (Art. 158)	OMISSA

(Cont.)

CONSTITUIÇÃO	TRATAMENTO DADO AO DIREITO DE ASSOCIAÇÃO	TRATAMENTO DADO AO DIREITO SINDICAL	
		AOS TRABALHADORES	AO SERVIDOR PÚBLICO
1967 C/E.C.nº 01/69	Art. 153, § 28. Assegurada a <u>li</u> berdade de associação para fins lícitos. Igualmente, só poderia ser dissolvida por efeito de uma decisão judicial.	Art. 166. Considerada livre a associação profissional ou <u>sin</u> sical; a sua constituição, a representação nas convenções coletivas de trabalho e o exer <u>ci</u> cício de funções delegadas <u>fi</u> caram a depender de regulamen <u>ta</u> ção. Foi assegurado o <u>direi</u> to de greve. (Art. 165, XXX).	Art. 162. Proibido o direito de greve nos serviços publi <u>cos</u> e nas atividades consi <u>der</u> adas essenciais, em lei. (A regulamentação coube ao Decreto-Lei nº 1.632, de 04.8.78).
1988	Art. 5º, incisos XVII, XVIII, XIX, XX e XXI. Foi concedida <u>li</u> berdade plena para as associa <u>ç</u> ões com fins lícitos, tendo <u>si</u> do vedada a associação de cará <u>ter</u> paramilitar; a criação de associações e cooperativas não prescinde de autorização, haven <u>do</u> sido proibida a interferên <u>cia</u> do Estado em seu funciona-	Art. 8º e incisos. A associa <u>ç</u> ão profissional ou sindical é livre, sem que para a sua fun <u>da</u> ção haja necessidade de auto <u>ri</u> zação do Estado. O sindicato é único e representativo da <u>ca</u> tegoria profissional ou econô <u>mi</u> ca dentro da mesma base ter <u>ri</u> torial; não há obrigatorie <u>da</u> de para a filiação ou para	Art. 37, incisos VI e VII. Assegurado o direito à livre as <u>so</u> ciação sindical; e garantido o direito de greve em moldes a serem estabelecidos, e em <u>limi</u> tes a serem fixados, em lei complementar.

(Cont.)

CONSTITUIÇÃO	TRATAMENTO DADO AO DIREITO DE ASSOCIAÇÃO	TRATAMENTO DADO AO DIREITO SINDICAL	
		AOS TRABALHADORES	AO SERVIDOR PÚBLICO
	namento; ninguém será obrigado a participar de associação ou a permanecer em qualquer delas; as entidades associativas são legítimas na representação de seus filiados, desde que expressamente autorizadas.	a permanência da condição de filiado; os sindicatos devem obrigatoriamente participar das negociações coletivas de trabalho. É assegurado o direito de greve, recaindo sobre os trabalhadores a responsabilidade de decidir sobre quando seja oportuna e que interesses defender.	

B I B L I O G R A F I A

I) Obras

- AFONSO, Carlos A., e SOUZA, Herbert. O Estado e o Desenvolvimento Capitalista no Brasil, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977.
- AGESTA, Luis Sanchez. Curso de Derecho Constitucional Comparado, Editora Nacional, Madrid, 1963.
- ARMITAGE, João. História do Brasil, Editora Itatiaia Limitada/EDUSP, Belo Horizonte, 1981.
- BERNARDO, João. Capital, Sindicatos, Gestores. Editora Revista dos Tribunais Ltda., São Paulo, 1987.
- BRANDÃO, Adelino. Salvaguardas Populares na Constituição, Julex Livros Ltda., 1ª Edição, Campinas, 1988.
- BUEN, L., Nestor de. Atuação do Sindicato no México, in O Sindicato nos Países em Desenvolvimento. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1980.
- CAMPANHOLE, Adriano e CAMPANHOL e, Hilton Lobo (Compiladores), Constituições do Brasil, Editora Atlas, 5ª Edição, 1981.
- CAVALCANTI, Maria José de Figueirêdo. O Servidor Público em face da Nova Constituição; O direito à Sindicalização, Gráfica Botânica Editora Ltda., Rio de Janeiro, 1990.
- CAVALCANTI, Pedro. A Corrupção no Brasil, Edições Siciliano, São Paulo, 1991.
- CHACON, Vamireh. Vida e Morte das Constituições Brasileiras, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1987.
- . Estado e Povo no Brasil, José Olympio Editora S.A., Rio de Janeiro, 1977.

- CHÂTELET, François, DUHAMEL, Olivier e PISIER-KOUCHNER, Evelyne.
História das Idéias Políticas, Jorge Zahar Editora.
- COOLEY, Thomas. Princípios Gerais de Direito Constitucional dos Estados Unidos da América do Norte, Editora Revista dos Tribunais, 2ª Edição, São Paulo, 1982.
- COSTA, Sérgio Amad. Estado e Controle Sindical no Brasil, T. A. Queiroz, Editor, São Paulo, 1986.
- DUVERGER, Maurice. Institutions Politiques et Droit Constitutionnel. Presses Universitaires de France, Septième Édition, Paris, 1963.
- FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder, Editora Globo, 8ª Edição, volume 2, São Paulo, 1989.
- FERREIRA, Luís Pinto. Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno. Editora Saraiva, 6ª Edição, 1983, Volume 2.
- FONSECA, Annibal Freire da. O Poder Executivo na República Brasileira, Editora Universidade de Brasília, 1981.
- FORTES, Luiz R. Salinas. O Iluminismo e os Reis Filósofos, Editora Brasiliense, São Paulo, 1987.
- GARCIA-Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado, Revista de Occidente S.A., 3ª Edição, 1953.
- GILISSEN, John. Introdução Histórica ao Direito, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1988.
- GOMES, Orlando e GOTTSCHALK, Elson. Curso de Direito do Trabalho. Forense, 8ª edição, Rio de Janeiro, 1981, Vol. II.
- GRAHAM, Maria. Diário de uma Viagem ao Brasil, Editora Itatiaia Limitada/EDUSP, Belo Horizonte, 1990.
- GRÉGOIRE, Roger. La Fonction Publique. Librairie Armand Colin, Paris, 1954.

- HAMBLOCH, Ernest. Sua Majestade o Presidente do Brasil, Editora Universidade de Brasília, s/d.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. Livraria José Olympio Editora, 17ª Edição, Rio de Janeiro, 1984.
- KONDER, Leandro. Introdução ao Fascismo, Edições Graal Ltda., 3ª Edição, Rio de Janeiro, 1991.
- LEITE, J. e G. B. Direito Sindical e Função Pública em França, Centro de Estudos Jurídicos Coimbra, 1974.
- LIJPHART, Arend. As Democracias Contemporâneas, Gradiva-Publicações Lda., Lisboa, 1989.
- LIMA, Albano. Sindicato e Acção Sindical, Edições "Avante I", 2ª Edição, Lisboa, 1976.
- LIMA, Heitor Ferreira. Perfil Político de Silva Jardim, Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1987.
- LOBOS, Júlio. Sindicalismo e Negociação, José Olympio Editora, 3ª Edição, Rio de Janeiro, 1988.
- LÓPES-MONÍS, Carlos. O Direito de Greve, Experiências Internacionais e Doutrina da OIT, Editora LTr LTDA., São Paulo, 1986.
- LORDELLO DE MELLO, Diogo. O Município na Organização Nacional. IBAM/Serviço Editorial, Rio de Janeiro, 1971.
- LUCCOCK, John. Notas sobre o Rio de Janeiro e partes meridionais do Brasil, Editora Itatiaia LTDA./EDUSP, 1975.
- LUZ, Nícia Vilela. A Luta pela Industrialização do Brasil. Difusão Européia do Livro, São Paulo.
- MACEDO, Roberto. História Administrativa do Brasil. DASP - Serviço de Documentação, 1964, Vol. VI, Parte VIII.
- MARANHÃO, Délio. Direito do Trabalho. Editora da Fundação Getúlio Vargas, 10ª Edição, Rio de Janeiro, 1982.

- MARTINS JÚNIOR, Isidoro. História do Direito Nacional, Departamento de Imprensa Nacional, Brasília, 1979.
- MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. O Manifesto do Partido Comunista, in LASKI, Harold J., O Manifesto Comunista de Marx e Engels, Zahar Editores, Terceira Edição, Rio de Janeiro, 1982.
- MAXIMILIANO, Carlos. Comentários à Constituição Brasileira, Jacintho Ribeiro dos Santos Editor, Rio de Janeiro, 1918.
- MELLO, F.I. Marcondes Homem de. A Constituinte Perante a História, in A Constituinte de 1823, Org. por Octaviano Nogueira, Gráfica do Senado Federal, Brasília, 1973.
- MENEZES, Clarice Melamed, e SARTI, Ingrid. CONCLAT 1981 - a melhor expressão do movimento sindical brasileiro —, CARTGRAF, Campinas, 1981.
- MIRANDA, Jorge. (Org. e Trad.) Textos Históricos do Direito Constitucional. Imprensa Nacional — Casa da Moeda, Lisboa, 1980.
- . Manual de Direito Constitucional, Coimbra Editora, Limitada, Tomo I, 4ª Edição, 1990.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. O Espírito das Leis, Editora Saraiva, São Paulo, 1987.
- MORAES FILHO, Evaristo de. Introdução ao Direito do Trabalho. LTr Editora Ltda., São Paulo, 1978.
- MOTTA, Fernando C. Prestes, e PEREIRA, Luiz Carlos C. Bresser. Introdução à Organização Burocrática. Editora Brasiliense, 4ª Edição, 1984.
- ORTEGA Y GASSET, José. A Rebelião das Massas, Relógio d'Água Editores Ltda., Lisboa, s/d.
- PAPA JOÃO XXIII. Mater Et Magistra, Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1963.

-
- _____. *Pacem In Terris*, Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1963.
- PEREIRA, Antônio Batista. *Rui Barbosa - o Organizador da República*, Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, 1989.
 - PRADO, Eduardo. *A Ilusão Americana*, IBRASA, São Paulo, 1980.
 - PRADO, Roberto Barretto. *Curso de Direito Sindical*, LTr Editora Ltda., 2ª Edição, São Paulo, 1985.
 - RAMOS, Alberto Guerreiro. *Administração e Contexto Brasileiro*, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2ª Edição, Rio de Janeiro, 1983.
 - RANAULT, Delso. *A Vida Brasileira no Final do Século XIX*. José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1987.
 - ROBOREDO, Maria Lúcia Freire. *Organização Sindical e a Livre Negociação*, Editora Liber Juris Ltda., Rio de Janeiro, 1991.
 - RODRIGUES, Leôncio Martins. *CUT - Os militantes e a ideologia*, Editora Paz e Terra S/A, São Paulo, 1990.
 - ROMITA, Arion Sayão. *Direito do Trabalho na Futura Constituição*, Edições Trabalhistas S.A., Rio de Janeiro, 1986.
 - ROSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*, José Bushatsky Editor, São Paulo, 1978.
 - RUSSOMANO, Mozart Victor et alii. *O Sindicato nos Países em Desenvolvimento*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1980.
 - SAES, Décio. *A Formação do Estado Burguês no Brasil. (1888-1891)*, Editora Paz e Terra S.A., Rio de Janeiro, 1985.
 - SARTI, Ingrid e BARBOSA FILHO, Rubem. "O Sindicato vai à Luta: e agora?" in *Estrutura e Representação Sindical*, CEDEC-ILDES.
 - SCHWARTZMANN, Simon. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*, Editora Campus, 3ª Edição, 1988.
 - SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte Burguesa - Qu'est-ce que le Tiers État? -*, Editora Liber Juris Ltda., Rio de Janeiro, 1988.

- SILVA, Floriano Corrêa Vaz da. Direito Constitucional do Trabalho. LTr Editora Ltda., São Paulo, 1977.
- SILVA, Manuela. O Emprego das Mulheres em Portugal - A "Mão Invisível" na Discriminação Sexual no Emprego, edições Afrontamento, Porto, 1983.
- SOBRINHO, Barbosa Lima et alii. A Constituinte de 1823, Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, 1973.
- SOUSA, Octávio Tarquínio de. José Bonifácio, Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1972.
- SOUZA, Augusto Fausto de. Estudo sobre a Divisão Territorial do Brasil, Fundação Projeto Rondon 2ª Edição, Brasília, 1988.
- SUSSEKIND, Arnaldo, Direito Internacional do Trabalho, LTr Editora Ltda., 2ª Edição (ampliada), São Paulo, 1987.
- TAUNAY, Alfredo D'Escragnoille, e AVELLAR, Hélio de Alcântara (Coord.) História Administrativa do Brasil, DASP / Centro de Documentação e Informática, 1974, Volume VII.
- TAVARES, Ana Lucia de Lyra. A Constituinte de 1934 e a Representação Profissional, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1988.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. O Antigo Regime e a Revolução. Editorial Fragmentos Lda., Lisboa.
- VIANNA, Francisco José de Oliveira. Problemas de Direito Corporativo, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Brasília, 1983.
- _____. Problemas de Direito Sindical. Editora Max Limonad Ltda., Rio de Janeiro.
- WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. Reforma Administrativa na Era de Vargas. Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1983.
- _____. Uma Análise das Teorias de Organização. Editora da Fundação Getúlio Vargas, 5ª Edição, Rio de Janeiro, 1986.

- WEBER, Max. Economía Y Sociedad, Fondo de Cultura Economica, México, 1944, Volume IV.
- . História Econômica General. Fondo de Cultura Economica, México.

II) Legislação e Periódicos

- BRASIL. Constituições do Brasil. (Org. Campanhole). Editora Atlas, 5ª Edição, São Paulo, 1981.
- . Projeto de Constituição (B), 2º turno, Centro Gráfico do Senado Federal, julho de 1988.
- . Constituição da República Federativa do Brasil. Edição Jalovi, 1ª edição, 1988, São Paulo.
- . Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967, Livraria Freitas Bastos S.A., 1ª Edição, 1984.
- . Anteprojeto de Constituição, Edições Trabalhistas, Rio de Janeiro, 1987.
- . Governos da República, Serviço de Documentação do Gabinete Civil da Presidência da República, Brasília, 1984.
- Decreto nº 979, de 06.01.1903.
- Decreto nº 6.532, de 20.06.1907.
- Decreto nº 19.770, de 19.03.1931.
- Decreto nº 24.694, de 12.07.1934.
- Decreto-Lei nº 1.402, de 05.07.1939.
- Decreto-Lei nº 9.070, de 15.03.1946.
- Lei nº 4.330, de 01.06. 1964.
- Decreto-Lei nº 1.632, de 04.08.1978.
- Lei nº 284, de 28.10.1936.
- Lei nº 3.780, de 12.07.1960.

- Decreto-Lei nº 2.403, de 21.12.1987.
- Decreto nº 91.309, de 04.06.1985.
- Decreto nº 95.088, de 27.10.1987.
- Decreto-Lei nº 200, de 25.02.1967.
- Lei nº 5.645, de 10.12.1970.
- Revista do Serviço Público, FUNCEP, 1988, nº 1, Vol. 116.
- Revista TIME, de 12.08.1991.
- FOLHA DE SÃO PAULO, de 19.09.1987.
- JORNAL DO BRASIL, de 18.10.1987.
- _____, de 26.03.1989.
- _____, de 1º.04.1989.
- _____, de 07.11.1990.
- _____, de 04.03.1991.
- _____, de 27.03.1991.
- _____, de 04.08.1991.
- _____, de 19.08.1991.
- _____, de 18.09.1991.
- O GLOBO, de 14.09.1991.
- _____, de 21.09.1991.
- O ESTADO DE SÃO PAULO, de 21.09.1990.
- JORNAL DO COMMERCIO, de 20.12.1990.
- _____, de 19.09.1991.
- CORREIO BRAZILIENSE, DE 30.10.1990.
- DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, de 19.04.1991.
- Lei nº 7.783, de 28.06.1989.
- CONSTITUIÇÕES DE DIVERSOS PAÍSES, Imprensa Nacional - Casa da Moeda,
Lisboa, 1979, 2 volumes.
- CONSTITUIÇÕES DO JAPÃO E DA GRÃ-BRETANHA, Edições Trabalhistas, 1987.

- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, Porto editora Ltda., Porto, 1991.
- ALEMANHA, Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, Roco Druxk D-3340 Wolfenbüttel, 1988.
- ————. A Alemanha de Hoje. Bertelsmann Lexikon-Verlag, Gütersloh, 1979.
- ————. A Alemanha de Hoje, Bertelsmann Lexikon Verlag GmbH, Gütersloh, 6ª Edição, 1988.
- ————. Revista DOCUMENTS. Imprimerie Dumas, Paris, 3/78.
- ————. Revista STATUT DE LA FONCTION PUBLIQUE. Imprimerie Nationale, 9 A, Paris, 1977.
- ————. Permanences et Actualités du Syndicalisme en Allemagne Fédérale, in Documents, Paris, septembre 1978.
- ————. SOZIAL-REPORT, Inter Naciones, SR 7 - 82 (p) Bonn - RFA.
- ————. Revista Scala, nº 03, maio/junho de 1992.
- PORTUGAL. Plataforma para a Acção Sindical (1989-1992), Editor DIF/CGTP-IN, Lisboa, 1989.
- ————. Estatutos da CGTP, maio/89.
- ————. CGTP 20 anos com os Trabalhadores, Breve Memória, Impressão da CGTP-IN, setembro de 1990.
- ————, Relatório de Actividades (1986-1989), DIF/CGTP-IN, Lisboa, 1989.
- Lei Italiana nº 146, de 12.06.1990.
- CONVENÇÃO nº 87/48, da OIT.
- CONVENÇÃO nº 98/49, da OIT.
- CONVENÇÃO Nº 151/78, da OIT.