



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

**REGIMES, SUBSISTEMAS E REPERTÓRIOS DE INTERAÇÃO: as
relações do movimento sindical com o Executivo federal nos governos
Lula e Dilma**

João Elias de Oliveira Costa Sobrinho

Brasília
2019

João Elias de Oliveira Costa Sobrinho

**REGIMES, SUBSISTEMAS E REPERTÓRIOS DE INTERAÇÃO: as
relações do movimento sindical com o Executivo federal nos governos
Lula e Dilma**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Rebecca Neaera Abers.

Brasília
2019

João Elias de Oliveira Costa Sobrinho

REGIMES, SUBSISTEMAS E REPERTÓRIOS DE INTERAÇÃO: as relações do movimento sindical com o Executivo federal nos governos Lula e Dilma

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Rebecca Neaera Abers.

Banca Examinadora:

Rebecca Neaera Abers (UnB) – Presidente
Instituto de Ciência Política – IPOL

Marisa von Bülow (UnB)
Instituto de Ciência Política – IPOL

Alexandre Sampaio Ferraz (DIEESE)
Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE

Debora Rezende de Almeida (UnB) – suplente
Instituto de Ciência Política - IPOL

Brasília
2019

AGRADECIMENTOS

Dedico este trabalho aos meus pais e avós, Mirna, Francisco, Maria Tereza e Valtuíra. Este esforço só foi possível pelos seus sacrifícios e amor para comigo. Em nome deles abraço toda minha família de Alagoas, Goiás e Brasília.

À Stephanie, pelo apoio e carinho naqueles anos cruciais.

À minha orientadora, professora Rebecca Abers, por acreditar novamente neste trabalho. Sua orientação precisa, paciência e profunda humanidade me inspiraram a cada minuto de trabalho neste projeto.

Ao CNPq, pelo financiamento, e ao Ministério do Desenvolvimento Social, pela concessão de licença capacitação para finalizar este trabalho.

A todos os entrevistados e entrevistadas das organizações sindicais estudadas.

À Thaynara e aos funcionários do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

Aos professores Alexandre Sampaio Ferraz, Marisa von Bülow e Débora Rezende, pelos apontamentos na qualificação e por aceitarem compor a banca examinadora deste trabalho.

Aos professores Lucio Rennó e Zander Navarro, pelos apontamentos na primeira banca de qualificação do projeto de pesquisa.

Aos professores do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília que me ensinaram muito ao longo dos anos.

Aos membros do grupo de pesquisa RESOCIE: Ana Karine Pereira, Clóvis de Souza, Igor Brandão, Jackson de Toni, Marília Oliveira, Gabriel Santos e Paula Pompeu Lima, pelos comentários ao projeto original.

Aos meus queridos amigos de mestrado: Marcelle Vaz, Eduardo Reis Alexandre, Nivaldo Ferreira, Leonardo Mangialavori, André Jácomo, Carlos Nepomuceno e Danilo Bijos.

Aos amigos de graduação e da vida: Bono, Camila, Dudu, Fê, Leo Taguá, Lucchesi, Moisés, Murilo, Obina, Rugby, Valdo e Vinhal.

Aos amigos de Taguatinga: Bebeu, Kamila, Fabiano, Kaká, Kelly, Robson, Natália, Nat, Hélio, Gabi, Sexta e Ricardo.

Aos amigos do MDS: Mateus Donato, Pedro Lima, Juliana Milanezzi, Natália Leitão, Dani Léda e Bruno Gontyjo.

Para voíinha, Maria Tereza Oliveira Costa (in memoriam).

LISTA DE FIGURAS

	PÁGINA
Quadro 1 - Organização das Centrais Sindicais Brasileiras	59
Figura 1 - Interações do movimento sindical com regimes e subsistemas	93

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANC	Assembleia Nacional Constituinte
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAT	Central Autônoma dos Trabalhadores
CCFGTS	Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CGT	Central Geral Dos Trabalhadores
CGTB	Central Geral dos Trabalhadores do Brasil
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CONCLAT	Conferência Nacional da Classe Trabalhadora
Conlutas	Coordenação Nacional de Lutas
Contag	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CSC	Corrente Sindical Classista
CTB	Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CUT/DNTR	Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais na CUT
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EOP	Estrutura de Oportunidades Políticas
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FETAGs	Federações de Trabalhadores na Agricultura
Fetraf	Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil
Fetraf-Sul	Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Sul
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FNT	Fórum Nacional do Trabalho
FS	Força Sindical
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Intersindical	Instrumento de Luta e Organização da Classe Trabalhadora
MAB	Movimento de Atingidos por Barragens
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MR-8	Movimento Revolucionário Oito de Outubro
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NCST	Nova Central Sindical de Trabalhadores
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PPL	Partido Pátria Livre
PT	Partido dos Trabalhadores
SDS	Social Democracia Sindical
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e Custódia
SGPR	Secretaria-Geral da Presidência da República
STRs	Sindicatos de Trabalhadores Rurais
TMR	Teoria da Mobilização de Recursos
TNMS	Teoria dos Novos Movimentos Sociais
TPP	Teoria do Processo Político
UGT	União Geral dos Trabalhadores

RESUMO

O objetivo central deste trabalho é compreender de que maneira as mudanças nos contextos políticos dos governos Lula e Dilma afetaram as rotinas de interação entre oito organizações do movimento sindical e o Executivo federal durante os anos de 2003 a 2013. Utilizamos, aqui, além da abordagem do corporativismo, os conceitos de regimes, subsistemas e repertórios de interação, encontrados na literatura sobre movimentos sociais, para expandir nossa compreensão a respeito das rotinas de interação entre o movimento sindical e o Executivo federal em anos recentes. Tendo em mente que os governos petistas não foram caracterizados por uma sistemática clara nas suas interações com a sociedade civil, foi investigado, em linhas gerais, como os cambiantes graus de abertura desses governos ao diálogo e à partilha de poder decisório com a sociedade variou de setor a setor governamental e, muitas vezes, de programa a programa ministerial. Através da realização de entrevistas semiestruturadas com dirigentes sindicais, investigamos como eles foram construindo relacionalmente algumas rotinas de interação com os governos petistas. O conjunto dessas rotinas foi, aos poucos, formando repertórios de interação com o Executivo federal. Entre os principais achados da pesquisa, destacamos que o movimento sindical brasileiro buscou, no período analisado, mesclar rotinas intra e extrainstitucionais de pressão política, pois, a partir do entendimento dos governos petistas como espaços em permanente disputa, as organizações estudadas não abriram mão de rotinas mais disruptivas, como protestos e ocupações. Além disso, destacamos que alguns elementos dos regimes e subsistemas de políticas públicas afetaram os contornos gerais da interação entre o movimento sindical e o Executivo federal, tais como: os históricos relacionais entre os presidentes da República e o movimento sindical; o grau de autonomia negocial dado aos órgãos de coordenação política e aos subsistemas de políticas públicas; os níveis de influência de setores sociais adversários aos trabalhadores na coalizão de governo. Esses elementos ajudaram a delimitar os distintos níveis de influência do movimento sindical na coalizão governamental durante o período analisado.

Palavras-chave: movimento sindical; sindicalismo; sindicatos; repertórios de interação; regimes; subsistemas de políticas públicas.

ABSTRACT

The central purpose of this dissertation is to comprehend in which way the broader political contexts of the Lula and Dilma administrations affected the modes of interactions between eight organizations of the labor movement and the federal Executive branch of government. To this end, we use the corporatist approach, as well as the concepts of regimes, public policy subsystems, and repertoires of interaction, found in the literature about social movements, to expand our knowledge of the interaction between the Brazilian labor movement and the Executive branch of government in recent years. Bearing in mind that the Workers Party's governments were not characterized as having a systematic approach to its interaction with civil society, we investigated how its changing degrees of openness to dialogue and to power-sharing with society varied from sector to sector of the government, and, often, from program to program. Through in-depth interviews with members of the labor movement, we investigated how they came to build some routines of interaction with the Workers Party's governments. The set of these routines was, gradually, forming repertoires on interaction with the federal Executive branch of government. Among the key findings of this research, we can highlight that the Brazilian labor movement sought to combine intra-institutional and extra-institutional routines of political pressure, because, having characterized the Workers Party's governments as arenas of permanent political dispute, they did not give up on disruptive routines, such as protests or occupations. Moreover, we can highlight that some elements of the regimes and of the public policy subsystems affected the general contours of the interaction between the labor movement and the federal Executive branch, such as: the relational background between the labor movement and the presidents in office; the varying degrees of autonomy given to government agencies and public policy subsystems; the level of influence of the labor movement's adversaries on the government coalition. These elements helped to outline the labor movement's distinct levels of influence throughout the analysed period.

Keywords: labor movement; unionism; labor unions; regimes; public policy subsystems; repertoires of interaction.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS.....	16
ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO.....	18
CAPÍTULO 1 – Abordagens teóricas para o estudo das relações entre Estado e sociedade.....	21
1.1 A contribuição da literatura sobre corporativismo e neocorporativismo para o estudo das relações entre Estado e sociedade.....	21
1.2 A contribuição da literatura sobre movimentos sociais para a compreensão das relações entre Estado e sociedade no Brasil.....	31
1.2.1 A literatura sobre movimentos sociais.....	31
1.2.2 O debate brasileiro sobre movimentos sociais e sociedade civil.....	35
1.2.3. Repertórios de interação, Regimes e Subsistemas.....	42
CAPÍTULO 2 – O debate sobre o corporativismo no Brasil em perspectiva histórica.....	52
2.1 O debate a respeito do corporativismo à brasileira.....	52
2.2 Breve trajetória das organizações estudadas.....	59
2.2.1 Central Única dos Trabalhadores (CUT).....	60
2.2.2 Força Sindical (FS).....	62
2.2.3 Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB).....	63
2.2.4 Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST).....	64
2.2.5 União Geral dos Trabalhadores (UGT).....	64
2.2.6 Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB).....	65
2.2.7 Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag).....	66
2.2.8 Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (Fetraf).....	68
CAPÍTULO 3 – Regimes, Subsistemas de Políticas Públicas e movimento sindical nos governos Lula e Dilma.....	71
3.1 Regimes.....	71
3.1.1 Governo Lula.....	72
3.1.2 Governo Dilma.....	80
3.2 Subsistemas de Políticas Públicas.....	89

CAPÍTULO 4 - Repertórios de interação entre o movimento sindical e o Executivo federal nos governos Lula e Dilma.....	98
4.1 Participação Institucionalizada.....	99
4.2 Mesas de negociação e diálogo.....	101
4.3 Protestos e ações diretas.....	105
4.4 Ocupação de cargos na burocracia.....	112
4.5 Política de proximidade.....	114
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	120
EPÍLOGO.....	127
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	130
ANEXO 1 - LISTA DE ENTREVISTAS.....	138

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo compreender de que forma as mudanças nos contextos políticos dos governos Lula e Dilma afetaram as rotinas de interação entre organizações do movimento sindical e o Executivo federal durante os anos de 2003 a 2013. A pesquisa se insere numa literatura crescente que vem buscando investigar as relações e intersecções entre movimentos sociais e o Estado (ABERS; von BÜLOW, 2011; ABERS, SERAFIM; TATAGIBA, 2014; ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018a; CARLOS, 2015; LAVALLE; SZWAKO, 2015; AVRITZER, 2012; LAVALLE *et al*, 2017; PIRES; VAZ, 2014; BARCELOS; PEREIRA; SILVA, 2017). No caso do movimento sindical, pelo histórico de atrelamento dos sindicatos ao Estado, a relação entre essas duas esferas esteve sempre em maior evidência quando comparada aos estudos sobre movimentos sociais. No entanto, as principais abordagens teóricas e o aparato conceitual mobilizado pela literatura sobre sindicalismo deixaram lacunas quanto a algumas formas de interação entre o movimento sindical e o sistema político (CARDOSO, 2015; BOITO JR; MARCELINO, 2010; BALBI, 2013; MERCANTE, 2013, ANTUNES; SILVA, 2015, RODRIGUES, 2015, SANTANA, 2015, GALVÃO, 2014; SOARES, 2013). O presente trabalho utiliza-se, além da abordagem do corporativismo, dos conceitos de regimes, subsistemas e repertórios de interação (ABERS, SERAFIM; TATAGIBA, 2014; ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018a; ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018b), encontrados na literatura sobre movimentos sociais, para expandir nossa compreensão sobre as rotinas de interação entre o movimento sindical e o Executivo federal em anos recentes.

A junção das literaturas sobre corporativismo e movimentos sociais pode gerar ganhos analíticos para os estudos sobre o tema. Isso porque, de um lado, o corporativismo tem um histórico empírico e teórico robusto sobre as relações entre Estado e sindicatos, diferentemente da literatura sobre movimentos sociais, que apenas na última década tem construído uma reflexão sistemática sobre as relações Estado/sociedade. Por outro lado, a literatura sobre movimentos sociais pode contribuir para os estudos sobre sindicalismo ao atentar para rotinas de interação que não têm sido foco analítico da literatura sobre corporativismo, tais como o papel das ações diretas, da ocupação de cargos governamentais por membros de movimentos sociais, da ativação de relações pessoais, entre outras. Além disso, a literatura sobre movimentos sociais

pode contribuir ao analisar a influência de elementos do contexto político sobre essas rotinas, como o papel dos regimes e subsistemas de políticas públicas na moldagem das relações entre os atores politicamente relevantes, atentando para o seu aspecto dinâmico e contingente. Ademais, a confluência entre as duas literaturas pode enriquecer nossa compreensão do Estado como ator importante (como é típico do corporativismo), porém, ao mesmo tempo, heterogêneo quanto aos projetos políticos abrigados em seu interior – noção cara à literatura recente sobre movimentos sociais.

A pesquisa aqui empreendida foi fruto de trabalho anterior (COSTA SOBRINHO, 2011), que mapeou a criação e desenvolvimento institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) no governo Lula. Naquele trabalho, foram encontrados indícios de uma relação especial entre o governo petista e o movimento sindical. Levantamento das agendas oficiais do presidente Lula mostrou que seus encontros com o movimento sindical totalizaram cerca de um terço das reuniões diretas com organizações da sociedade civil e movimentos sociais. Números similares foram encontrados na análise da agenda oficial do ministro-chefe da SGPR nos dois primeiros mandatos presidenciais do Partido dos Trabalhadores (PT) (COSTA SOBRINHO, 2011). A partir desses indícios, e em consonância com a literatura recente que buscou fazer um balanço crítico das características dos espaços participativos no Brasil (DAGNINO; TEIXEIRA, 2014; TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012; BAIOCCHI; BRAATHEN; TEIXEIRA, 2012), percebemos que os governos do PT tenderam a dar certa prevalência à relação capital-trabalho nas suas interações com a sociedade civil brasileira. Portanto, em acordo com esses diagnósticos, restou claro que a investigação a respeito das rotinas de interação entre o movimento sindical brasileiro e os governos Lula e Dilma se configurava como terreno analítico relevante e potencialmente fértil.

A proposta analítica do presente trabalho deve ser compreendida à luz de esforços recentes no estudo dos movimentos sociais e instituições participativas. Nas últimas décadas, as literaturas brasileiras sobre movimentos sociais e sobre os novos arranjos participativos vêm buscando explicar as variações nos resultados dos processos institucionais de participação social pelos seguintes fatores: desenho institucional, grau de organização da sociedade civil, compromissos políticos e ideológicos dos participantes, entre outros. No entanto, os repertórios de interação – entendidos como conjuntos de rotinas relacionais - entre Estado e sociedade civil historicamente

construídos foram menos estudados (ABERS; von BÜLOW, 2011; ABERS, SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

Por que seria importante estudar repertórios? Porque os padrões de ação coletiva não ocorrem apenas por causa das demandas, conflitos e dos recursos disponíveis aos atores. A ação coletiva também ocorre de determinadas maneiras através rotinas de ação aprendidas em interações anteriores. Ou seja, a ação coletiva não é aleatória: os movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil (como os sindicatos) realizam *performances* públicas, reproduzem velhas rotinas de ação (como as greves e as marchas de protesto), mas também as reinterpretam e criam novas formas de ação (TILLY, 2008; ABERS; von BÜLOW, 2011; ABERS, SERAFIM; TATAGIBA, 2014). Em suma, o estudo atento das rotinas de interação entre organizações do movimento sindical brasileiro e o Estado pode contribuir para o entendimento da dinâmica política de atores importantes no cenário político nacional recente.

Entretanto, o estudo dessas rotinas pode trazer ganhos analíticos não apenas para a literatura sobre movimentos sociais. A literatura nacional sobre o sindicalismo buscou fazer um rico balanço do setor por meio de estudos sobre a incidência de marchas nacionais, de greves e seus resultados, ocupação de cargos no governo por sindicalistas, fragmentação das centrais sindicais, níveis de filiação sindical, entre outros aspectos (D'ARAUJO, 2009; CARDOSO, 2015; FERRAZ, 2014; ANTUNES; SILVA, 2015). A grande maioria desses estudos ofereceu uma visão panorâmica do estado do sindicalismo no país. Porém, em geral, eles não tiveram um caráter mais qualitativo que pudesse nos ajudar a compreender os *sentidos* das ações das principais organizações sindicais do país. A pesquisa aqui proposta tem o intuito de ajudar a preencher essa lacuna na literatura, indo além de estudos que Charles Tilly (2008) caracterizou como “epidemiológicos”, ou seja, centrados na contagem de episódios - como greves e marchas de protesto, por exemplo. Para tanto, foi buscada, aqui, empreender uma análise que avance nossa compreensão sobre como elementos dos contextos políticos (como regimes e subsistemas) foram influenciando a construção dos cursos de ação recentes do movimento sindical brasileiro.

Os contextos político e econômico dos governos Lula e Dilma variaram substancialmente ao longo dos anos nos quais o PT esteve à frente do Executivo federal (SINGER, 2012, 2018; CARVALHO, 2018). No que tange à participação social, o governo Lula não foi caracterizado por uma sistemática clara no que disse respeito às suas interações com a sociedade civil. O grau de abertura do governo ao diálogo e à

partilha de poder decisório com a sociedade variou de setor a setor governamental e, muitas vezes, de programa a programa ministerial (ABERS, SERAFIM; TATAGIBA, 2014; PIRES; VAZ, 2014). Isso se deveu a alguns fatores: estilos pessoais de liderança de Lula e Dilma; histórico anterior de relações das organizações estudadas com órgãos governamentais; composição da coalizão de governo num dado momento, entre outros fatores. Esses fatores contextuais indicam que, com base nas suas *percepções* e *interpretando* contextos específicos, os dirigentes sindicais foram construindo relacionalmente certas rotinas de interação com os governos petistas. O conjunto dessas rotinas foi, aos poucos, formando repertórios de interação com o Executivo federal.

O problema de pesquisa que surge desse diagnóstico é saber o que aconteceu com esses repertórios de interação à medida que elementos do regime e dos subsistemas de políticas públicas foram mudando de forma significativa nos governos Lula e Dilma. O objetivo central deste trabalho foi *comparar os repertórios de interação* entre oito das principais organizações sindicais brasileiras e o Executivo federal ao longo dos mandatos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, tendo em mente a influência das mudanças no regime e subsistemas sobre os mesmos.

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

A pesquisa aqui apresentada tem o formato de um estudo de caso, aplicando a abordagem metodológica qualitativa como a principal ferramenta de investigação. Apesar de existirem limitações importantes quanto às generalizações que podem ser feitas a partir de estudos de casos, há uma vasta literatura (GEORGE; BENNETT, 2005; GOERTZ, 2012; MAHONEY; TERRIE, 2008) que discute como essa abordagem pode ser utilizada para construir ou refinar pressupostos teóricos e definições conceituais. Além de terem o objetivo de descrever em profundidade processos sociais complexos e identificar mecanismos causais internos, os estudos de casos, quando tomados em conjunto, podem ser meios importantes para a construção de teorias e esquemas analíticos (GOERTZ, 2012).

Em texto sobre metodologias de estudo de movimentos sociais e sociedade civil, Snow e Trom (2002) definem o estudo de caso como uma descrição detalhada de um movimento social ou de processos sociais que envolvem vários movimentos. O caso aqui estudado se configurou como uma análise dos contornos gerais de cinco rotinas de

interação entre oito organizações do movimento sindical e o Executivo federal. Foram elas: participação institucionalizada; mesas de negociação e diálogo; protestos e ação direta; ocupação de cargos na burocracia; e política de proximidade. O nosso foco, portanto, recaiu sobre processos de interação, e não sobre organizações específicas. Ou seja, não é uma análise aprofundada sobre as relações de cada uma delas com o governo federal. Tampouco pretendemos, aqui, esgotar a análise do rol de rotinas de interação do movimento sindical brasileiro com o Estado. No entanto, a vantagem do desenho de pesquisa foi poder acompanhar a evolução temporal de algumas das principais rotinas de interação ao longo de dois governos que passaram por contextos políticos e econômicos distintos. Esse aspecto longitudinal permitiu que pudéssemos elencar alguns elementos explicativos para as mudanças de *sentidos* dessas rotinas ao longo do tempo.

Com relação aos métodos de pesquisa utilizados, escolheu-se privilegiar as entrevistas semiestruturadas com atores-chave das organizações escolhidas. Esse foi o método que nos permitiu investigar mais a fundo o assunto, já que o estudo englobou a investigação de encontros informais entre indivíduos e organizações, nem sempre estruturados por regras procedimentais e de publicidade, e, frequentemente, sem atas ou quaisquer tipos de registros. A entrevista também foi essencial como método, neste caso, porque escolhemos pesquisar a fundo as percepções dos atores sobre os processos de interação com o governo nos quais estiveram inseridos, o que teria sido difícil inferir somente pela análise documental e de notícias na imprensa sobre esses encontros.

Foram realizadas, entre junho de 2011 e março de 2013, entrevistas semiestruturadas (enumeradas “E1” e assim por diante, conforme Anexo 1) com 27 atores-chave nominalmente citados nas agendas do ministro-chefe da SGPR no governo Lula. Portanto, é preciso ressaltar que as percepções sobre o período refletem as opiniões dos atores à luz do contexto político do período da coleta de dados. Foram entrevistados membros das cúpulas sindicais de oito organizações: Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical (FS), Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), União Geral dos Trabalhadores (UGT), Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST), Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf).

Ademais, reconhecendo que todo método de pesquisa tem suas limitações e atentando para a importância da pluralidade das fontes dos dados empíricos (SNOW;

TROM, 2002), além das entrevistas, foi realizada pesquisa bibliográfica adicional de material acadêmico já produzido sobre cada entidade, bem como, quando relevante para os propósitos do trabalho, análise de documentos produzidos pelas próprias organizações estudadas.

ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

Este trabalho está organizado em quatro capítulos, além de, em seguida, conter uma seção dedicada às considerações finais e um epílogo. O capítulo 1 trata das abordagens teóricas para o estudo das relações entre o Estado e a sociedade. Esse capítulo servirá como um guia analítico para a análise dos dados empíricos coletados. Nele, são discutidas as abordagens de duas principais literaturas: a que trata do corporativismo e neocorporativismo; e a que busca investigar as relações entre os movimentos sociais e o Estado. A literatura sobre corporativismo é mais comumente aplicada aos estudos sobre o movimento sindical. Suas considerações sobre o corporativismo como um sistema de representação de interesses e de concertação social são essenciais para compreender alguns aspectos da interação entre Estado e sindicatos. Porém, argumentamos que essa abordagem não é capaz, tomada isoladamente, de nos trazer ferramentas teóricas e conceituais para analisar o caso brasileiro satisfatoriamente. Por isso, mobilizamos os conceitos de repertórios de interação, regimes e subsistemas, trazidos da literatura sobre movimentos sociais, para refinar nosso entendimento sobre as rotinas de interação entre o movimento sindical e o Estado, bem como para compreender de que formas elementos do contexto político podem influenciar na construção de repertórios de interação.

Em seguida, no capítulo 2, fazemos um percurso histórico pela trajetória do corporativismo no Brasil, com o intuito de contextualizar as mudanças mais significativas no atrelamento dos sindicatos ao Estado, bem como para explicitar as principais abordagens da literatura nacional a respeito dessa temática. O resultado, como exposto, foi traçar um panorama geral do sindicalismo brasileiro até o início do governo Lula. Veremos que o modelo corporativista brasileiro pode ser classificado como um híbrido entre o corporativismo estatal puro e o neocorporativismo de tipo europeu – perpassado por crescentes aspectos pluralistas. Essa caracterização é importante para compreender que o movimento sindical brasileiro interagiu com o

Estado em instâncias participativas com lógicas de operação distintas entre si: participou desde espaços de caráter neocorporativos – como conselhos tripartites e mesas de negociações – até espaços nos quais a discussão de políticas públicas setoriais (como saúde e educação) e a defesa de direitos difusos prevaleciam.

No capítulo 3, veremos quais elementos do contexto político afetaram os repertórios de interação entre o movimento sindical e os governos Lula e Dilma. Esse capítulo servirá para que possamos compreender como as orientações gerais dos regimes e subsistemas foram moldando as percepções dos dirigentes sindicais a respeito de quais rotinas de interação seriam as mais frutíferas para o avanço das pautas do movimento sindical. Como veremos, a orientação geral dos governos Lula e Dilma foi de reconhecer o movimento sindical como ator político relevante e, também, de legitimar suas rotinas de interação mais disruptivas, como protestos e ocupações, por exemplo. Ao mesmo tempo em que o movimento sindical aproveitou-se dessa maior abertura do governo, foi se desenvolvendo uma análise segundo a qual os governos petistas seriam espaços em permanente disputa. A partir dessa avaliação, portanto, não seria possível ao movimento prescindir de uma combinação de rotinas intra e extrainstitucionais de pressão política.

No capítulo 4, foram analisadas com mais detalhes as cinco principais rotinas de interação entre o movimento sindical e os governos Lula e Dilma. Entre as principais conclusões do capítulo, destacam-se: não houve uma aposta por parte do movimento sindical no sentido de circunscrever sua atuação apenas aos espaços institucionalizados; as organizações de cúpula do movimento sindical apostaram muito claramente em mesas de negociações e interações diretas com agentes governamentais; o movimento sindical não abandonou suas rotinas de protesto e ações diretas em troca de acesso privilegiado aos espaços de decisórios; houve uma aposta pontual do movimento sindical nas rotinas de ocupação de cargos na burocracia e de investimento no avanço de pautas através de ativação de relações pessoais. Como veremos, esse quadro de práticas foi sendo construído relacionalmente com os governos Lula e Dilma, bem como foi sendo afetado por direcionamentos mais amplos das conjunturas política e econômica.

Nas considerações finais, discutimos as possíveis implicações teóricas dos achados dos capítulos 3 e 4. Veremos que alguns elementos dos regimes e subsistemas afetaram a construção dos repertórios de interação do período analisado. Os primeiros elementos foram as características pessoais dos presidentes da República, bem como os seus históricos relacionais com o movimento sindical. A proximidade relativa de Lula

com o movimento sindical e a distância relativa de Dilma importaram para a conformação do repertório de interação nos dois governos. Outro elemento foi o grau de autonomia negocial dado aos órgãos de coordenação política e aos subsistemas de políticas públicas. Ou seja, a autonomia dada aos subsistemas também influenciou as rotinas de interação entre movimento sindical e governo. Finalmente, os níveis de influência de setores adversários aos trabalhadores na coalizão de governo tiveram consequências sobre a efetividade dos repertórios de interação construídos pelo movimento sindical para avançar politicamente suas pautas prioritárias. No epílogo, discutiremos as principais limitações deste trabalho e possíveis caminhos para pesquisas futuras.

CAPÍTULO 1 – Abordagens teóricas para o estudo das relações entre Estado e sociedade

Neste capítulo, busco introduzir duas abordagens teóricas centrais para a compreensão das interações entre o movimento sindical brasileiro e o Estado: a literatura sobre o corporativismo e neocorporativismo; e a literatura sobre movimentos sociais, mostrando evolução da compreensão teórica a respeito das relações entre Estado e sociedade.

Sobre o corporativismo, o capítulo discute sua emergência histórica, as diversas definições conceituais sobre o tema e os tipos de corporativismo. A respeito da literatura sobre movimentos sociais, o capítulo busca apresentar as distintas correntes teóricas internacionais inauguradas nos anos 1970 e suas aplicações ao caso brasileiro. Em seguida, são apresentadas a discussão da literatura nacional sobre os pressupostos da heterogeneidade do Estado e da sociedade civil e o pressuposto da mútua constituição dessas esferas. Por fim, nos debruçamos sobre a agenda de pesquisa que vem buscando estudar repertórios de interação entre Estado e sociedade, bem como os efeitos de elementos do contexto político sobre esses repertórios.

O percurso por essas duas literaturas tem o intuito de demonstrar que a abordagem do corporativismo não é suficiente para que possamos compreender adequadamente as relações entre o movimento sindical brasileiro e os governos do Partido dos Trabalhadores. Por esse motivo, é preciso discutir as contribuições teóricas e conceituais trazidas pela literatura sobre movimentos sociais. Com a junção das contribuições das duas literaturas, estaremos em melhor posição para analisar o caso aqui estudado nos capítulos seguintes.

1.1 A contribuição da literatura sobre corporativismo e neocorporativismo para o estudo das relações entre Estado e sociedade

O corporativismo já existia, na segunda metade do século XIX, como um termo descritivo de certos arranjos e sistemas políticos dos países periféricos da Europa. Porém, a partir da segunda metade do século XX, ele se consolida como teoria explicativa de formulação de políticas públicas e das relações entre Estado e sociedade, principalmente dos anos 1970 em diante (WIARDA, 1997, p. 155). Para compreender a

polissemia que o termo carrega, é preciso distinguir o corporativismo em pelo menos três entendimentos distintos: entendido como fenômeno político observável; como uma ideologia política distinta; e como um paradigma de estudo das relações entre Estado e sociedade nas ciências sociais.

A noção de corporativismo ganhou relevo como fenômeno político observável na medida em que o estudo de várias sociedades nas mais distintas partes do mundo (Europa, África, América Latina e Ásia) desvelou uma tendência à organização política de suas partes constituintes em grupos sociais funcionalmente identificados. Ou seja, historicamente, sociedades as mais variadas se organizaram politicamente em sistemas nos quais a unidade básica da política era o grupo, e não o cidadão detentor de direitos individuais, típico do período posterior ao Iluminismo. Esses sistemas sociais corporativistas, na passagem do século XIX para o XX, influenciados pelo Iluminismo e pelas noções democrático-pluralistas, passaram por transformações profundas nas suas concepções de cidadania e organização social. No entanto, praticamente todos os países persistiram em organizar aspectos de seus sistemas políticos considerando grupos sociais funcionalmente diferenciados. Podemos dizer, então, que o corporativismo - em que pesem características heterogêneas nos diversos continentes - é um fenômeno de relevância geral, não sendo, portanto, identificável com uma cultura política ou tipo de regime político em particular (SCHMITTER, 1974).

O surgimento do corporativismo como ideologia política distinta remonta do fim do século XIX na Europa, em países como França e Bélgica. Porém, só ganha popularidade no começo do século seguinte, quando autores de matriz Católica da Península Ibérica começam a advogar um sistema social que contrabalançasse as rápidas transformações econômicas, políticas e sociais da época. Para tanto, seus escritos defendiam uma hierarquização da sociedade em ordens ou grupos pré-estabelecidos e organicamente atrelados ao Estado. Esse sistema era tido como uma alternativa tanto ao pluralismo democrático quanto ao socialismo. Wiarda (1997, p. 78) descreve assim a justificativa ideológica do corporativismo de matriz Ibérica: “o corporativismo defendia um desenvolvimento nacional integrado, mas também provia, através de agências oficiais do Estado, um meio de controlar os grupos e as pressões que o desenvolvimento econômico ensejava” (tradução nossa). Esse movimento intelectual influenciou praticamente todos os países da América Latina, que, apesar de não terem seus próprios ideólogos, na prática aplicaram o ideal organizativo corporativista de variadas formas em seus países. Em geral, encontramos em países da

América Latina, atualmente, formas híbridas do corporativismo idealizado e posto em prática na Europa do começo do século XX, que se misturam a novos elementos pluralistas e social-democratas desde as redemocratizações (WIARDA, 1997, p. 81).

Já o corporativismo entendido como um novo paradigma nas ciências sociais emerge a partir nos anos 1970, principalmente na Europa. Isso teria ocorrido porque nem as correntes teóricas do pluralismo nem do marxismo teriam sido capazes de explicar os processos em que grupos de interesses daquelas sociedades foram sendo incorporados aos aparatos de decisão do Estado. No cerne desses processos, haveria uma mediação de interesses entre representantes do empresariado e dos trabalhadores, e certos grupos ganhariam *status* consultivo em decisões de implementação de políticas públicas. Portanto, o corporativismo descreveria um sistema de representação de interesses num quadro social centrado na concertação social, muito distinto daquele proposto pelo marxismo (centrado no conflito de classes) e pelo pluralismo - centrado na competição ilimitada entre grupos de interesses (WIARDA, 1997, p.4).

Estariam por trás dessa tripla ascensão do corporativismo e de suas facetas mais democráticas posteriores (conhecidas por neocorporativismo) o papel cada vez mais relevante dos Estados nacionais na regulação das relações econômicas entre capital e trabalho e a regulação das relações entre consumidores e empresas, bem como a crescente burocratização dessas relações engendrada por esses processos regulatórios (WIARDA, 1997, p. 51). No entanto, Molina e Rhodes (2002) argumentam que a crença na emergência do corporativismo como apenas uma resposta funcional aos desafios de uma política econômica de tipo keynesiana e de uma organização industrial fordista pode ser enganosa. Eles defendem que, mesmo com declínio dessas duas tendências macro e microeconômicas desde os anos 1980, o corporativismo como sistema de intermediação de interesses se mantém operante e em constante evolução.

Depois do reconhecimento do corporativismo fenômeno social, vários estudiosos buscaram elencar seus elementos constitutivos essenciais. Dentre eles, Philippe Schmitter (1974) foi o autor mais influente do período inicial dessa corrente de estudos, ao propor uma definição clara do corporativismo como um sistema de representação de interesses moderno. Segundo Schmitter:

O corporativismo pode ser definido como um sistema de representação de interesses no qual suas partes constituintes são organizadas em um número limitado de categorias singulares, compulsórias, não competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou licenciadas (quando não mesmo) criadas pelo Estado e garantidas um

monopólio representativo deliberativo dentro de suas respectivas categorias, em troca de aceitarem certos controles na seleção dos suas lideranças e na articulação de suas demandas e apoios. (SCHMITTER, 1974, tradução nossa).

O autor opunha essa definição do corporativismo ao paradigma pluralista no estudo dos países capitalistas desenvolvidos. Segundo ele, o paradigma pluralista dominava a ciência política até então, porém não mais representava como os grupos de interesse se organizavam na maioria das democracias modernas. Schmitter (1974) define assim o pluralismo:

[...] pode ser definido como um sistema de representação de interesses no qual suas unidades constituintes são organizadas em um número não especificado de categorias múltiplas, voluntárias, competitivas, ordenadas não hierarquicamente e autodeterminadas (em relação ao tipo ou escopo de interesse) que não são especialmente licenciadas, reconhecidas, subsidiadas, criadas ou de quaisquer maneiras são controladas na sua seleção de lideranças pelo Estado, e não exercem um monopólio de atividade de representação dentro de suas respectivas categorias. (SCHMITTER, 1974, tradução nossa).

Mesmo deixando explícito que suas definições tinham inspiração nos tipos ideais weberianos, não pretendendo descrever exatamente a realidade de países muito distintos, Schmitter foi criticado pelo o que alguns críticos consideraram uma excessiva rigidez na caracterização dos elementos constitutivos do corporativismo (WIARDA, 1997, p. 5). Uma das principais críticas à sua definição inicial do corporativismo afirmou que a abordagem seria útil para explicar as relações entre Estado e sociedade em algumas áreas (principalmente nas relações capital-trabalho e políticas sociais de bem-estar), mas não tanto em outras, onde o modelo dominante de relações poderia estar mais próximo do pluralismo (WIARDA, 1997, p. 65). Portanto, as ambições do corporativismo como um modelo explicativo totalizante das relações entre Estado e sociedade em países capitalistas modernos não se sustentariam ao escrutínio de vários setores de políticas públicas. Ou seja, dependendo do setor de políticas públicas em questão, poderia haver prevalência de modelos de interação corporativistas ou de modelos mais pluralistas.

Tendo em mente esse apanhado de revisões críticas do conceito de corporativismo, Wiarda (1997, p. 6) busca identificar uma nova síntese dos seus elementos constitutivos essenciais. Ele argumenta que, em geral, ao estudar os principais elementos do corporativismo, identificamos: um Estado forte, porém não totalitário; grupos de interesse estruturados, mas não totalmente livres de algum

controle estatal; e grupos de interesse incorporados ao aparelho decisório do Estado (WIARDA, 1997, p.8). O cerne da crítica do autor à conceituação inicial do corporativismo é que ela não capturaria de forma satisfatória os diferentes estágios de corporativismo em sociedades muito distintas, principalmente as não-ocidentais. Portanto, ele oferece uma definição que julga ser mais em linha com uma perspectiva evolutiva do corporativismo, que possa descrever sociedades em diferentes estágios de desenvolvimento econômico e com culturas políticas muito distintas. Wiarda descreve assim seu conceito de corporativismo:

Um sistema de organização social e política no qual várias associações (como tribos e clãs) e interesses são setorialmente ou funcionalmente organizados (militares, econômicos, religiosos, entre outros) e integrados ou incorporados dentro da estrutura de tomada de decisão do Estado ou das políticas públicas. (WIARDA, 1997, p. 157, tradução nossa).

Na contramão dessa redefinição menos específica de Wiarda, Baccaro (2003) busca diferenciar o corporativismo do que ele chama de processos de concertação social. O autor argumenta que o corporativismo entendido como um sistema de representação de interesses é diferente (essa diferença é exemplificada pelos casos da Irlanda e Itália nos anos 1990) do processo de formulação de políticas públicas conhecido como concertação ou parceria social. O autor contesta a adição do processo de concertação social ao conceito de corporativismo, feita por Lemhbruch (1979), o qual o definiu não apenas como um sistema de representação de interesses, mas também como um processo específico de formulação de políticas públicas no qual atores da sociedade são envolvidos sistematicamente. Esse processo de formulação de políticas mais ampliado e com participação de distintas associações empresariais e de trabalhadores ficou associado com o neocorporativismo de faceta mais democrática dos países escandinavos, em especial. Baccaro (2003), ao contrário, busca conceituar o corporativismo como um sistema de representação de interesses em que associações exercem controle rígido sobre seus membros e detêm hegemonia dentro de seus campos funcionais. Quaisquer arranjos representativos que não se enquadrem na categoria de monopólios funcionais seriam melhor entendidos como processos de concertação social. Ou seja, ele reserva o termo corporativismo apenas para os processos descritos por Schmitter em relação ao corporativismo estatal de caráter mais autoritário.

Baccaro (2003) não demonstra, porém, a meu ver, ganhos analíticos ao fazer essa diferenciação. Isso porque, apesar de criticável (e amplamente criticada), a

definição inicial de Schmitter (1974) traz em si a compreensão de um conjunto limitado de associações atreladas ao Estado que ganham *status* público. Este é o elemento-chave do conceito: a limitação do número de atores, em oposição ao número ilimitado de associações em competição teorizado pela corrente pluralista. Na definição de Schmitter (1974), corporativismo estatal e societal são fenômenos similares. Ou seja, é possível haver incorporação autoritária com propósitos de concertação social, mas também interação voluntária entre Estado e sociedade com os mesmos propósitos. Apesar dos diferentes níveis de coerção por parte do Estado importarem para os resultados das negociações, os dois tipos de relações descrevem um processo em comum, qual seja, o Estado interagindo com um número limitado de associações representativas.

Além do número limitado de associações, Molina e Rhodes (2002) adicionam outro elemento essencial à definição de corporativismo: o grau de integração de grupos de interesses privados nas arenas estatais de decisão de políticas públicas. Essa característica também faz com que o corporativismo se distinga do pluralismo. Mas não apenas isso. Para os autores, é preciso compreender o corporativismo essencialmente como uma forma de concertação social e planejamento da economia como um todo. Isso porque o comportamento dos atores econômicos tende a ser modelado para dentro dos limites acordados entre as partes - em geral, os empregadores ganham moderação salarial e os trabalhadores, a manutenção dos níveis de emprego, por exemplo.

Fazendo coro a Schmitter (1974) e Wiarda (1977), os autores reconhecem que há uma polissemia no entendimento do que seria o corporativismo. Aos já citados entendimentos do corporativismo como um sistema de representação de interesses, como uma ideologia política distinta, como um processo de formulação de políticas pública e como fenômeno de organização social observável, eles acrescentam o corporativismo visto como uma forma distinta de Estado, no qual grupos de interesses com poder decisório convivem paralelamente ao sistema democrático-parlamentar (MOLINA; RHODES, 2002).

Por fim, há uma distinção conceitual importante na literatura entre o corporativismo entendido apenas como um sistema de representação de interesses ou como um processo específico de formulação de políticas públicas (SIAROFF, 1999). Convém assinalar que as duas visões a respeito de qual seria a faceta essencial do corporativismo não são excludentes. Isso porque o sistema de representação de interesses tende a gerar, nos seus processos negociais, propostas de formulação e gerenciamento de políticas públicas, forjando, assim, um tipo de capitalismo regulado e

coordenado não apenas pelo Estado, mas também pelos representantes dos trabalhadores e do empresariado. Para os fins deste trabalho, entendo essas duas facetas como componentes imbricados do corporativismo.

Depois da apresentação dos diferentes entendimentos a respeito do conceito de corporativismo, é preciso discutir a sua diferenciação em subtipos. Schmitter (1974) apresenta dois deles: corporativismo societal e corporativismo estatal. Corporativismo estatal, segundo ele, tenderia a ser resultado de um processo de imposição de monopólios de representação por parte do Estado, a fim de conter o conflito de classes em países em rápida transformação econômica e social. Já o corporativismo societal tenderia a ser um processo de representação de interesses mais maleável e resultante de processos de agregação organizacional de associações da sociedade civil. A faceta societal tenderia a ser instalada incrementalmente, enquanto a estatal tenderia a resultar de processos de ruptura institucional (SCHMITTER, 1974). Segundo o autor, como hipótese, seria possível relacionar as diferentes origens do corporativismo estatal e societal com as diferentes exigências de reprodução dos tipos de capitalismo em várias sociedades. Sociedades com economias altamente urbanas e industriais (e pós-industriais) tenderiam a apresentar a variação societal, ao passo que sociedades em processos de rápida transição de economias rurais para industriais apresentariam, em geral, a variação estatal do corporativismo.

Wiarda (1997) apresenta uma classificação similar, porém divide o corporativismo em quatro subtipos distintos: corporativismo histórico ou “natural”; ideológico; manifesto ou “realmente existente”; e neocorporativismo. O corporativismo histórico ou “natural” seria aquele cujos sistemas sociais enfatizam os valores da ordem social, solidariedade, identidade de grupo e comunidade. O autor argumenta que esse tipo de corporativismo descreve instituições ou grupos sociais surgidos anteriormente aos Estados modernos e suas bases organizacionais vão além da organização da sociedade em grupos econômicos distintos. Exemplos dessas bases organizacionais são clãs, tribos e castas, os quais Estados nascentes em várias partes do mundo continuaram baseando suas organizações políticas em processos de transição para organizações estatais modernas (WIARDA, 1997, p. 16-17). O segundo subtipo seria o corporativismo ideológico. O autor apresenta o corporativismo como movimento filosófico e ideológico, tendo ganhado força a partir da metade do século XIX. Pregava a organização da sociedade e do sistema político em grupos sociais com poder de representação, se opondo ao modelo liberal baseado no voto individual. Também se

diferenciava do marxismo por enfatizar a conciliação de classes ao invés do conflito entre as mesmas. Em terceiro lugar, o autor contrapõe o corporativismo manifesto ou “corporativismo realmente existente” a essa faceta ideológica. Ele afirma que, na prática, raramente o Estado agiu como mediador de classes, deixando, na maior parte das vezes, o empresariado livre de constrangimentos e os trabalhadores fortemente regulados – esse processo autoritário é similar ao corporativismo estatal. Por fim, Wiarda (1997) apresenta o neocorporativismo, subtipo equivalente ao corporativismo societal. No neocorporativismo, as associações estariam ligadas ao Estado num processo consultivo e, muitas vezes, deliberativo, em que os grupos teriam poder de veto sobre certas políticas públicas (WIARDA, 1997, p. 18-22).

Ao analisar os quatro tipos de corporativismo, Wiarda (1997) conclui que ele pode ser inclusivo ou socialmente excludente, democrático ou autoritário, desmobilizador ou encorajador a participação social. Como valor positivo, as versões mais liberalizantes que caracterizaram o neocorporativismo trouxeram para dentro do processo decisório das políticas econômicas, industriais e de seguridade social, principalmente, a classe trabalhadora e os beneficiários das políticas sociais. Em que pesem os aspectos positivos, o neocorporativismo introduziu em vários países contestações e tensões com poderes democráticos. Em sistemas neocorporativistas, o autor distingue quatro funções desempenhadas pelos grupos: representação, deliberação, regulação e implementação de políticas públicas. Isso implica que, num sistema neocorporativo, associações patronais e sindicais não são apenas organizações privadas, mas cumprem funções similares a agências do Estado. Essa configuração levaria a duas estruturas de poder diferentes nos países: de um lado, as instituições democráticas e do outro as associações atuando por dentro das burocracias e agências do Estado (WIARDA, 1997, p. 119-123). O autor assinala, porém, que o neocorporativismo, em tese, pode conviver com um sistema pluralista e não regulado. Ou seja, as organizações da sociedade civil podem optar por não participar do processo de tomada de decisão junto ao Estado. Essa seria a principal diferença para o corporativismo de matriz mais autoritária (WIARDA, 1997, p. 160).

Desde os anos 1990, devido à ascensão do neoliberalismo e o declínio de políticas econômicas de tipo keynesiano, surgiu a questão se o corporativismo era um conceito que ainda conseguia captar a realidade da maioria dos países capitalistas desenvolvidos (GROTE; SCHMITTER, 1997). Inicialmente, Schmitter (1974) e outros autores identificaram a ascensão do corporativismo como uma resposta estrutural à

crecente complexificação do capitalismo. Eles o viam como um processo praticamente inexorável de simplificação de negociações sociais em larga escala e de incorporação de classes sociais subordinadas ao processo político. Porém, mesmo com o aparente declínio das condições que engendraram seu desenvolvimento, modelos de concertação social e de barganha em larga escala entre trabalhadores e empresariado não deixaram de fazer parte do panorama político da maioria dos países que o praticavam (MOLINA; RHODES, 2002).

Molina e Rhodes (2002) assinalam que o corporativismo se molda e se adapta aos diferentes estágios e modos de produção de uma sociedade capitalista. Dessa forma, ele não deve ser visto apenas como consequência de forças estruturais na economia, mas sim que sua essência se encontra num processo de barganha de larga escala que é propriamente político. Então, não seria razoável supor que o corporativismo desaparecerá como modelo de representação de interesses ou de concertação social apenas porque as bases industriais nas quais ele se desenvolveu não estariam mais lá. Ou seja, ele é um processo político que pode continuar em rodadas infinitas, a depender da vontade dos atores. Os autores advogam que, em vez de compreendermos o corporativismo como um fenômeno cíclico e estruturalmente determinado (GROTE; SCHMITTER, 1997), devemos entendê-lo desde uma perspectiva adaptativa, na qual as trocas políticas entre os atores é que determinam o processo de representação de interesses e de concertação (MOLINA; RHODES, 2002). Neste trabalho, essa concepção adaptativa é de extrema importância para analisar o caso brasileiro.

Dando concretude à análise da adaptação do corporativismo, os autores afirmam que, a partir dos anos 1990, três assuntos dominaram a pauta dos acordos corporativistas na Europa: moderação salarial, flexibilização do mercado de trabalho e reestruturação dos sistemas de segurança social. Nesse período, houve marcadas diferenças em relação ao neocorporativismo do período anterior, como um papel mais ativo do Estado ao “forçar” soluções negociadas, uma posição inicial mais fraca dos trabalhadores nas negociações e uma maior fragmentação das associações nacionais, tanto de trabalhadores quanto de empresários (MOLINA; RHODES, 2002).

Em resumo, Molina e Rhodes (2002) criticam a visão segundo a qual o corporativismo seria um processo de barganha feito através de associações detentoras do monopólio representativo em suas respectivas categorias funcionais. Isso quer dizer que ele pode ser um processo bem mais fragmentado do que se supõe, mas ainda assim reter a limitação no número de atores relevantes e a efetividade dos acordos. Por fim,

afirmam que, ao invés de analisar uma suposta estrutura econômica e institucional na qual corporativismo floresceria, os estudiosos deveriam investir suas análises na investigação das percepções e comportamentos das organizações de classe. Esse foco nos comportamentos dos atores serviria para capturar como o processo político de concertação se adapta na prática, à medida que pautas e atores variam em ciclos temporais.

A partir da discussão apresentada até aqui, podemos distinguir algumas das principais contribuições da literatura sobre corporativismo para o marco analítico deste trabalho. Podemos afirmar, seguindo a definição inicial de Schmitter (1974), que o corporativismo é um tipo de interação entre Estado e organizações da sociedade que acontece através de um número limitado de associações que representam ou dizem representar interesses de um grupo social. Isso implica que o Estado tem um papel essencial ao reconhecer *status* público a algumas associações, mas não a outras. Ter em mente a ocorrência desses processos de interação mais estruturados – em oposição à visão pluralista de um número ilimitado de associações competindo por influência política – tem como consequência mudar o foco de análise deste estudo para tipos de interações entre os governos do PT e organizações do movimento sindical nos quais o reconhecimento das mesmas por parte do Executivo é um elemento-chave.

Além disso, vimos que o corporativismo é melhor compreendido não apenas como um sistema de representação de interesses de grupos sociais, mas também como um processo de concertação social que comumente pode gerar um ciclo diferenciado de implementação de políticas públicas as mais variadas (SIAROFF, 1999). Como veremos em capítulos posteriores deste trabalho, acordos tripartites de tipo neocorporativista foram se tornando cada vez mais comuns no caso brasileiro. Esses acordos tenderam a se expressar na rotina de mesas de negociação e diálogo, que buscaram fomentar uma autoregulação do setor empresarial em assuntos como condições de trabalho e políticas salariais.

Finalmente, é preciso destacar o caráter adaptativo do corporativismo. Molina e Rhodes (2002) nos mostram que, mesmo quando as supostas condições econômicas que fomentaram o corporativismo entraram em decadência nos anos 1980, processos de concertação social continuaram em vários países europeus e em outras partes do mundo. O que determinaria, portanto, a continuidade dos processos de concertação seria a disposição dos atores em continuar as rodadas de negociações. Aspectos como a fragmentação das organizações sindicais ou patronais também não impediriam, *a priori*,

a continuidade dos processos negociais. A fragmentação da cúpula sindical e o caráter adaptativo do corporativismo são características centrais do caso brasileiro, como veremos nos capítulos seguintes.

1.2 A contribuição da literatura sobre movimentos sociais para a compreensão das relações entre Estado e sociedade no Brasil

Além das abordagens corporativistas e pluralistas, a literatura sobre movimentos sociais também tem buscado refletir sobre as relações entre Estado e sociedade. Nesta seção, busco fazer um breve resumo sobre suas principais correntes teóricas e abordagens analíticas, com o intuito de explicitar conceitos e teorias sobre relações entre Estado e sociedade que possam ser úteis para a análise das relações entre organizações do movimento sindical brasileiro e o Estado.

Primeiramente, discuto brevemente o percurso teórico e conceitual da literatura sobre movimentos sociais para explicitar algumas de suas principais modificações ao longo das últimas quatro décadas. Essa discussão nos colocará em melhor posição para compreender as limitações das visões centradas no conflito entre as esferas do Estado e da sociedade civil. Em seguida, passo a discutir as contribuições dos pressupostos teóricos da heterogeneidade dessas esferas e da mútua constituição entre Estado e sociedade civil, bem como a utilidade e as limitações do conceito de projetos políticos. Na medida em que são tomadas, *a priori*, as relações Estado/sociedade pela ótica do conflito, essas contribuições serão valiosas para a análise nos capítulos seguintes, pois têm o mérito de complexificar o nosso olhar teórico sobre as relações entre o movimento sindical brasileiro e o Estado. Finalmente, trato das contribuições dos conceitos de repertório de interação, regimes e subsistemas para o refinamento da nossa compreensão acerca das formas de interação entre o movimento sindical brasileiro e o Estado.

1.2.1 A literatura sobre movimentos sociais

Antes dos anos 1960, as teorias sociológicas a respeito da mobilização social tinham um caráter marcadamente pessimista quanto às potencialidades da ação coletiva de massas. Movimentos de protesto eram muitas vezes vistos como manifestações

irracionais de frustrações pessoais e tidos como perigosos para a manutenção das democracias, especialmente após as experiências de regimes totalitários do período entre guerras. No entanto, a partir da década de 1960 começaram a surgir – na Europa Ocidental e na América do Norte, em especial – novos atores coletivos orientados, em larga medida, para práticas de contestação política não violentas e para demandas chamadas “pós-materiais”. Ou seja, eles pareciam não ameaçar as democracias com práticas violentas e costumavam ser bem organizados, o que evidenciava o caráter arraçado de suas demandas. Além disso, o aparecimento de movimentos pós-materiais ou mesmo identitários (movimentos ambientalistas, feministas, contra a discriminação racial e sexual, entre outros) não os qualificava para as tradicionais análises baseadas em classes sociais, típicas da dicotomia capital-trabalho. A constatação empírica dessa nova realidade deu fruição à busca de teorias que explicassem esses fenômenos (ALONSO, 2009).

Em linhas gerais, podemos distinguir pelo menos duas abordagens teóricas na literatura internacional sobre movimentos sociais: o paradigma estadunidense e o paradigma europeu dos movimentos sociais (CARLOS, 2015). O paradigma europeu, nascido das obras de autores como Touraine, Melucci e Habermas, foi denominado por Alonso (2009) como Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS). Resumidamente, a TNMS teve, a partir dos anos 1970, como um de seus aspectos centrais a caracterização dos movimentos sociais como, primordialmente, fenômenos socioculturais produtores de solidariedades e identidades coletivas. A esfera de atuação dos movimentos sociais estaria localizada, em larga medida, na sociedade civil, tendo o Estado e as instituições políticas como alvos apenas secundários de suas reivindicações (CARLOS, 2015; ALONSO, 2009).

Já nas abordagens do paradigma estadunidense, Alonso (2009) distingue dois campos teóricos distintos, a Teoria da Mobilização de Recursos (TMR) e a Teoria do Processo Político (TPP). A autora caracteriza a TMR como abordagem de caráter racionalista, segundo a qual foram enfatizados os aspectos organizacionais dos movimentos. A ênfase da TMR na organização e na competição entre várias facções de um movimento tendeu a gerar, segundo a autora, análises de caráter demasiado conjunturais e focadas numa suposta tendência (não observada empiricamente) à burocratização e desmobilização dos movimentos sociais. Esse foco analítico ocorreu em detrimento de explicações de caráter macro-histórico que abordassem a emergência dos movimentos sociais, que explicassem a rejeição de muitos deles a modelos

organizativos muito rígidos e que abordassem de forma sistemática suas conexões com as instituições políticas.

Essa abordagem teórica foi logo desafiada e suplantada em sua influência pela Teoria do Processo Político. A TPP trouxe uma maior ênfase teórica para a interação (especialmente aquelas conflituosas) entre movimentos sociais e os sistemas políticos. Tinha como principais proposições os conceitos de Estrutura de Oportunidades Políticas (EOP) e de repertório. Através desses conceitos, os autores da TPP buscaram explicitar quais elementos do contexto político alterariam os incentivos para ação política dos movimentos e os meios pelos quais eles se mobilizariam, respectivamente (ALONSO, 2009).

A partir da década de 1990, houve tentativas de sínteses teóricas entre os dois paradigmas discutidos acima. Segundo Alonso (2009), autores norte-americanos reconheceram a importância da dimensão cultural dos movimentos sociais. Ela dá como exemplos do reconhecimento do papel de construção simbólica dos movimentos a incorporação da ideia de performances na obra de Tilly (2008), bem como a aceitação pelos teóricos da TPP do papel da mediação cultural nos processos de interpretação de oportunidades políticas pelos atores de movimentos sociais. Por sua vez, autores europeus da TNMS incorporaram o caráter estratégico-instrumental dos movimentos em suas análises, assim como passaram a dar maior atenção às suas interações com a política institucional. Apesar desses avanços, segundo a autora, não poderíamos falar ainda de um paradigma unificado de análise a respeito dos movimentos sociais (ALONSO, 2009).

Apesar de não lograr essa síntese, os dois paradigmas passaram a se modificar, agora com maiores graus de intercâmbio teórico. Na década de 1990, ocorre uma mudança de ênfase em autores do paradigma europeu ou por eles influenciados. De acordo com Carlos (2015), naquela década os estudiosos influenciados pelo paradigma europeu passaram a não mais identificar mudanças sociais de larga escala com uma forma de ação coletiva específica (no caso, os movimentos sociais), mas sim com um *locus* social distinto do mercado e do Estado. Esse novo *locus* era a sociedade civil, conceituada como espaço autônomo de formação de demandas sociais e de formas culturais e organizacionais alternativas para além dos movimentos sociais, tais como organizações não governamentais, coletivos, associações, entre outras.

Ao longo dos anos 1990, também ocorreram mudanças teóricas significativas no paradigma norte-americano sobre movimentos sociais. Até fins daquela década, as

correntes teóricas da TMR e da TPP tenderam a continuar seu foco nas interações conflituosas dos movimentos sociais com o Estado. Central a essas abordagens era a distinção entre “*polity members*” e “*polity challengers*”, quer dizer, entre membros aceitos pelas instituições políticas e seus desafiantes, respectivamente. Desafiantes, segundo autores da TPP, ganhariam acesso às instituições políticas, principalmente, constituindo aliados dentro delas. A presença desses “patrocinadores” institucionais e o ganho de acesso, então, levaria comumente à burocratização e desmobilização dos movimentos sociais. Autores como Sidney Tarrow ([1994] 2009), por exemplo, defendiam que o processo de institucionalização das demandas dos movimentos seria um dos motivos pelo os quais ciclos de protestos entrariam em declínio (ABERS; TATAGIBA, 2015).

Esse foco nas interações conflituosas com o Estado e na suposta desmobilização dos movimentos sociais já vinha sendo questionado (BUECHLER, 1993; GOODWIN; JASPER, 1999), porém uma das críticas mais articuladas foi apresentada por Goldstone (2003). O autor argumenta que a divisão entre membros e desafiantes não pode ser sustentada empiricamente em países democráticos, pois movimentos sociais sempre tenderam a utilizar uma mistura de estratégias intra e extrainstitucionais para alcançarem seus objetivos. Segundo ele, não podemos fazer generalizações acerca do caráter desmobilizador da chamada institucionalização de demandas dos movimentos sociais porque, geralmente, eles empregaram, desde o seu surgimento, um conjunto variado de estratégias de ação (GOLDSTONE, 2003).

Carlos (2015) complementa essa visão argumentando que há pelo menos três problemas principais com a perspectiva da TPP centrada no conflito entre movimentos sociais e Estado: essa perspectiva teórica ignora demandas que não têm o Estado como alvo central; ignora que o trabalho extrainstitucional dos movimentos sociais tende a ampliar os espaços politizados na sociedade; e tende a invisibilizar formas de interação não conflituosas entre movimentos sociais e o Estado. As consequências práticas dessas características da TPP foram que os estudos influenciados por essa corrente teórica deixaram de lado a investigação das relações constitutivas entre movimentos sociais, setores do Estado e partidos políticos, bem como relegaram ao segundo plano a compreensão das maneiras pelas quais eles se influenciariam mutuamente. Na esteira dessas críticas e de estudos empíricos que demonstraram a incoerência da TPP com as práticas dos movimentos sociais, seria preciso, então, compreendê-los como parte normal do cenário político das democracias, reconhecer suas múltiplas estratégias de

ação (intra e extrainstitucionais) e investigar mais a fundo suas relações potenciais com os partidos políticos e o Estado (CARLOS, 2015).

1.2.2 O debate brasileiro sobre movimentos sociais e sociedade civil

No Brasil, o debate teórico a respeito dos movimentos sociais ganhou contornos particulares por causa da imbricação entre a emergência dos mesmos no cenário político nacional e o processo de redemocratização do país. Abers e Keck (2008) assinalam que o surgimento de novos movimentos sociais no Brasil veio acompanhado de demandas por novos espaços de participação política e, ao mesmo tempo, por pedidos de maior participação nos canais tradicionais - tais como partidos políticos e Legislativo federal. Segundo as autoras, é importante notar que desde a redemocratização setores importantes dos movimentos sociais brasileiros podem ser entendidos a partir de uma tensa dinâmica entre a reivindicação de autonomia frente ao Estado e um desejo de contribuir para a abertura do mesmo a interesses e perspectivas sociais alternativas. Dessa forma, em geral, os movimentos procuraram aliados nas instituições, porém em geral evitaram ter laços permanentes com elas. Essa característica teria diferenciado os movimentos sociais e as organizações civis surgidos no fim dos anos 1970 daqueles de períodos anteriores (ABERS; KECK, 2008).

Do ponto de vista teórico, a literatura brasileira sobre movimentos sociais nasceu fortemente influenciada pelos autores europeus da TNMS. Em geral, os autores nacionais tenderam a ver o surgimento de novos movimentos sociais a partir de meados da década de 1970 como resultantes, em grande parte, das carências sociais do processo acelerado de urbanização promovido pela ditadura militar. Outro diferencial dos movimentos apontado pela literatura foi que seus participantes tinham perfis sociais vindos das classes populares e pareciam se organizar espontaneamente – quer dizer, sem conexões fortes com o Estado ou com os partidos políticos de oposição ao regime militar. Observando essas características, muitos estudiosos teorizaram que os novos movimentos seriam os portadores de grandes transformações estruturais na sociedade brasileira, enfatizando sua autonomia frente ao sistema político (ALONSO, 2009; CARLOS, 2015).

Da mesma maneira, quando essas expectativas foram algo frustradas no decorrer do processo de redemocratização – na medida em que muitas lideranças dos movimentos se voltaram, também, para atividades partidárias e de articulação com o

sistema político -, outro grupo de estudiosos, influenciado pelas abordagens teóricas centradas na relação entre movimentos e o Estado, começaram a enfatizar a questão da institucionalização e desmobilização. Eles viam na aproximação entre movimentos sociais e o Estado a causa de um constante fluxo e refluxo na ação coletiva, com momentos marcados pela autonomia dos movimentos e protestos de caráter público, e outros períodos marcados cooperação com o Estado e uma conseqüente desmobilização das suas bases sociais (CARLOS, 2015).

Em que pesem as divergências teóricas na literatura brasileira entre a corrente mais autonomista ligada ao paradigma europeu e as análises de recorte estadunidense, mais voltadas para o Estado, o questionamento a uma rígida dicotomia entre Estado e sociedade havia começado já em meados dos anos 1980. No entanto, segundo Abers e Tatagiba (2015), o interesse investigativo na intersecção entre Estado, partidos e movimentos sociais não se tornou um foco importante na literatura nacional antes da primeira década do século XXI. Como vimos anteriormente, a TNMS mudou suas atenções do estudo dos movimentos sociais para a investigação das diversas formas de organização da sociedade civil, bem como para processos políticos deliberativos. O foco dessa literatura se deu no estudo de espaços participativos institucionais (como conselhos e orçamentos participativos), em detrimento de um exame mais detido das relações entre atores sociais e estatais por fora desses espaços. Apenas nos anos 2000, com a chegada de governos de esquerda em vários países da América Latina, é que a literatura brasileira passou a dar mais relevo para o papel das relações entre governos, movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil (ABERS; TATAGIBA, 2015).

Na esteira desses processos de crescente imbricação entre ativistas da sociedade civil, partidos políticos e o Estado, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) realizaram importantes contribuições ao entendimento dessas intersecções. Para tanto, explicitaram suas críticas às visões dicotômicas das duas esferas que ainda prevaleciam em boa parte da literatura nacional sobre movimentos sociais e sociedade civil. Os autores chamaram a atenção para a heterogeneidade tanto da sociedade civil quanto do Estado, bem como para os projetos políticos que perpassam as duas esferas.

A sociedade civil seria heterogênea porque, ao estudá-la, encontramos diferentes tipos de atores sociais, formas de ação coletiva, objetivos de ação política, diferentes construções de identidades políticas e projetos políticos muitas vezes conflitantes entre si. Como exemplo, os autores afirmam que a sociedade civil brasileira sempre foi e

continua a ser perpassada por práticas históricas de clientelismo, corporativismo e autoritarismo político, que convivem diretamente com outras culturas políticas e organizacionais desenvolvidas mais recentemente, a partir do processo de redemocratização. Por exemplo, as associações de bairros não clientelistas surgidas no processo de redemocratização seriam potencialmente distintas de organizações mais antigas de caráter corporativo ou clientelista. A diferença entre elas residiria no foco de seus objetivos políticos, que poderiam ser mais ou menos particularistas – quer dizer, mais ou menos focados em ganhos exclusivos para membros de grupos específicos. Uma associação criada para defender direitos civis universais seria diferente de uma associação profissional ou de um sindicato quanto ao escopo social dos seus objetivos de ação. A sociedade civil brasileira, portanto, não formaria um polo homogêneo e virtuoso no que diz respeito ao seu potencial democratizante - muito menos representaria a expressão exclusiva de tendências progressistas ou de esquerda. Mesmo com essas ressalvas, os autores ressaltam que a forma organizativa das entidades civis e movimentos sociais não determinaria, necessariamente, o escopo de interesses que elas poderiam vir a defender (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

No entanto, nem só a sociedade civil seria heterogênea no Brasil, mas também o Estado. Segundo Dagnino (2002) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), além da tradicional divisão dos poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário, e a necessidade de coordenação institucional em países federativos como o Brasil, há outros fatores que fazem com que o Estado brasileiro seja plural em sua configuração. Entre eles está a representação parlamentar proporcional. De um lado, ela tende a facilitar a representação de várias tendências políticas. Por outro lado, coloca desafios à governabilidade, pois coloca como imperativo ao Executivo a coordenação de, em muitos casos, vários projetos políticos distintos dentro de uma mesma coalizão governo. Segundo os autores, essa complexidade acaba por fomentar a cristalização de projetos políticos distintos dentro de setores do Estado (DANIGNO 2002; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Aqui se faz necessário esclarecer o que Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) entendem por projetos políticos. Um projeto político seria um conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo e representações culturais sobre o que deveria ser a vida em sociedade, sendo partilhado por uma gama diversa de atores sociais. De inspiração gramsciana, projetos políticos seriam um conjunto de ideias que, portanto, não reconhecem fronteiras entre Estado e sociedade, entre sociedade civil e sociedade

política. Ou seja, eles perpassariam essas fronteiras, já que seriam interesses e concepções normativas com potencial de serem compartilhadas por amplos setores da sociedade.

Além da contribuição sobre a heterogeneidade da sociedade e do Estado brasileiros, e do conceito de projetos políticos, há na literatura nacional sobre movimentos sociais e sociedade civil visões distintas a respeito dos contornos gerais da interação Estado/sociedade ao longo de nossa história. Essas visões geraram tentativas diversas de caracterização de períodos marcados por maior ou menor interação dos movimentos sociais e da sociedade civil com o Estado brasileiro. A depender de como os autores enxergaram os diferentes períodos históricos, encontramos ênfases discursivas e pressupostos teóricos discrepantes na literatura. Em seguida, passamos a examinar algumas dessas visões teóricas e interpretações sobre o percurso histórico da interação Estado/sociedade no Brasil. Essa discussão é relevante para o presente trabalho porque traz em si pressupostos sobre como estudar as relações entre Estado e sociedade.

A primeira dessas interpretações é oferecida por Avritzer (2012), o qual busca reconstruir o percurso histórico das relações Estado/sociedade no Brasil a partir de uma reflexão a respeito do conceito de sociedade civil e dos distintos momentos de interação da mesma com o Estado. Do ponto de vista teórico, Avritzer (2012) mobiliza a noção de sociedade civil para construir seu argumento sobre seu suposto ressurgimento em meados dos anos 1970. Ele começa sua discussão com um percurso pela história do conceito e seus usos nas ciências sociais. Segundo o autor, no século XIX, a sociedade civil era um conceito dualista, mobilizado para realçar uma diferenciação entre Estado e sociedade na Europa. Esse conceito não seria aplicável ao Brasil dessa época, pois as bases sociais do país seriam assentadas numa imbricação entre o poder econômico agrário privado e o poder político. Não haveria, portanto, à época, distinção entre mando econômico e mando político. Como consequência, para a maioria da população não haveria a possibilidade de associativismo independente.

Já no último quartil do século XX, com os processos de urbanização e complexificação associativa do país plenamente desenvolvidos, o conceito foi mobilizado pela literatura com um significado tripartite: a sociedade civil seria diferenciada tanto do Estado (poder político) quanto do mercado (poder econômico). No quadro histórico de maior abertura do regime militar brasileiro, a partir de meados dos

anos 1970, estariam dadas, portanto, as condições para o ressurgimento pleno de uma sociedade civil não atrelada ao Estado (AVRITZER, 2012).

Em seguida, o autor recupera três momentos históricos identificáveis das relações entre Estado e sociedade no Brasil nas últimas quatro décadas: primeiro, o ressurgimento e ganho de autonomia da sociedade civil brasileira frente ao Estado, na esteira do longo processo de redemocratização do país nos anos 1970 e 1980; depois, um período de intensa interação da sociedade civil com as instituições políticas, culminando na Constituinte de 1988; e, por fim, um período híbrido, no qual a sociedade civil teria mantido sua autonomia perante o Estado, mas, ao mesmo tempo, interagiria com atores estatais nas então novas instâncias participativas (AVRITZER, 2012).

Segundo ele, ainda no período ditatorial, a noção de autonomia social teria sido a ideia motriz de vários movimentos sociais (inclusive do Novo Sindicalismo), entendida como a possibilidade de construção de uma sociedade civil reivindicatória dos seus direitos civis, políticos e sociais, porém não atrelada ao Estado (AVRITZER, 2012).

O ponto de inflexão dessa trajetória autonomista da sociedade civil no Brasil teria sido o processo que culminou na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e na promulgação da Constituição de 1988. A ANC teria inaugurado um novo período de interação entre Estado e sociedade civil no país, pois permitiu a votação de emendas apresentadas por um conjunto de cidadãos - as chamadas emendas populares, que precisavam de um baixo quórum de assinaturas para poderem ser avaliadas pelos parlamentares. Esse dispositivo da ANC, portanto, incentivou movimentos sociais e associações civis a se engajarem num processo mais intenso de interação com o Estado (AVRITZER, 2012).

O terceiro momento identificado por Avritzer (2012) teria começado a partir dos anos 1990. Teria emergido do processo constituinte um novo modelo de interação entre Estado e sociedade, caracterizado pela construção de instituições participativas híbridas (como conselhos, conferências e orçamentos participativos), com participação de organizações da sociedade e de membros dos governos. Esse modelo pressupunha, idealmente, a partilha de poder decisório entre Estado e sociedade. O argumento do autor é que essas instituições foram fortemente marcadas pela ideia de uma interdependência entre Estado e sociedade civil.

Dialogando com a periodização oferecida por Avritzer (2012), Lavallo e Szwako (2015) fazem outra caracterização dos contornos gerais das relações Estado-sociedade

no Brasil. A crítica dos autores à visão de Avritzer é tanto empírica quanto teórica. Resumidamente, do ponto de vista empírico, os autores argumentam que a historiografia recente desautoriza a caracterização do Brasil como desprovido de uma sociedade civil plenamente desenvolvida até meados dos anos 1970. E do ponto de vista teórico, os autores advogam por uma compreensão das relações entre Estado e sociedade civil como duas esferas mutuamente constituídas. Ou seja, rejeitam a caracterização que Avritzer faz ao propor momentos fundamentalmente distintos dessas relações, primeiramente calcadas na autonomia entre as duas esferas e, depois, na sua interdependência.

Como vimos, Avritzer defende que só poderíamos aplicar acertadamente o conceito de sociedade civil plena no Brasil a partir do início do século XX. Lavalle e Szwako (2015) argumentam que a historiografia recente não sustenta essa interpretação. O cerne da crítica empírica dos autores a Avritzer reside num conjunto de estudos históricos que evidenciariam uma atividade associativa intensa no país desde o século XIX - como aqueles a respeito do surgimento das associações mútuas, da maçonaria e do fenômeno das revoltas populares contra medidas dos governos da República Velha. Já a respeito década de 1970, a afirmação de Avritzer sobre o ressurgimento de uma sociedade civil plenamente autônoma em relação ao Estado também seria factualmente incorreta, segundo os autores. Como exemplo dessa incorreção, eles citam que, desde o seu início, o movimento sanitarista buscou ocupar posições nos três níveis federativos do Estado brasileiro. Esse e outros casos empíricos demonstrariam a temeridade de conceber a autonomia da sociedade civil como pressuposto. Ou seja, o percurso histórico que vai de uma autonomia plena à interdependência seria uma macronarrativa que não se sustentaria empiricamente (LAVALLE; SZWAKO, 2015).

Do ponto de vista teórico, os autores também criticam a periodização feita por Avritzer. Defendem que a autonomia não pode ser pensada como uma total falta de relações entre as duas esferas, nem tomá-la pelo seu valor de face ao ser proferida no discurso dos atores sociais. Segundo eles, seria melhor estudar a autonomia como uma “categoria nativa” invocada pelos ideários e discursos dos atores, com sentidos variantes em determinados momentos. Portanto, seria mais frutífero colocar os atores da sociedade civil (sejam indivíduos ou organizações) num *continuum*, no qual haveria períodos em que as relações seriam mais ou menos intensas entre as partes. Isso porque, para eles, devemos tomar como pressuposto teórico que sempre há uma mútua constituição entre Estado e sociedade civil, tanto em períodos autoritários quanto

democráticos. Seria possível, segundo eles, abriremos mão da concepção de um período de autonomia plena da sociedade civil como possibilidade empírica ou constructo teórico e, mesmo assim, enxergarmos grandes diferenças nas relações entre Estado e sociedade civil em momentos distintos (LAVALLE; SZWAKO, 2015). Esse entendimento a respeito da autonomia e das “categorias nativas” será de suma importância para a análise das entrevistas com membros do movimento sindical discutidas neste trabalho.

A crítica de Lavalle e Szwako (2015) é relevante do ponto de vista teórico, ao propor o pressuposto da mútua constituição entre Estado e sociedade civil, bem como uma concepção mais complexa a respeito de sua autonomia da sociedade frente ao Estado. De maneira similar, Carlos (2015) articula o postulado da mútua constituição da seguinte forma:

Isso significa dizer que os movimentos sociais ocupam-se com a produção simbólica e a construção de identidades, ao mesmo tempo em que dirigem suas demandas para o Estado; que eles combinam ação expressiva e instrumental e operam simultaneamente no nível cultural e político-institucional; que eles enfatizam sua autonomia dos atores políticos tradicionais, mas não operam em isolamento das instituições e, circunstancialmente, fazem alianças com atores institucionais. [...] Contudo, o reconhecimento amplo do postulado de coconstituição entre Estado e sociedade civil exige que a ênfase na centralidade da configuração institucional dos governos e dos sistemas de partidos, como condicionante crucial da ação de atores políticos e sociais, seja complementada pela noção de que “o condicionamento, além de recíproco, é de índole iterativa e molda tanto as capacidades dos atores societários quanto as das instituições políticas”, conforme intuído por Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2011, p.218). É nos termos de uma consideração mais equilibrada de ambas as capacidades do Estado e da variedade de forças sociais na formação das políticas, que Kohli e Shue (1994) também enfatizam as interações entre esses domínios como mutuamente condicionadas e transformadoras. A articulação do pressuposto de coconstituição entre sociedade civil e Estado às teorias dos movimentos sociais nos permite considerar os atores societários e institucionais como politicamente relevantes e mutuamente imbricados na conformação da ação coletiva e das interações socioestatais. (CARLOS, 2015).

Até aqui, vimos que o Estado e a sociedade civil têm caráter heterogêneo no que diz respeito às suas formas de organização e que suas tradições políticas são variadas, bem como foi discutido que setores da sociedade civil podem encampar projetos políticos que perpassam as fronteiras de organizações civis, partidos políticos e do próprio Estado (DAGNINO, 2002; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Em seguida, vimos que a tendência de boa parte das literaturas internacional e nacional em dividir a sociedade civil e o Estado em esferas opostas faz com que várias

formas de interação entre as partes se tornem invisíveis ao escrutínio teórico (CARLOS, 2015). Essa suposta tensão entre as esferas geraria, segundo autores dessas literaturas, além de uma propensão ao conflito, um processo de institucionalização dos movimentos sociais quando da aproximação entre elas. Esse pressuposto é colocado à prova pelos defensores da mútua constituição entre Estado e sociedade civil. Eles advogam que movimentos sociais e outros atores da sociedade civil podem se aproximar do Estado e, ainda assim, continuar a investir em estratégias chamadas extrainstitucionais (como o protesto público). Ademais, assim como no processo de interação a sociedade civil pode ser influenciada pelo Estado, ela pode também influenciar e até mesmo influenciar decisivamente na constituição de novos setores do aparato estatal. Isso implica que a aproximação entre Estado e sociedade não pode ser separada em momentos de autonomia e interdependência, pois essas esferas estão sempre a se influenciar mutuamente, tanto em momentos de relativo distanciamento (marcados pelo “discurso nativo” da autonomia e pelos protestos públicos) quanto em momentos de aproximação - marcados pelo discurso da cooperação e pela participação institucional (CARLOS, 2015; LAVALLE; SZWAKO, 2015).

Tendo em mente esses conceitos e pressupostos, na seção seguinte passo a discutir uma agenda de pesquisa que tem buscado refinar ainda mais nosso entendimento a respeito das múltiplas intersecções entre Estado e sociedade civil nas últimas décadas.

1.2.3. Repertórios de interação, Regimes e Subsistemas

Ao fazerem uma revisão das literaturas internacional e nacional sobre movimentos sociais e participação social, Abers e von Bülow (2011) argumentam que houve uma tendência geral a definir movimentos sociais e Estado como entidades completamente separadas (como vimos anteriormente), bem como descrever as relações entre essas esferas sob a ótica do conflito político. No entanto, essa compreensão, segundo as autoras, é cada vez menos sustentável empiricamente, especialmente na América Latina. Segundo elas, o que se observa cada vez mais na região, desde os anos 2000, são movimentos sociais atuando *por dentro* do Estado.

Com base na observação de estudos empíricos que comprovaram a crescente imbricação entre Estado e sociedade civil em espaços participativos - como conselhos, conferências, comitês, entre outros -, bem como de estudos que ressaltaram as

aproximações por vias mais informais entre as duas esferas, as autoras concluem que seria errado tomar como pressuposto que o conflito político seria a tônica dominante das relações entre essas esferas. Ademais, se não podemos presumir que a chave relacional entre Estado e sociedade seria primordialmente conflituosa - podendo até mesmo atores estatais ser classificados como ativistas de movimentos atuando dentro do Estado -, as autoras argumentam que não seria possível definir, *a priori*, as fronteiras de um movimento social. A partir dessas reflexões, elas defendem que o estudo das variadas formas de ação dos movimentos sociais e de outras organizações da sociedade civil - incluindo suas interações cooperativas com o Estado - deve se tornar tarefa premente para o campo de estudos (ABERS; von BÜLOW, 2011).

Para que possamos compreender a importância dessas formas de interação entre Estado e sociedade, é preciso discutir com mais profundidade o conceito de repertório. Ângela Alonso (2012) descreve a história do conceito através da análise da obra do seu proponente mais destacado, o sociólogo e cientista político Charles Tilly. Ela aponta que o conceito, para Tilly, surgiu como uma forma de explicar maneiras historicamente estruturadas (ou pelo menos não aleatórias) de ação política dos movimentos sociais. Ela identifica três momentos distintos na evolução do conceito. Primeiramente, o conceito de repertório aparece na obra de Tilly como um conjunto de rotinas de ação que estaria disponível aos atores políticos num determinado momento histórico. Essas rotinas de ação seriam parte de um repertório conhecido à disposição para uso estratégico dos atores. Entre essas rotinas historicamente construídas podemos citar a marcha de protesto, a greve, a petição, a ocupação de prédios ou de terras, entre outros.

Num segundo momento, houve a ênfase de Tilly em torno do elemento contencioso das rotinas de ação. Nesse caso, o repertório aparece intimamente ligado a, pelo menos, um par de atores envolvidos numa situação contenciosa. A partir disso, o uso das rotinas não é visto apenas como a escolha racional de formas de ação conhecidas pelos atores, mas sim como parte de repertórios de confronto que estariam intimamente ligados a uma situação vista como conflituosa ou, pelo menos, problemática pelos atores. Ou seja, o conceito passa a abarcar de forma mais explícita a interpretação dos atores a respeito da situação concreta nas quais se encontram num determinado momento (ALONSO, 2012).

Em sua terceira e mais recente formulação, o conceito de repertório ganha uma característica muito mais cultural. Reagindo a críticas, Tilly admite que as rotinas não surgiriam, necessariamente, de situações conflituosas, mas sim de complexas redes

de interações entre grupos e indivíduos, as quais o caráter expressivo ou identitário da ação coletiva poderia ser mais importante que a expressão de contendas. Essas interações, muitas vezes, culminariam em *performances* públicas. As *performances* que se cristalizam no tempo se tornam rotinas, pois são ações que remetem a episódios anteriores e, portanto, tendem a ter caráter inteligível para os atores envolvidos ou mesmo para um público geral observador. Porém, ao mesmo tempo, essas rotinas são reinterpretadas e modificadas pelos atores, levando em consideração a situação concreta na qual se encontram (ALONSO, 2012).

Em suma, as *performances* que se cristalizam no tempo, seja porque fazem sentido para atores inseridos numa situação contenciosa (como greves, piquetes, petições, ocupações, etc) ou seja porque ajudam coletividades a expressarem suas identidades, são chamadas de rotinas. Ao conjunto dessas rotinas denominamos repertório de ação (ALONSO, 2012; TILLY, 2008).

Depois dessa breve exposição sobre repertórios, voltamos nossa atenção às críticas ao seu caráter demasiado centrado no conflito e nas *performances* públicas. Aprofundando a agenda de pesquisa sobre as relações entre Estado e sociedade, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) propõem uma modificação no conceito de repertório. Segundo as autoras, ao analisar os tipos de rotinas amplamente estudadas pelas literaturas internacional e nacional, mesmo com as adaptações discutidas anteriormente por Alonso (2012), restava claro que os estudos sobre repertórios de ação ainda priorizavam a investigação de rotinas primordialmente voltadas para o confronto político. Esse foco da literatura, então, tinha o efeito circunscrever o significado do conceito e seus potenciais usos a situações contenciosas, principalmente nas relações entre Estado e sociedade. Elas argumentam que, assim entendido pela maior parte da literatura, repertório seria um conceito útil, porém limitado, para compreendermos realidades políticas como as do Brasil nas últimas décadas. Essa limitação teria o efeito de reduzir o escopo do conceito a ações em que Estado e sociedade se encontrariam em campos opostos, estando os movimentos sociais na categoria de “*outsiders*” buscando reconhecimento da sociedade política (ABERS; SEFAFIM; TATAGIBA, 2014).

Com a proposição do conceito de *repertórios de interação*, as autoras buscam salientar o caráter estruturado, mas também criativo das relações entre Estado e sociedade no Brasil. Repertórios de interação seriam conjuntos de rotinas que abarcam interações cooperativas entre Estado e sociedade e que, muitas vezes, não são imediatamente visíveis a um público observador. As autoras então propõem que

analisemos as relações entre Estado e sociedade não só pela ótica do conflito, mas pela ótica da interação e, muitas vezes, da cooperação entre essas duas esferas. A partir dessa definição, constroem um *framework* analítico com as principais rotinas desses repertórios de interação (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

As autoras chamam atenção para diferentes tipos de repertórios de interação entre Estado e sociedade por meio da análise de três diferentes setores de políticas. Em seus estudos de casos setoriais, elas identificam quatro principais rotinas de interação entre atores da sociedade civil e setores do governo federal brasileiro: protestos e ação direta; participação institucionalizada; ocupação de cargos na burocracia; e o que denominam de “política de proximidade”. Podemos notar que, ao lado de rotinas de caráter mais conflituoso (como protestos e ocupações), encontram-se rotinas que denotam um potencial para elevados graus de cooperação entre Estado e sociedade civil - como a ocupação de cargos na burocracia estatal por membros de movimentos sociais (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). Essa adaptação do conceito de repertório e o *framework* de rotinas apresentado têm como intuito jogar luzes sobre interações que foram sendo construídas historicamente pelos atores e que são demasiado complexas para serem classificadas na tradicional dicotomia entre cooperação e conflito político (ABERS; TATAGIBA, 2015).

O passo seguinte dessa agenda de pesquisa foi investigar quais elementos do contexto político afetam os repertórios de interação entre Estado e sociedade civil. Num primeiro momento, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) identificaram alguns elementos explicativos para a variação de repertórios de interação nos diferentes setores de políticas públicas. Foram eles: os padrões históricos de interação Estado/sociedade em cada setor de política pública; e o reconhecimento dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil como importantes interlocutores por parte do governo Lula – culminando na ocupação de cargos governamentais por membros de organizações da sociedade civil, como sindicatos, movimentos sociais e organizações não governamentais. Esses achados empíricos apontaram, então, para a necessidade de uma melhor compreensão teórica a respeito de quais elementos específicos do chamado “contexto político” importariam para a explicação da variação dos repertórios.

Essa sistematização teórica do contexto político é realizada pela análise da inserção dos movimentos sociais na construção de modelos alternativos de políticas públicas. Abers, Silva e Tatagiba (2018a) questionam quais elementos do contexto político afetam as oportunidades para influência dos movimentos sociais na construção

de políticas públicas. Como vimos, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) já forneciam pistas sobre de que forma teorizar esses elementos contextuais, como padrões de interação Estado/sociedade setoriais e presença de aliados dentro dos governos. Porém a literatura ainda carecia de categorias teóricas mais robustas para a explicação das variações nos repertórios. Abers, Silva e Tatagiba (2018a) propõem, então, que dois elementos são centrais para analisar essas variações: os regimes e os subsistemas de políticas públicas.

Porém, antes de conceituarmos regimes e subsistemas, é preciso, primeiro, esclarecer algumas carências e omissões nas literaturas nacional e internacional sobre o papel do contexto político. De acordo com Abers, Silva e Tatagiba (2018b), na literatura nacional a tendência foi tratar o contexto político de forma ainda muito vaga. A concepção mais avançada que buscou trazer uma leitura das interações entre sistema político e movimentos sociais foi, como vimos na seção anterior, o conceito de projetos políticos. Porém, apesar do ganho analítico da complexificação das relações Estado/sociedade trazido pelo conceito, com seu uso ainda não era possível discernir quais dimensões do contexto político afetavam as rotinas de ação dos movimentos nas suas interações com atores estatais ou da sociedade civil.

Já na literatura internacional, as tentativas de explicitar quais seriam os elementos mais importantes do contexto político se expressaram no conceito de Estrutura de Oportunidades Políticas (EOP). A EOP seria formada por elementos como graus de tolerância do sistema político a formas de contestação vindas da sociedade civil, presença ou ausência de aliados nas instituições políticas, entre outros. Mesmo com suas várias reformulações dando maior espaço ao caráter criativo das interações entre os atores, a noção de oportunidades políticas ainda denotava que o contexto político seria externo aos movimentos sociais. Isso acabou gerando uma visão teórica segundo a qual os movimentos sociais seriam primordialmente reativos a oportunidades ou ameaças advindas, em geral, de atores estatais, visão que acaba os privando da maior parte de sua capacidade de agência (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018b).

Na esteira dessas críticas, os autores apresentam um pressuposto segundo o qual os movimentos sociais interagem com o contexto político através de estruturas relacionais, tendo como os principais exemplos dessas estruturas os regimes e subsistemas. A ideia de estruturas relacionais tem relação com abordagens pragmatistas e relacionais a respeito da agência humana. Essas abordagens buscam enfatizar o caráter criativo e mutuamente constituído das interações sociais. Partindo dessas perspectivas,

no que diz respeito ao contexto político, os autores argumentam que os movimentos não apenas reagem a estruturas externas a eles, mas buscam influenciar as políticas públicas por dentro dessas estruturas relacionais. Quer dizer, enfatiza-se o pertencimento dos movimentos sociais a um conjunto de relações com outros atores da sociedade civil e do Estado. Por sua vez, as estruturas relacionais também agem sobre os movimentos e sobre suas possibilidades de influência nas políticas públicas. Outro aspecto importante é que a interação entre os atores dentro de estruturas relacionais pode não ter caráter igualitário - dadas as disparidades de poder, autoridade e de recursos entre os atores. Porém, o fato de determinados atores estarem marginalizados dos processos decisórios de políticas públicas não quer dizer que eles devam não participantes dessas estruturas relacionais, totalmente incapazes de influenciar seus resultados (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018b).

Utilizando a concepção de estruturas relacionais em sua construção teórica, os autores (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018b) então passam a definir o que entendem por regimes e subsistemas. O regime é a configuração das relações daqueles atores que são politicamente relevantes num dado momento histórico. Eles seguem a definição de regimes proposta por Tilly (2006):

Quando as interações entre um par de atores se repetem de forma similar, nós começamos a falar de uma relação entre atores. Nós, então, descrevemos um regime em termos das relações prevaletentes entre os atores políticos, incluindo o governo. (TILLY, 2006, p. 19).

No entanto, os autores fazem ressalvas ao conceito da forma proposta por Tilly (2006). Eles argumentam que, embora a definição acima de regimes traga em si uma perspectiva relacional, ainda resta um papel por demais reativo aos movimentos sociais em comparação com os atores estatais. Tilly (2006, p. 18) apresenta uma tipologia de regimes, classificando-os de acordo com duas dimensões: graus de capacidade estatal e graus de democracia. Os diferentes graus dessas dimensões estariam relacionados com os tipos de repertórios de ação prescritos, tolerados e proibidos num determinado regime. Tilly (2006, p.18) sustenta que, em geral, o conjunto de rotinas (ou seja, o tipo de repertório de ação) praticado por movimentos sociais tende a ser predominante em regimes com alto grau de capacidade estatal alto grau de democracia. Para Abers, Silva e Tatagiba (2018b), relacionar essas dimensões estruturais dos regimes com os tipos de repertórios predominantes num dado momento tem como consequências teóricas um foco demasiado nas iniciativas de atores estatais e uma tendência a enxergar os movimentos sociais como atores predominantemente reativos – quando não mesmo

como atores alijados da possibilidade de participar dos processos decisórios no regime. No entanto, a despeito da crítica do uso estadocêntrico do conceito na maior parte da literatura, isso não significa compreender os regimes como conjuntos de relações completamente não estruturadas. Eles ressaltam que regimes são, muitas vezes, definidos por coalizões governantes que tendem a organizar os atores em posições centrais ou periféricas num determinado momento (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018b).

Já os subsistemas são definidos como “configurações de poder específicas a cada setor de política pública, que conferem aos movimentos sociais diferentes condições de acesso e influência àqueles setores” (ABERS; SILVA; TATAGIBA; 2018b). Por serem conjuntos de atores e instituições de fora ou de dentro do Estado que atuam em áreas específicas de políticas públicas, os subsistemas não dependem totalmente da dinâmica das coalizões de governo do regime político. Subsistemas são, portanto, arenas em disputa em que aparecem diferentes “coalizões de defesa”. Essas coalizões expressam ideias, valores e interesses sobre políticas públicas que são, muitas vezes, concorrentes entre si. Em suma, os subsistemas têm suas dinâmicas próprias, apesar de serem afetados por direcionamentos transversais dos regimes (ABERS; SILVA; TATAGIBA; 2018b).

Por fim, Abers, Silva e Tatagiba (2018a) explicitam as vantagens da incorporação dos regimes e subsistemas como dimensões centrais no estudo dos impactos do contexto político sobre os repertórios e estratégias de ação dos movimentos sociais:

As oportunidades de inserção e atuação dos movimentos sociais nas estruturas relacionais em que ocorrem os processos de construção e implementação das políticas públicas é duplamente condicionada: de um lado, pela configuração do regime, que define as relações dos movimentos sociais com outros atores politicamente relevantes, incluindo o governo, em função dos projetos políticos por estes defendidos; e, de outro lado, pela configuração do subsistema de política pública, com sua estrutura de relações e modelos dominantes. É diante desse duplo condicionamento que os movimentos sociais desenvolvem seus repertórios de ação na defesa de suas propostas. Tais repertórios aproveitam as oportunidades estabelecidas pelo duplo condicionamento do regime e do subsistema ao mesmo tempo que tensionam tais oportunidades tanto em termos da busca de novas formas de acesso institucional quanto em termos da própria configuração da institucionalidade na qual pretendem incidir. (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018a).

Na seção seguinte, busco fazer um resumo das contribuições teóricas deste capítulo para a análise das interações entre o movimento sindical brasileiro e os governos do Partido dos Trabalhadores. Essas contribuições servirão como guia de análise para os capítulos seguintes.

Depois de discutir as contribuições das literaturas sobre corporativismo e sobre movimentos sociais para o nosso entendimento a respeito das relações entre Estado e sociedade civil, é necessário, aqui, extrair os principais conceitos, pressupostos teóricos e temas que serão aplicados ao exame empírico das relações entre parte do movimento sindical brasileiro e as últimas administrações do Executivo federal.

Como vimos, o corporativismo não se sustenta teoricamente como um modelo totalizante das relações entre Estado e sociedade. Entretanto, visto como uma abordagem ao lado de outras (como o pluralismo, por exemplo), ele pode ser útil para diferenciar lógicas de atuação de atores da sociedade em setores distintos de políticas públicas. Em especial, o corporativismo é uma abordagem essencial à compreensão de setores nos quais a relação capital-trabalho é proeminente (WIARDA, 1997). Também é preciso ressaltar que modelos corporativistas geralmente surgem e se mantêm em contextos em que o Estado é forte (mas não totalitário), e em contextos nos quais existem grupos de interesses estruturados e que acabam sendo incorporados ao aparelho decisório do Estado (WIARDA, 1997).

Dito isso, o elemento-chave para compreender a emergência corporativismo e sua evolução não é o modelo econômico prevalecente num dado momento, mas sim a limitação do número de associações que ganham status público reconhecido pelo Estado nos processos de barganha entre as partes, tal como proposto por Schmitter (1974). Esses processos de barganha, então, tendem a gerar um tipo de política econômica não apenas regulada pelo Estado, mas também, muitas vezes, pelos próprios trabalhadores e empresas. Seguindo interações de caráter neocorporativistas, esses acordos podem substituir a regulação direta do Estado por modelos similares a mesas de negociação. O tipo de interação Estado/sociedade de tipo neocorporativista pode se adaptar a diversas conjunturas econômicas, políticas ou sociais. Mesmo com variações consideráveis, o

que importa para o sucesso desse modelo de concertação é se os atores mantêm a vontade política de atuar dessa forma e se veem vantagens nesses processos de barganha. Além disso, o corporativismo é um modelo que pode coexistir com níveis consideráveis de fragmentação representativa cúpula das associações de classes (MOLINA; RHODES. 2002). Essas considerações são importantes para que possamos compreender o caso brasileiro a ser apresentado no próximo capítulo deste trabalho.

Apesar de ser uma abordagem importante para entender o percurso do sindicalismo no Brasil, o corporativismo ainda não nos traz ferramentas teóricas capazes de desnudar as complexas relações entre Estado e sociedade no Brasil. A literatura sobre movimentos sociais vem tentando desenvolver conceitos e abordagens analíticas capazes de lidar com a complexidade dessas relações.

Analisando as literaturas internacional e nacional sobre movimentos sociais, constatamos a presença de alguns pressupostos úteis para a temática das relações entre Estado e sociedade. O primeiro deles é a discussão a respeito da heterogeneidade do Estado e da sociedade civil. Vimos que essas duas esferas não podem ser tratadas monoliticamente como campos separados e opostos. Ao invés disso, devemos tratá-las como esferas de caráter heterogêneo, perpassadas por projetos políticos e práticas políticas diversas (DAGNINO, 2002). Em seguida, discutimos as contribuições do pressuposto da mútua constituição entre Estado e sociedade civil para o debate. Vimos que não podemos conceber, *a priori*, a aproximação entre essas esferas como marcadas por processos de institucionalização dos movimentos sociais e de cooptação dos mesmos pelo Estado, pois elas influenciam-se mutuamente, a despeito das disparidades de poder e influência existentes (CARLOS, 2015).

Tendo em mente esses pressupostos, a literatura nacional avançou na construção de uma agenda de pesquisa que conseguisse captar de que formas os movimentos sociais perpassavam as fronteiras entre Estado e sociedade. Nessa agenda, ganhou relevo a noção de repertórios de interação, que buscava ressaltar não apenas aquelas rotinas públicas de interação entre movimentos sociais e o Estado, mas também expandir a investigação para interações de caráter mais cooperativo (e não tão visíveis publicamente) entre as partes (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). No entanto, essa agenda de pesquisa não parou por aí. A investigação desses repertórios de interação gerou a compreensão de que eles não são estáticos. Isso quer dizer que, além de variar

de acordo com setores de políticas públicas, os repertórios variam também de acordo com o contexto político no qual estão inseridos. Ou seja, repertórios se constroem e se modificam relacionalmente na interação dos movimentos sociais com o Estado. A partir disso, restava clara a necessidade de melhor compreender as imbricações entre o contexto político e os repertórios. Foram mobilizados, então, dois conceitos como dimensões centrais para compreender o papel do contexto político: regimes e subsistemas. Regimes nos ajudam a entender o papel de coalizões governantes nos processos de atribuição de atores politicamente relevantes num determinado contexto político. Já o conceito de subsistemas nos auxilia a captar a variação setorial dos regimes, permitindo a investigação da capacidade potencial de influência de atores da sociedade civil em distintos setores de políticas públicas (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018b).

Em resumo, a partir da noção de distintas lógicas de operação dos canais de participação trazidas pela abordagem corporativista, da discussão dos pressupostos da heterogeneidade do Estado e sociedade e da mútua constituição entre eles, bem como da utilização dos conceitos de repertórios de interação, regimes e subsistemas, buscarei, em capítulos posteriores, analisar as interações entre parte do movimento sindical brasileiro e as últimas administrações do Executivo federal.

CAPÍTULO 2 – O debate sobre o corporativismo no Brasil em perspectiva histórica

Este capítulo tem como objetivo apresentar um breve histórico da trajetória do sindicalismo brasileiro, com o intuito de discutir os contextos social e político nos quais as entidades sindicais do país se inseriram nas últimas oito décadas. Na primeira seção, discuto as origens do sistema sindical corporativo e atrelado ao Estado erigido por Getúlio Vargas, bem como suas transformações no decorrer dos governos e regimes políticos subsequentes até o governo Lula. Na segunda seção, apresento uma breve trajetória das oito organizações sindicais que foram objetos deste estudo. Essa discussão será importante para que possamos compreender com mais profundidade as clivagens no movimento sindical e o histórico das relações das organizações estudadas com o Estado brasileiro, nos dando elementos para análise dessas relações nos governos Lula e Dilma.

2.1 O debate a respeito do corporativismo à brasileira

Desde os anos 1990, a discussão sobre o corporativismo no Brasil tem passado por constante revisionismo histórico e teórico. Na maior parte dos estudos, a questão central continua sendo a dificuldade de caracterizar o modelo brasileiro comparativamente a outros países. De um lado, autores (ANTUNES, 1991; BOITO JR, 1991) defendem que, no Brasil, ainda vigora fundamentalmente o sistema corporativista construído por Getúlio Vargas, no qual a organização autônoma dos trabalhadores se encontraria seriamente limitada. De outro, alguns autores defendem que o sistema varguista, na prática, não vigora no país há algumas décadas (CARDOSO, 1997, 2007; SANTANA, 1999). Da síntese dessas duas visões podemos chegar a uma descrição mais adequada sobre o estado atual do corporativismo brasileiro.

No entanto, para descrever adequadamente seu estado atual, é necessário, antes, discutir o brevemente o percurso histórico do sistema corporativista no Brasil, bem como as distintas visões sobre esse caminho encontradas na literatura. Cardoso (2007) afirma que, para analisarmos a origem do corporativismo entre nós e sua persistência no tempo, é necessário compreender que não só as legislações trabalhista e sindical, mas a própria ideologia do corporativismo foi um dos pilares do regime varguista. Na ideologia oficial do regime ditatorial de Vargas, os sindicatos seriam os substitutos de

mecanismos de representação política parlamentar, como partidos políticos e o próprio Poder Legislativo. O autor afirma que esse modelo vigorou, aproximadamente entre 1939 e 1943, auge do Estado Novo. Nesse período, encontramos o que ele chama de corporativismo em um sentido forte, análogo aos regimes da Itália, Espanha e Portugal daquela época. Entretanto, no Brasil, o corporativismo nunca foi um real sistema de representação de interesses, pois os interesses dos trabalhadores eram efetivamente reprimidos e não podiam se expressar com alguma autonomia. O desenho legal do corporativismo varguista excluía o direito de escolha de lideranças dos trabalhadores e a construção e expressão de suas preferências nos conselhos estatais. Um exemplo desse processo repressivo foi o enquadramento sindical de 1939. Nesse processo, não houve incorporação dos sindicatos à estrutura corporativista oficial, mas sim o não reconhecimento daquelas associações criadas previamente aos padrões ditados pela nova legislação. Ou seja, não havia espaço para as organizações minimamente autônomas dos trabalhadores serem reconhecidas, o que acarretou a criação da maioria dos sindicatos pelo Estado (CARDOSO, 2007). Portanto, podemos classificar esse período como um modelo de corporativismo manifesto ou “realmente existente” discutido por Wiarda (1997), no qual havia forte apelo ideológico para a mediação do conflito de classes. No entanto, na prática, o sistema funcionava essencialmente como instrumento de repressão dos trabalhadores.

No que tange à conformação duradoura das relações de trabalho no Brasil, Cardoso (2007) ressalta que o legado mais importante do período varguista foi, na verdade, o caráter dúbio da Justiça do Trabalho, bem como das legislações trabalhista e sindical. Isso porque o mercado de trabalho sempre foi, ao mesmo tempo, altamente regulado do ponto de vista legal e, na prática, pouco regulado, na medida em que sempre houve muito pouca inspeção de condições de trabalho no país. Como dito anteriormente, a inspeção de adequação à lei fazia-se valer mais do lado da repressão aos sindicatos para garantir a unicidade sindical do que na defesa dos direitos individuais dos trabalhadores.

Depois do período varguista, de acordo com Santana (1999), a principal questão dos escritos acadêmicos sobre o sistema corporativista brasileiro nos anos 1970 foi a crítica ao sindicalismo do período democrático de 1945 a 1964. O principal autor dessa corrente crítica teria sido o cientista político Francisco Weffort (1978), tendo seus escritos influenciado as preocupações nascentes do chamado Novo Sindicalismo, surgido na segunda metade daquela década. Weffort (1978) delimitou um arco

explicativo que buscava compreender a falta de poder de reação do movimento sindical ao golpe militar de 1964 e ao posterior recrudescimento da ditadura. Ele caracterizou o movimento sindical desse período como afastado das bases sociais dos trabalhadores e acomodado ao recebimento do imposto sindical, o que garantiria sua sobrevivência sem a necessidade de mobilização das bases sindicais (SANTANA,1999).

Como exposto acima, em meados da década de 1970 surgia o Novo Sindicalismo. No início, ele se dividiu em duas correntes principais: PT e CUT, de um lado, e o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) do outro. Essas duas correntes tinham divergências quanto à forma de organização sindical e quanto à maneira de atuação política do movimento dos trabalhadores. A ideia central que orientava a ala cutista – que se tornaria a ala dominante na década posterior - seria uma rejeição a ideia de colaboração entre classes e, portanto, uma rejeição do sistema corporativo vigente até então. Uma das principais críticas dessa corrente aos sindicalistas tradicionais seria que eles estariam fechados nas suas cúpulas e não realizariam um trabalho de conexão com as bases sindicais (SANTANA, 1999). O importante a reter desse discurso sindical e dos estudos sobre o tema é que a posição crítica desses novos atores do movimento sindical gerou consequências para suas práticas.

Como evidência dessas novas práticas, o sindicalismo começou a extrapolar as pautas estritamente trabalhistas ao incluir-se na luta por direitos sociais e políticos, o que o conectou ao movimento mais amplo pela redemocratização do país. Do ponto de vista organizativo, a ala cutista defendia o fim da unicidade sindical e a organização dos trabalhadores por comissões de fábrica. A unidade agregativa básica seria a empresa, o local de trabalho, e não um sindicato municipal único por categoria profissional - porém, na prática, como veremos, essas comissões e os sindicatos oficiais quase sempre se entrelaçaram (SANTANA,1999).

Esse discurso combativo de contraposição ao “velho sindicalismo” – bem como os estudos que lhe fizeram coro – começou a passar por um revisionismo na década de 1990. De acordo com essas novas perspectivas sobre a história do movimento sindical, podemos listar pelo menos três aspectos principais que relativizaram o quão disruptivo foi o Novo Sindicalismo em relação à estrutura corporativista até então vigente. A primeira enfatizou que as críticas sindicalismo pré-1964 foram, via de regra, exageradas, pois sempre houve tentativas – em especial, no período democrático pós-Estado Novo - de organizar os trabalhadores a partir do “chão de fábrica”. Em segundo

lugar, diversos estudos descobriram que entre as práticas do “velho” e “novo” sindicalismos não houve uma ruptura total, mas sim várias continuidades. Ao mesmo tempo em que tentavam organizar os trabalhadores nos locais de trabalho, os novos dirigentes sindicais buscaram tomar controle da estrutura sindical oficial. Por fim, foi identificado um longo processo de institucionalização no Novo Sindicalismo. O principal argumento é que essa institucionalização levou a uma acomodação dos novos atores à estrutura sindical corporativa. A principal evidência dessa acomodação teria sido, em termos discursivos, a passagem do sindicalismo (da CUT, em especial) de uma postura de confrontação com o Estado a uma postura de “cooperação conflitiva” (SANTANA, 1999). Mercante (2013) também observa que em toda a história do sindicalismo brasileiro houve movimentos nos quais partidos políticos e correntes sindicais tentaram organizar os trabalhadores por fora ou em paralelo à estrutura corporativista oficial. Porém, não se rompeu com o sistema corporativista no processo constituinte de 1988 devido ao *lobby* de setores sindicais intimamente ligados ao sistema então vigente.

Na esteira desse revisionismo histórico, Cardoso (1997) coloca em xeque a visão de que o sindicalismo brasileiro ainda poderia ser caracterizado como parte integral de um sistema corporativista de Estado. Segundo os autores dessa visão (BOITO JR, 1991; POCHMANN, 1996), o corporativismo brasileiro seria ainda caracterizado por alguns dos seus principais aspectos negativos: dependência financeira dos sindicatos ao imposto sindical; caráter assistencialista e burocrático da representação sindical; dependência da Justiça do Trabalho no fechamento de acordos trabalhistas; e extrema fragmentação da representação de interesses (CARDOSO, 1997).

Cardoso (1997) concorda que a fragmentação dos sindicatos seria função da unicidade sindical, pois a maioria dos sindicatos brasileiros ainda estaria baseada em um ou poucos municípios. Porém, ele ressalta que, desde o fim dos anos 1970, há uma intensa atividade de criação de sindicatos atrelada à filiação às centrais sindicais - em especial, à CUT. Ou seja, a fragmentação aumenta na base para se reconcentrar com aumento da participação nas cúpulas das centrais sindicais. Também teria havido, nos anos 1980 e 1990, uma correlação entre a criação de sindicatos e o aumento da atividade grevista. Isso denota uma reorganização de interesses e um aumento da representatividade do sindicalismo. Também denota que o sindicalismo teria ido além dos limites organizativos impostos pela legislação corporativista (CARDOSO, 1997).

Outra crítica recorrente ao sindicalismo brasileiro era que ele seria “de porta de fábrica”, ou seja, não conseguiria se enraizar nas empresas. Nos anos 1990, porém, a situação já seria diferente. Cerca de metade dos sindicatos tinham delegados sindicais nas empresas. Isso quer dizer que eles conquistaram representantes nos locais de trabalho a despeito da legislação sindical. Num achado surpreendente, Cardoso (1997) descreve que a unicidade sindical, paradoxalmente, estaria gerando nas grandes empresas uma fragmentação das negociações coletivas, pois dentro delas havia várias categorias profissionais - de torneiros mecânicos a psicólogos, por exemplo. Esse processo ajudou a enraizar os sindicatos de base nas empresas, que à época já representavam a grande maioria dos acordos coletivos firmados (CARDOSO, 1997).

No tocante à Justiça do Trabalho, o autor atribui a ela um papel apenas secundário nas negociações coletivas. Segundo ele, a maioria dos dissídios coletivos foi concluída com acordos entre as partes em litígio, e não em sentenças da Justiça. A maior parte dos acordos foi firmada entre sindicatos e empresas, e não entre sindicatos de trabalhadores e associações patronais (CARDOSO, 1997).

Por fim, Cardoso (1997) mostra que, já em 1992, a maior parte dos sindicatos não tinha o imposto sindical como fonte principal de financiamento. Isso implica que o fim do imposto, à época, não seria um golpe de morte no sindicalismo brasileiro. Ao final da última década do século XX, tínhamos um sistema sindical corporativista baseado na unicidade e no imposto sindical, porém tomado de um repertório de práticas que foram além da estrutura normativamente colocada. Em suma, o sindicalismo foi se renovando por dentro da estrutura corporativa.

Essa transformação nas bases sindicais também foi acompanhada por uma mudança no papel das cúpulas sindicais. Pelo menos desde os anos 1990, observa-se a crescente importância das centrais sindicais para o sindicalismo brasileiro. Mercante (2013) enumera algumas instâncias responsáveis por esse crescimento: num primeiro momento (nos anos 1990), as câmaras industriais setoriais e alguns conselhos nacionais tripartites; num momento posterior (no governo Lula), o Fórum Nacional do Trabalho (FNT); e, por fim, a aposta nas mesas de negociação do salário mínimo. As duas primeiras instâncias tiveram caráter mais duradouro, enquanto as duas últimas foram experiências temporalmente limitadas.

Embora esse processo de fortalecimento das centrais remonte à década de 1980, em 1991, CUT e Força Sindical inauguraram uma nova fase de protagonismo político, ao terem se colocado de lados opostos quanto uma greve geral contra as medidas

econômicas do governo Collor. Desse processo de impasse negocial, surgiu a proposta das câmaras industriais setoriais no governo de Itamar Franco (1992-1995). Com algum atraso, a CUT passou a apoiar as câmaras setoriais tripartites – com representantes dos trabalhadores, governo e empresariado -, fazendo, assim, com que elas ganhassem importância nos processos negociais. Essas câmaras representaram, no Brasil, o surgimento de um neocorporativismo em nível mesopolítico, setorial, portanto distinto dos grandes acordos de classe praticados na Europa (MERCANTE, 2013).

Num momento posterior, já no governo Lula, há o fortalecimento dos conselhos tripartites existentes e a criação de novos espaços institucionais. Entre os principais conselhos nacionais de políticas públicas com marcada participação das centrais sindicais que foram sendo criados ao longo dos anos, podemos citar o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), o Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS) e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Esses conselhos se caracterizaram como experiências mais ampliadas de concertação social, nos quais se discutiam amplas estratégias de desenvolvimento nacional e os contornos da política de seguridade social dos trabalhadores. Por fim, também no governo Lula, é preciso destacar que o FNT e as mesas de negociação do salário mínimo foram experiências breves que culminaram na aprovação da legalização das centrais sindicais e na lei que estipula uma fórmula para o reajuste do salário mínimo, respectivamente (MERCANTE, 2013).

A autora conclui que, apesar da abertura de espaços de tipo neocorporativista, o sindicalismo brasileiro, pelo menos até o governo Dilma, continuava fortemente atrelado ao Estado e tinha até ali incentivos institucionais (e financeiros) muito fortes para atuar junto a esses fóruns governamentais. Ainda, o modelo corporativista brasileiro é caracterizado pela autora como híbrido, pois permite competição entre entidades na cúpula do sindicalismo, porém limita a organização livre dos trabalhadores na base dos sindicatos (MERCANTE, 2013).

De maneira similar, Cardoso (2007) caracteriza o modelo de relações de trabalho no Brasil como legislado, oposto ao modelo contratual que vigora maior parte dos países. Isso quer dizer que, no Brasil, a lei trabalhista e a Justiça do Trabalho – embora de maneira decrescente – ainda teriam ascendência sobre um modelo de representação de interesses equivalente ao neocorporativismo, no qual os acordos capital-trabalho e a concertação tripartite dão a tônica. Ele enfatiza, portanto, que não podemos chamá-lo de

um corporativismo puro, tampouco de um neocorporativismo de tipo europeu (CARDOSO, 2007).

Por fim, é preciso discorrer sobre uma questão mais específica concernente ao modelo sindical brasileiro: a crescente participação do movimento sindical no cenário político nacional pós-1988. Como vimos, pelo menos desde a promulgação da Constituição de 1988 foram sendo consolidados no Brasil espaços de interlocução entre Estado e sociedade civil, como conselhos, conferências e orçamentos participativos. Do ponto de vista do movimento sindical, importantes espaços de interação com os governos foram criados, como o CDES, o CFGTS e o CODEFAT, bem como o modelo mais informal de mesas de negociação. Cortes e Gugliano (2010) argumentam que os conselhos tendem a funcionar, em geral, como espaços de interlocução de tipo neocorporativista. Isso porque a participação de organizações da sociedade civil depende do reconhecimento de seu *status* representativo por parte do Estado, pois é ele que, geralmente, define os critérios sobre quem pode ou não participar dos mesmos. Como vimos, no caso dos conselhos tripartites – como CFGTS e CODEFAT – esta participação está ordenada legalmente por critérios claros de representatividade. Aquelas organizações que não se enquadram nesses critérios (no caso, as centrais sindicais com baixa porcentagem de sindicatos filiados) são tratadas de forma desigual em relação às que conseguem atingir os níveis de representatividade. Depreende-se daí que o modelo de interação entre Estado e sociedade nos conselhos tripartites tem caráter claramente neocorporativo.

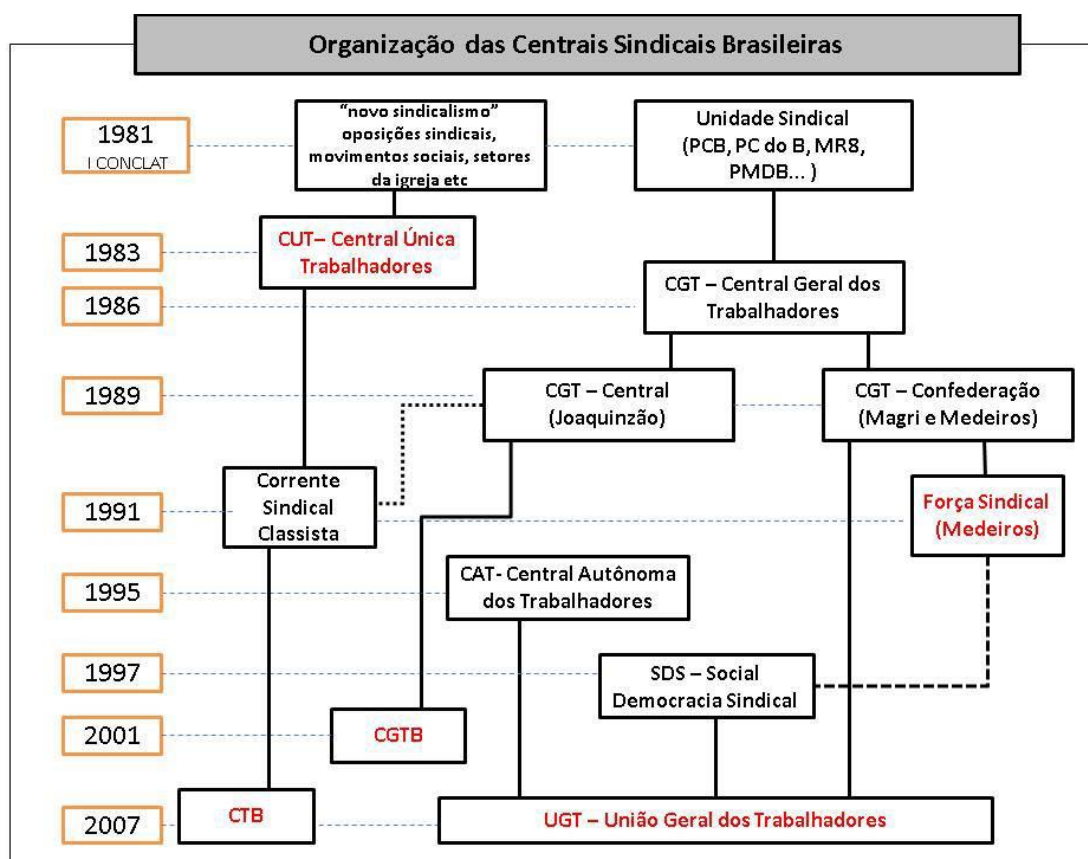
De forma similar, Teixeira, Souza e Lima (2012) defendem que os espaços participativos nacionais podem operar de acordo com lógicas neocorporativas. Porém os autores criticam a generalização feita por Cortes e Gugliano (2010), segundo a qual os conselhos poderiam ser predominantemente classificados como espaços neocorporativistas. Ao invés disso, Teixeira, Souza e Lima (2012) argumentam que existem pelo menos três tipos de conselhos - de fundos, de direitos e de políticas públicas. Cada tipo de conselho teria lógicas de representação e funcionamento distintas. Apesar das centrais sindicais e outras entidades do movimento sindical terem assento nos três tipos de conselhos, sua presença é claramente garantida nos conselhos tripartites, os quais, em geral, são conselhos de fundos. Isso quer dizer que, para analisar adequadamente a atuação do movimento sindical nesses espaços, é preciso ter em mente as lógicas representativas e de funcionamento predominantes em cada espaço.

2.2 Breve trajetória das organizações estudadas

Depois de discorrer sobre as principais características e transformações do sistema corporativista brasileiro, é necessário, agora, discutir com mais de detalhes as trajetórias individuais das organizações sindicais que foram objetos de estudo deste trabalho. As duas principais correntes sindicais nascidas da primeira Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (CONCLAT), em 1981, geraram as duas centrais sindicais mais importantes da década de 1980: CUT e Central Geral dos Trabalhadores (CGT). No decorrer das décadas seguintes, essas duas centrais, representativas de dois modelos distintos e correntes a respeito da organização sindical no país, foram gerando as principais dissidências responsáveis pela fragmentação das mesmas nas últimas décadas.

O quadro a seguir, reproduzido de Lemos (2014), mostra uma genealogia das centrais sindicais e evidencia uma maior movimentação da cúpula do movimento sindical brasileiro a partir dos mandatos de Lula, com a criação de três importantes novas centrais sindicais:

Quadro 1 – Organização das Centrais Sindicais Brasileiras



Extraído de: LEMOS, 2014.

Como podemos observar (LEMOS, 2014), a Corrente Sindical Classista da CUT gerou a CTB, em 2007, em decorrência da aprovação da lei de regulamentação das centrais no governo Lula. Essa corrente, em conjunto com alas dissidentes da CGT, gerou a CGTB, em 2001. Por sua vez, outras dissidências da CGT formaram a Força Sindical (1991) e também, em conjunto com a Central Autônoma dos Trabalhadores (CAT) e a Social Democracia Sindical (SDS), fundaram a UGT (2007). Porém o quadro encontra-se incompleto: como veremos, em 2005, setores importantes das federações e confederações formaram a NCST.

Na seção seguinte, discorre-se com mais profundidade sobre a trajetória das organizações sindicais estudadas neste trabalho. Essa discussão será importante para traçar diferenciações mais claras entre as entidades e para compreender as dinâmicas da interação entre elas e os governos Lula e Dilma.

2.2.1 Central Única dos Trabalhadores (CUT)

O “Novo Sindicalismo”, surgido nas greves do ABC paulista no final dos anos 1970, culminou na criação da CUT, que se constituiu como uma novidade no sindicalismo nacional. Era nova porque criticava abertamente a estrutura sindical corporativa, principalmente o atrelamento dos sindicatos ao Estado. Em 1983, a CUT nasceu com os seguintes objetivos centrais: organização sindical por locais de trabalho; demanda por novos direitos sindicais e trabalhistas; autonomia sindical frente ao Estado e aos partidos políticos (CARDOSO, 1999, p.37).

O discurso cutista inicial era o de não cooperação entre as classes sociais, diferentemente do discurso do “sindicalismo de resultados”, que culminaria na criação da Força Sindical, em 1991 (CARDOSO, 1999, p.39). Ao fim dos anos 1980, a CUT se tornara a principal corrente sindical do país, controlando os principais sindicatos brasileiros de servidores públicos e de empresas privadas. Cardoso (1999) afirma que a CUT, por não poder dizer representar todos os trabalhadores – pois muitos estavam fora do mercado formal – e por não poder incidir decisivamente sobre as negociações coletivas (pois os sindicatos locais detinham o monopólio sobre a negociação salarial), concentrou seus esforços, nos anos 1980, na construção de uma identidade coletiva dos trabalhadores e de uma prática sindical confrontacionista frente ao poder estatal, buscando a afirmação dos trabalhadores como sujeitos sociais autônomos frente ao

aparelho de Estado (CARDOSO, 1999, p.64). Ferraz (2014) resume assim os primeiros anos da CUT:

A CUT foi a primeira central criada sob a bandeira do “novo sindicalismo”, em 1983, mantendo desde o início estreitos vínculos com o PT. O discurso contrário ao corporativismo estatal, ao imposto sindical e pela liberdade sindical, juntamente com uma estratégia combativa e a recusa dos pactos sociais nos anos de 1980, contribuíram para o fortalecimento da central. Tal fato contrastava com a adoção de uma estratégia pragmática de conquista das entidades oficiais pela via eleitoral e de mobilização política nos novos canais legislativos abertos com a redemocratização (Almeida, 1996). (FERRAZ, 2014).

Nos anos 1990, o contexto socioeconômico de hiperinflação e de abertura comercial do país no governo de Fernando Collor ocasionou um cenário de significativo aumento do desemprego e aumento do trabalho informal. Essa nova situação do mercado de trabalho acabou por colocar a CUT e as demais centrais sindicais numa posição defensiva, pois suas bases sindicais se viam enfraquecidas e o poder de barganha da classe trabalhadora se via diminuído com a chegada da competição internacional por meio de importações (LADOSKY, 2009).

No governo de Itamar Franco, começa a haver uma maior abertura ao diálogo da parte do governo federal, o que culminou na criação das câmaras setoriais tripartites. Nos anos 1990, a novidade política foi o paulatino reconhecimento e normalização das centrais sindicais como os principais representantes nos trabalhadores nesses fóruns nacionais. A CUT passou, então, a fazer parte desses processos negociais e, dada a sua importância, sua participação se tornou essencial para a consolidação dessas arenas (LADOSKY, 2009).

Esse processo negocial entre centrais sindicais e governo federal se intensifica depois da vitória eleitoral de Lula, em 2002. Nesse contexto, a CUT passa a apoiar abertamente o governo e este, por sua vez, mantém um canal de diálogo permanentemente aberto com a central. No processo de formação do governo petista, vários sindicalistas cutistas são empossados ministros de Estado e outros membros da cúpula da central passam a ocupar posições de destaque em diversos órgãos governamentais (LADOSKY, 2009).

Em 2003, a vitória de Luis Marinho para a presidência da CUT direcionou a central a uma postura menos conflitiva com o governo, principalmente em relação à reforma da previdência do setor público. Em 2004, a central aceita participar do Fórum Nacional do Trabalho, porém suas propostas não obtêm maioria entre as centrais

sindicais. Apesar desse contexto de intensa cooperação entre a central e o governo do Partido dos Trabalhadores, setores da CUT começaram a questionar intensamente a política econômica do início do governo Lula. Alguns setores cutistas achavam que deveria haver mais mobilizações de massa para reivindicar pautas históricas da central e dos trabalhadores em geral. Em 2004, esse processo interno resulta na desfiliação de uma corrente da CUT que funda a Coordenação Nacional de Lutas (Conlutas). Nos anos seguintes, outras correntes cutistas também se desfiliam e fundaram outras centrais. Ao resumir a atuação da CUT durante todo o governo Lula, Ladosky (2009) afirma que a posição da central foi, pelo menos discursivamente, de manter um equilíbrio entre conservar sua independência crítica e dar apoio ao governo nos seus compromissos estratégicos de longo prazo.

2.2.2 Força Sindical (FS)

A Força Sindical, segundo Rodrigues e Cardoso (1993), nasceu, em 1991, em um contexto político e econômico de desmonte do Estado desenvolvimentista brasileiro e de crise fiscal aguda, bem como do crescente prestígio do pensamento econômico liberal e da derrocada do socialismo real na União Soviética e no Leste europeu. Uma de suas principais características era se definir a partir da negação do socialismo e do corporativismo. As centrais sindicais que, nesse período, representariam esses modelos seriam a CUT e a CGT, respectivamente. A Força Sindical, por sua vez, se definiria como uma central sindical “moderna”, que defenderia estritamente o interesse econômico dos trabalhadores frente ao empresariado - ou seja, não defenderia um projeto mais amplo de sociedade - e que seria contra o modelo sindical corporativista brasileiro (RODRIGUES; CARDOSO, 1993).

O objetivo dessa nova central, inicialmente, seria atrair as lideranças sindicais não socialistas e que não concordavam com o atrelamento dos sindicatos ao Estado (RODRIGUES; CARDOSO, 1993). Outra característica fundacional importante da Força Sindical foi declarar-se apartidária e não ideológica. O apartidarismo não se confirmou, haja vista que sindicalistas ligados ao Partido Democrático Trabalhista (PDT) viriam posteriormente a controlar os principais postos de direção da central. Já a suposta falta de ideologia e o pragmatismo sindical proferido por seus fundadores seriam denominados por Cardoso (1997) como “sindicalismo de resultados”.

Dito isto, é preciso ressaltar que a Força Sindical, apesar de ter nascido “identificada com uma década em que o ‘moderno’ é o mercado e não o Estado” (RODRIGUES; CARDOSO, 1993), surgiu num contexto onde sua posição era minoritária dentro do movimento sindical dominado por CUT e CGT. Essas duas centrais, à época, já angariavam a adesão dos principais sindicatos, federações e confederações de trabalhadores do país, então a Força Sindical teria que ganhar terreno em detrimento das outras centrais estabelecidas. E foi isso o que ocorreu. De corrente minoritária, em 1991, a Força Sindical se tornou a segunda maior central sindical brasileira vinte anos depois (FERRAZ, 2014).

2.2.3 Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB)

A CGTB surgiu, em 2001, de uma divisão da antiga CGT. As origens dessa divisão remontam a 1986, quando a CGT se divide em CGT Central e CGT Confederação. Em 2001, essa divisão, com a saída de membros ligados ao Movimento Revolucionário Oito de Outubro (MR-8) e ao Partido Comunista Brasileiro (PCB), deu origem à CGTB (LEMOS, 2014).

Entre suas principais bandeiras estavam a regulamentação da Convenção 151 e da Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata da redução da jornada de trabalho para 40 horas. Oficialmente, a central era a favor da manutenção da unicidade sindical, porém contra o imposto sindical, o que é, conjuntamente, uma posição incomum na cúpula do sindicalismo brasileiro (LEMOS, 2014).

Do ponto de vista político e ideológico, a CGTB se definiu como uma central mais claramente nacionalista e procura uma posição de maior independência em relação aos governos do Partido dos Trabalhadores. É uma central que define sua identidade sindical claramente ligada ao legado varguista da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e à estrutura corporativa oficial. Também defende um amplo papel do Estado nacional na condução de setores estratégicos para o país, tendo sua história marcada pela defesa das empresas nacionais e contra os processos de privatização desde os anos 1990. Do ponto de vista partidário, seus membros fizeram parte de várias agremiações, como o antigo Partido Pátria Livre (PPL), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), além dos citados anteriormente (E24).

2.2.4 Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST)

Segundo Ferraz (2014), os conflitos ocorridos durante o Fórum Nacional do Trabalho levaram à criação da Nova Central Sindical dos Trabalhadores (NCST), em 2005, reunindo grande parte das confederações e federações oficiais.

Segundo membro do corpo diretivo da NCST, a partir da criação das centrais CGT e CUT nos anos 1980, os governos passaram a deixar de lado as federações e confederações oficiais nos processos de negociação. Com a criação dos fóruns tripartites, a principal função legal das centrais sindicais passou a ser representar os trabalhadores nesses fóruns. Como consequência desse processo, as federações e confederações nacionais de categorias de trabalhadores se viram cada vez mais alijadas de representantes nos processos nacionais de negociação (E21).

Portanto, até a criação da NCST, as centrais sindicais eram, principalmente, elos nacionais que representavam os sindicatos municipais. No plano estadual e federal de categorias profissionais específicas, a NCST veio para representar o restante da estrutura corporativa oficial. O estopim para a criação da central foi a mobilização de rua organizada pelas federações e confederações contra a reforma sindical proposta no início do governo Lula. A derrota da proposta do governo de modificar a unicidade sindical e extinguir progressivamente o imposto sindical animou o projeto de criação da Nova Central (E21).

Entre os princípios norteadores da central estão o pluripartidarismo dos seus membros e a defesa da estrutura sindical corporativa tal qual se apresentava depois da Constituição de 1988 (E21).

2.2.5 União Geral dos Trabalhadores (UGT)

A UGT foi fundada, em 2007, em um congresso que contou com 623 entidades sindicais, a partir da fusão de três centrais já existentes e outras entidades sindicais independentes. Suas três correntes principais surgiram da Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), da Social Democracia Sindical (SDS) e da Central Autônoma dos Trabalhadores (CAT). A central surgiu do contexto de reorganização da cúpula do sindicalismo brasileiro posterior à lei de regulamentação das centrais sindicais, no qual elas passaram a ter que representar um número mínimo de entidades sindicais para terem assento garantido nos fóruns tripartites e direito a uma parte da divisão do

imposto sindical. Esse contexto regulatório explica, em grande medida, a fusão dessas entidades sindicais numa central maior, com capacidade de garantir representatividade de forma sustentada (LEMOS, 2014).

Historicamente, seus principais dirigentes têm origem na chamada “Unidade Sindical”, tendência política que se organizou, em 1981, na primeira CONCLAT. No período de transição para a democracia, essa corrente era caracterizada por uma posição de não confrontação direta com os governos, defendendo uma moderação nas mobilizações da classe trabalhadora e, por consequência, uma rejeição ao instrumento de greve geral e oposição à Convenção 87 da OIT (que garante a liberdade organizativa dos trabalhadores frente ao Estado). Ou seja, os setores que vieram a criar a UGT defendiam a negociação como método privilegiado de ação e a manutenção da estrutura sindical corporativa (LEMOS, 2014).

Lemos (2014) ressalta que a UGT tem uma estratégia de atuação desvinculada a partidos políticos específicos ou a campos ideológicos partidários. A estratégia da central é comportar uma pluralidade de correntes partidárias nos seus quadros, de acordo com as preferências e interesses dos seus dirigentes. Ou seja, a central reconhece a importância da arena parlamentar para a sua atuação, porém evita se vincular a questões que se identificam com correntes específicas do espectro político-partidário. Segundo a autora, esse pragmatismo explica, em boa parte, o crescimento expressivo da UGT desde a sua criação, se consolidando como a terceira maior central sindical do país (LEMOS, 2014).

2.2.6 Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB)

A CTB foi criada em 2007, a partir da saída de uma corrente da CUT, a Corrente Sindical Classista (CSC), historicamente ligada, principalmente, ao PCdoB. Isso fez parte de um movimento de desmembramento de correntes da CUT que começou no início do governo Lula, com a criação das centrais Conlutas, em 2004, e da Instrumento de Luta e Organização da Classe Trabalhadora (Intersindical), em 2006 (CORRÊA; LEMOS, 2016).

As origens da Corrente Sindical Classista remontam da Central Geral dos Trabalhadores (CGT), nos anos 1980. No entanto, em 1990, a CSC rompe com a CGT e aprova sua aliança prioritária com a CUT. Apesar dessa longa aliança, a CSC tinha importantes divergências com outros setores cutistas. Entre eles, defendiam a unicidade

sindical e o recebimento do imposto sindical, ao contrário da posição majoritária da CUT (CORRÊA; LEMOS, 2016).

Além das divergências programáticas citadas, Corrêa e Lemos (2016) identificaram na reforma sindical do governo Lula o fator-chave para a criação da CTB. Com a repartição do imposto sindical entre as centrais sindicais a partir de 2008, aquelas que obtivessem o mínimo de representatividade poderiam fazer jus ao recebimento de recurso e a um assento nos fóruns tripartites nacionais. A CSC, à época, configurava 25% dos sindicatos filiados à CUT, o que garantia tamanho suficiente para que a criação de uma nova central independente que pudesse angariar esses novos recursos financeiros de forma sustentada (CORRÊA; LEMOS, 2016).

2.2.7 Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag)

Para compreender a importância do sindicalismo rural no Brasil, Favareto (2006) aponta alguns números significativos. Em 2001, 38% dos sindicatos no Brasil eram sindicatos rurais, com nove milhões de associados e 47% dos trabalhadores associados do país à época. De todos os sindicatos rurais, 37% estavam filiados a alguma central sindical, sendo 33% à CUT e outros 4% a alguma outra central sindical. Desses números depreende-se o peso das associações rurais de assalariados e pequenos produtores rurais na estrutura sindical brasileira, bem como a crescente atenção e prestígio que suas principais associações tiveram dos sucessivos governos federais desde a redemocratização.

Historicamente, a associação que angariou o maior peso político na estrutura do sindicalismo rural brasileiro foi a Contag. Suas origens remontam do final do período democrático precedente à ditadura militar, tendo sido fundada em 1963. Ela se estruturou no período de ditadura militar e, para além da questão das condições de trabalho dos assalariados rurais, tinha como uma bandeira unificadora a questão da concentração de terra e da reforma agrária. Nesse período, a reforma agrária era uma bandeira unificadora dos vários grupos sociais que compunham o meio rural, desde assalariados e pequenos produtores até posseiros, arrendatários, entre outros grupos. Porém, outras características da Contag, ligadas às suas formas de agir politicamente, foram a cautela nas mobilizações sociais, uma restrição às críticas ao regime militar e a contenção de sua atuação aos limites das leis sindicais. A rigidez organizacional ocasionada pela unicidade sindical e pelo imposto sindical foram traços marcantes da

Contag no período da ditadura. Portanto, a Contag cresceu fazendo reivindicações por dentro da estrutura corporativa. Isso permitiu seu crescimento, mas limitou sua contestação (FAVARETO, 2006).

Para compreender o desenvolvimento dos processos internos da Contag, a partir do período de abertura do regime militar, no final dos anos 1970, é necessário relatar o histórico de organização sindical rural por fora da estrutura corporativa oficial. No fim dos anos 1950, setores da Igreja Católica passaram a ter um olhar sobre a questão agrária e a fomentar uma institucionalidade crítica ao *status quo* do sindicalismo rural. As Comissões Pastorais da Terra começaram a organizar segmentos dispersos de trabalhadores rurais para questionar as bases da organização das relações sociais no campo. Esse processo de organização e mobilização vai culminar, nos anos 1980, na organização de oposições sindicais rurais e no braço interno da CUT que tratava dos temas agrários. Ao mesmo tempo em que organizava sindicatos paralelos por fora da estrutura oficial, esse novo sindicalismo usou sua estrutura pragmaticamente para avançar suas demandas, disputando eleições nos sindicatos oficiais (FAVARETO, 2006).

Em 1988, há a criação do Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais na CUT (CUT/DNTR). Favareto (2006) resume o projeto dos “rurais da CUT”:

Um primeiro terreno onde se pode sentir o teor do projeto político-sindical dos “rurais da CUT” é a percepção de sua base social e da maneira como nele estão organizadas as reivindicações fundamentais. No documento que origina o Departamento Rural há um tratamento de temas organizados nos seguintes segmentos: assalariados, pequenos agricultores, pescadores, povos da floresta, povos indígenas, atingidos por barragens, mulheres, atingidos pela seca. Esse conjunto de situações de conflito e de produção era articulado pela noção de trabalhador rural, numa referência à categoria “instituída” com o Estatuto da Terra, consagrada pelo sindicalismo rural oficial, e adotada tanto pelo sindicalismo urbano como pelo sindicalismo rural influenciado pela esquerda católica. (FAVARETO, 2006).

No entendimento da CUT/DNTR, não havia, portanto, uma oposição entre trabalhadores assalariados e agricultores familiares. A verdadeira oposição se daria entre essas categorias e o latifúndio, bem como entre eles e a estrutura sindical corporativa do Estado. A partir dos anos 1990, a porção rural da CUT deixa de lado a ambiguidade em relação à estrutura sindical oficial e passa a incluir no seu projeto político a conquista e transformação da Contag. Isso se deu porque, com o fim da ditadura e com a abertura de espaços de participação, começa a haver incentivos para a conquista da Contag como instituição reconhecida de representação dos trabalhadores do meio rural. Nesse momento, a reforma agrária fica em segundo plano como bandeira

de luta e ganha proeminência a defesa da expansão da agricultura familiar. Favareto (2006) afirma que tanto a CUT/DNTR como a Contag estavam estagnados nessa época e, em 1995, a Contag se filia à CUT, num pacto de unidade com setores tradicionais da confederação oficial. Como consequência desse processo, entendendo que as categorias que compõem o meio rural são fragmentadas, a Contag passou a falar de um projeto de desenvolvimento mais propositivo que englobasse todas as categorias rurais (FAVARETO, 2006).

Depois de anos de um processo de acomodação e embates entre setores mais antigos e novos setores cutistas da Contag, foi criada a Fetraf, em 2005. Esse momento se configura como um aprofundamento da demarcação da autonomia dos agricultores familiares em relação à Contag. Isso marca uma quebra efetiva do monopólio da representação rural da Contag, o que, por sua vez, gerou sua desvinculação da CUT (FAVARETO, 2006).

2.2.8 Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (Fetraf)

É necessário entender a criação da Fetraf, em 2005, como parte de um processo de afirmação da identidade profissional e política dos agricultores familiares no Brasil. Apesar de ser um processo construído ao longo de décadas, a categoria “agricultor familiar” ganha um relevo importante a partir dos anos 1990. Foram alguns os marcos da criação de políticas públicas e do fortalecimento da identidade política da agricultura familiar: criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1995; criação da Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 2003; e promulgação da Lei da Agricultura Familiar, em 2006. Essas inovações legais consolidaram a agricultura familiar como campo em disputa e geraram incentivos para a criação de entidades que buscassem representar seus públicos (PICOLOTTO, 2014).

As origens da Fetraf remontam à Articulação Rural Sul, junção do sindicalismo rural da CUT, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e do Movimento de Atingidos por Barragens (MAB) em uma plataforma conjunta, em 1984. A Articulação Rural Sul surgiu para se opor ao sindicalismo rural da Contag na região sul do país. Depois dessa experiência, a CUT passa a ganhar protagonismo com suas organizações próprias. Como vimos, em 1988, foram criados os DNTR na CUT,

criticando a unicidade sindical, o recebimento do imposto sindical e outras práticas sindicais tradicionais. Nos anos 1990, a CUT nos estados da região sul segue fortalecendo os DNTR. No entanto, em outras regiões, os cutistas decidem disputar as estruturas oficiais, os sindicatos de trabalhadores rurais (STRs) e as federações de trabalhadores na agricultura (FETAGs) por dentro. A CUT no setor rural passa então a ser um movimento híbrido, o que ocasionou conflitos no setor rural da central. Como já discutido anteriormente, em 1993, a ala que defendia a conquista e transformação da Contag por dentro sai vitoriosa e, em 1995, a Contag se filia à CUT e os DNTR são extintos (PICOLOTTO, 2014).

Depois de alguns anos de filiação da Contag à CUT, setores cutistas passaram a ter problemas em avançar suas propostas de reformas da confederação oficial. Isso evidenciava grandes diferenças políticas no seu interior. Por isso, em 1999, esses setores cutistas descontentes criaram a Frente Sul da Agricultura Familiar, unindo os três estados da região sul. Sua principal característica era usar o termo “agricultor familiar” em oposição ao termo guarda-chuva “trabalhador rural”. Ou seja, criou-se uma organização específica para os agricultores familiares. Em 2001, no congresso oficial de seu lançamento, os principais membros do PT compareceram e apoiaram o movimento, emprestando capital político à nova entidade (PICOLOTTO, 2014).

Como organização cutista, a Fretraf-Sul, nasceu defendendo o rompimento com a estrutura corporativa e com a unicidade sindical. Para isso, em termos organizativos, ela passou a se estruturar não em formas piramidais e presidencialistas, mas em coordenações colegiadas e em estruturas regionais locais, com abrangência geográfica menor que os municípios - como conselhos comunitários e grupos de produção, por exemplo (PICOLOTTO, 2014).

Seguindo a expansão desse modelo organizativo para outros estados, como São Paulo e Mato Grosso do Sul, em 2005, foi criada a Fetraf-Brasil. Sua criação, no entanto, não necessariamente colocaria o sindicalismo cutista em rota de colisão com a estrutura sindical oficial. Porém, dessa vez, foi o que acabou ocorrendo. Picolotto (2014) afirma que alguns processos paralelos foram responsáveis pela desfiliação da Contag à CUT, em 2009. Em primeiro lugar, a histórica e sempre presente incompatibilidade dos modelos de organização sindical defendidos pelas duas entidades. Em segundo lugar, a criação da CTB, em 2007, que levou a um impasse dentro da Contag, pois a CTB tinha o controle de algumas federações estaduais. A

Contag, então, para preservar setores internos concorrentes, optou pela independência em relação às centrais sindicais.

Depois desse período, a Fetraf passou a focar sua atuação nas cooperativas de produtores rurais e, no âmbito nacional, aproveitando sua proximidade histórica com os governos do PT, passou a privilegiar os processos de negociação direta e a proposição de políticas públicas (PICOLOTTO, 2014).

Como discutimos neste capítulo, o modelo corporativista brasileiro passou por importantes transformações nas últimas décadas. Desde modificações das práticas sindicais “no chão de fábrica” (CARDOSO, 1997) até importantes reorganizações nas cúpulas sindicais (FERRAZ, 2014; MERCANTE, 2013), o sindicalismo do país mostrou uma adaptabilidade notável às cambiantes conjunturas econômicas e políticas brasileiras. Essa adaptabilidade gerou importantes clivagens no movimento sindical, como pudemos observar na descrição das origens das organizações sindicais aqui estudadas.

Vimos também que, pelos menos até a reforma trabalhista de 2017, os dois pilares do sistema corporativista ainda mantinham-se em pé: a unicidade e o imposto sindicais. Além disso, restou claro que o advento das centrais sindicais - e sua posterior legalização no segundo mandato do presidente Lula -, foi gerando, ao longo das últimas três décadas, uma maior participação do movimento sindical nos conselhos, conferências, câmaras industriais setoriais, mesas de negociação, entre outros espaços de participação social (FERRAZ, 2014; MERCANTE, 2013). Entretanto, esses espaços não operaram com uma lógica única. A diferenciação entre conselhos de fundos, de políticas públicas e de direitos é importante para que possamos analisar as formas de atuação do movimento sindical em distintos espaços de participação. Espaços com lógicas mais neocorporativistas estão sobrepostos a espaços com lógicas que demandam especialização em setores de políticas públicas e a outros que tratam da garantia de direitos universais, por exemplo (TEIXEIRA, SOUZA, LIMA, 2012).

Essas considerações serão importantes para uma análise mais aprofundada das rotinas de interação entre o movimento sindical e o Executivo federal nos governos Lula e Dilma, empreendida nos próximos dois capítulos.

CAPÍTULO 3 – Regimes, Subsistemas de Políticas Públicas e movimento sindical nos governos Lula e Dilma

Neste capítulo, busco apresentar a aplicação dos conceitos de regimes e subsistemas para a análise das relações entre o movimento sindical brasileiro e o Executivo federal nos governos Lula e Dilma. O intuito é traçar um panorama geral desses governos, utilizando-se dos dois conceitos para argumentar que os direcionamentos dos regimes e dos subsistemas de políticas públicas importaram para a conformação do repertório de interação entre movimento sindical e o Estado nesse período.

O capítulo começa com uma descrição do conceito de regimes, depois busca traçar um panorama das características centrais do regime político do governo Lula. Em seguida, é discutido como a conformação desse regime impactou, de forma geral, as suas relações com o movimento sindical. De forma análoga, o mesmo trajeto analítico é aplicado ao governo Dilma. Por fim, também em linhas gerais, são analisadas as principais características da interação do movimento sindical com os subsistemas de políticas públicas ao longo dos governos petistas.

3.1 Regimes

Como vimos anteriormente, regimes políticos são definidos como as relações prevalecentes entre atores politicamente relevantes num dado momento histórico. As suas configurações dependem de complexas interações entre os membros politicamente relevantes de uma determinada comunidade política. Um aspecto fundamental de um regime é sua capacidade de moldar os contornos gerais das relações entre Estado e sociedade civil. Esses contornos gerais são comumente direcionados por uma coalizão de governo, entendida amplamente como os atores políticos centrais do regime, sejam eles membros das instituições estatais ou parte de organizações da sociedade civil (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018b).

No caso aqui apresentado, busco descrever os contornos gerais das relações entre os regimes políticos conduzidos pelos governos do PT e o movimento sindical brasileiro em dois momentos. Primeiramente, nos dois mandatos do presidente Lula e, em seguida, no primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff. Seguindo o trabalho de

Abers, Silva e Tatagiba (2018b), pretendo demonstrar, aqui, que o movimento sindical foi parte integral desses regimes, não apenas reagindo aos seus direcionamentos, mas também buscando expandir sua influência ao desafiar pontos de veto às suas demandas por dentro das coalizões de governo.

3.1.1 Governo Lula

Antes de adentrarmos na discussão das relações entre o regime político do governo Lula e o movimento sindical brasileiro, é útil contextualizar, em linhas gerais, quais foram as principais características dos oito anos iniciais dos governos petistas. A principal fonte de contextualização do período utilizada encontra-se na obra de Singer (2012). Apesar do texto de Singer ter sido criticado sobre a exatidão da sua análise de classes (BOITO JR, 2013), bem como outros resumos do período poderiam ter sido utilizados (ANDERSON, 2011; FAUSTO, 2012), nos interessa, aqui, como o autor usa a análise de classes para desnudar as imbricações entre as coalizões políticas e a estrutura socioeconômica do país (KEINERT, 2012). O ponto principal de sua análise que nos interessa, aqui, é que não é possível entender os movimentos conjunturais do governo Lula sem aludir minimamente a importantes grupos sociais que estavam dentro e fora da coalizão de governo. Tendo em vista as limitações e controvérsias geradas pela obra de Singer (2012), passaremos, em seguida, a analisar como o autor caracteriza os anos de Lula na Presidência.

André Singer (2012) começou sua caracterização do período de Lula na Presidência da República com a seguinte questão: como teria sido possível destravar o crescimento da economia brasileira e, ao mesmo tempo, incluir milhões de pessoas socialmente excluídas sem radicalismo político e sem reformas profundas? O autor chama a atenção para o contraste entre a situação socioeconômica do país em 2003, quando Lula assumiu a Presidência, e 2010, último ano de seu segundo mandato. Em 2003, o governo parecia a continuação de um período neoliberal no Brasil, com aprofundamento das medidas contracionistas para a economia. Já em 2010, o país vivia sua maior alta do Produto Interno Bruto (PIB) em décadas e despontava no horizonte o sonho da construção de uma sociedade de classe média no Brasil, o qual deixaria a exclusão socioeconômica de grande parcela da população como relíquia do passado (SINGER, 2012, p. 11-16).

A conciliação desse aparente paradoxo entre os dois momentos pode ser encontrada na avaliação segundo a qual o caráter do governo Lula não partiu de um projeto político fechado, mas que foi, ao invés disso, se formando através de decisões tomadas de acordo com as conjunturas políticas e econômicas daqueles anos (SINGER, 2012, p. 20). Singer caracteriza o governo Lula como um caminho intermediário entre o neoliberalismo e o programa reformista historicamente defendido pelo PT. Dessa forma, o período teria sido marcado por um reformismo lento e politicamente desmobilizador, pois o governo buscava, prioritariamente, arbitrar ganhos para a parcela mais pobre da população sem fomentar um conflito com os setores empresariais e com a classe média tradicional (SINGER, 2012, p. 21-22).

Singer (2012, p. 147) identifica três fases principais no governo Lula. A primeira delas teria durado de 2003 a 2005, quando a tônica do período foi caracterizada por uma política econômica baseada no chamado tripé macroeconômico (que vinha vigorando desde o segundo mandato do governo anterior), com metas de inflação, câmbio flutuante e elevados superávits primários. Simultaneamente, aproveitando o espaço fiscal crescente legado pelo *boom* nos preços das commodities, o governo buscou criar políticas de alívio econômico aos mais pobres e de fomento ao mercado interno, como o Programa Bolsa Família e o crédito consignado, por exemplo.

Na segunda fase, que teria durado de 2006 a 2008, o governo Lula passou a conceder sucessivos aumentos ao salário mínimo. Nos dois primeiros anos de mandato, o crescimento real do salário mínimo foi praticamente nulo. A partir de 2005, porém, o salário mínimo passa a ganhar valor real, fomentando um aumento do consumo das famílias e do mercado interno. Isso, por sua vez, ajudou a ocasionar uma criação de empregos 40% maior do que na primeira fase. A política de aumento do salário mínimo teria sido, então, forte indutora do crescimento econômico, pois cerca de 68% dos trabalhadores brasileiros ganhavam até dois salários mínimos. Aproveitando o bom momento fiscal e a aceleração do crescimento econômico, o governo passou a aumentar os investimentos públicos em infraestrutura através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O aumento da atividade econômica possibilitou que o Estado financiasse esses investimentos sem diminuir bruscamente os juros incidentes na dívida pública e sem diminuir significativamente o superávit primário. Ou seja, sem confronto com o capital financeiro (SINGER, 2012, p. 145-150).

A terceira e última fase do governo Lula (2009 e 2010) teria sido ocasionada pela crise econômica mundial de 2008. Além de manter as políticas das duas primeiras

fases, para conter os efeitos da crise no Brasil, o governo passou a aplicar medidas macroeconômicas anticíclicas, como o uso de desonerações fiscais para setores da indústria (automobilístico, eletroeletrônicos, entre outros), com o intuito de fomentar a manutenção do consumo das famílias e de proteger o emprego. Ademais, o governo utilizou os bancos públicos para o financiamento de empresas a juros menores e para o financiamento de habitação popular através do Programa Minha Casa, Minha Vida. Essas medidas, em conjunto, teriam ajudado o país a terminar o segundo mandato de Lula com alto nível de crescimento econômico, crescentes níveis de emprego e renda, e níveis recordes de aprovação presidencial pela população (SINGER, 2012, p. 152).

Singer (2012) arremata o diagnóstico do governo Lula argumentando que o seu principal objetivo foi atuar como árbitro de distintas coalizões de classes. Inspirado na análise de classes marxista, o autor assinala que teria havido duas coalizões de classes principais no governo Lula: de um lado, os interesses de uma classe rentista e da classe média tradicional; e, do outro, os interesses dos industriais, de uma classe trabalhadora e de uma população chamada por ele de subproletariado (composta por indivíduos em condição de miserabilidade). Ao mesmo tempo em que o governo buscava a inclusão do subproletariado ao proletariado com fomento de políticas de aumento do emprego formal e da renda dos trabalhadores, o modelo econômico também pressupunha que os limites a essa inclusão seriam o não confronto com os interesses da coalizão rentista. Um exemplo desse equilíbrio foi a manutenção de altas taxas de juros e da estrutura tributária regressiva no país, que prejudicavam os industriais e o mais pobres, respectivamente, porém atendiam aos interesses do capital financeiro. A arte desse equilíbrio arbitrado pelo governo Lula adveio do fato do subproletariado precisar de crescimento econômico para ser incorporado à classe trabalhadora, mas num ambiente de controle da inflação para que seus ganhos reais não fossem corroídos pelo aumento de preços. As altas taxas de juros desestimulavam o investimento na indústria, mas estimulavam a entrada de dólares, fazendo com que o mesmo mantivesse a moeda nacional valorizada, o que, por sua vez, ajudou no controle da inflação. Esse modelo de crescimento econômico com inflação controlada, durante todo esse período, dependeu fortemente da manutenção do *boom* dos preços de commodities, fator essencial que ajudou a manter a moeda nacional em permanente estado de sobrevalorização (SINGER, 2012, p. 169-164). Tirante a análise de classes feita por Singer (2012), esse diagnóstico da economia no período de Lula também é partilhado pela economista Laura Carvalho (2018).

Singer (2012) assinala que o saldo dos resultados das políticas econômicas e sociais do governo Lula tinha sido positivo, mas longe de superar as contradições inerentes ao modelo operado nos oito primeiros anos dos governos petistas. O país passou por uma redução muito significativa dos seus níveis de pobreza monetária, no entanto ainda estava longe de construir uma sociedade predominantemente de classe média (SINGER, 2012, p. 139). Da mesma forma, a queda na desigualdade de renda entre aqueles que recebiam salários foi uma conquista acompanhada de processos de precarização das condições de trabalho, tais como o avanço da terceirização e da chamada “pejotização”. Ademais, o aumento dos níveis de emprego formal aconteceu, predominantemente, permeado por altos níveis de rotatividade em ocupações que exigiam baixos níveis de escolaridade e especialização, configurando, assim, um teto ao aumento dos níveis salariais (SINGER, 2012, p. 142; SINGER, 2012, p. 198; CARVALHO, 2018, p. 23).

No campo político, a vitória de Dilma Rousseff nas eleições de 2010 foi conquistada em meio a uma regressão dos setores progressistas no Congresso Nacional, na medida em que o governo Lula também não encampou uma reforma política que pudesse diminuir o peso eleitoral do poder econômico. Naquelas eleições, os programas dos dois principais partidos da coalizão de governo, PT e PMDB, defendiam projetos políticos, senão opostos, muito distintos entre si. Ou seja, a contradição política entre projetos políticos distintos estava dentro do governo. Para além de necessitar construir maiorias parlamentares para sustentar suas políticas, segundo Singer, essa contradição político-partidária que permeou todo o governo Lula fazia sentido politicamente, pois ter partidos como o PMDB dentro do governo facilitaria a arbitragem e a diluição dos conflitos políticos, que foram algumas das marcas centrais desse período (SINGER, 2012, p. 217).

Em suma, é nesse cenário de avanços significativos para a classe trabalhadora, porém fecundo de contradições, que serão analisadas, a seguir, as relações entre o regime político do governo Lula e o movimento sindical.

Para descrever adequadamente as relações entre o movimento sindical e o governo Lula, é útil compreender o que a chegada do PT ao Executivo federal significou comparativamente ao governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Os entrevistados relataram que houve pouca interlocução entre o movimento sindical e o governo FHC. Alguns descreveram os contornos gerais dessas relações como muito difíceis para o movimento sindical. Eles também relataram que, não apenas no governo

FHC, como também nos governos anteriores desde a redemocratização, não havia o reconhecimento da legitimidade das ações de protesto das organizações sindicais. Também relataram que era costumeiro esses atos, em Brasília ou nas capitais dos estados, terminarem com repressão policial. Esse histórico imediatamente anterior ao governo Lula contribuiu para que as expectativas - tanto em termos da melhora das relações entre as partes quanto da conquista dos objetivos do movimento sindical - em relação ao então novo governo fossem bastante elevadas (E7, E13, E14, E22).

No caso do sindicalismo rural, os entrevistados também relataram que houve muitas dificuldades no governo FHC. Antes do governo Lula, era comum haver ocupações de ministérios para que o governo federal recebesse a Contag para discutir sua pauta de reivindicações. Segundo dirigentes da Contag, as mobilizações de caráter nacional eram comumente dificultadas pela polícia, com bloqueio dos comboios de ônibus que se dirigiam às manifestações em Brasília, por exemplo. Ademais, as respostas do governo FHC às reivindicações do Grito da Terra Brasil foram consideradas pela entidade como pífias. Portanto, para a Contag, as principais mudanças do governo FHC para o governo Lula foram a disposição do último em se abrir para o diálogo, bem como um maior atendimento da pauta de reivindicações (E7, E8).

A primeira diferença fundamental entre regimes, então, foi o reconhecimento da legitimidade das rotinas de ação do movimento sindical por parte do governo Lula, incluindo as marchas e outras modalidades de protesto. Essas rotinas de protesto passaram a ser parte normal das relações entre governo e movimento sindical, culminando geralmente no recebimento das pautas de reivindicações por parte do governo e da instalação de mesas de negociação ou, pelo menos, na realização de reuniões pontuais. Uma segunda característica geral do governo Lula foi a aposta no diálogo com amplos setores da sociedade. O caso emblemático dessa abertura é representado pela criação do CDES, espaço criado para fomentar discussões de modelos de desenvolvimento econômico e social para o país. Além da participação no CDES, as centrais sindicais, em especial, buscaram integrar reuniões anuais com o governo Lula para fazer balanços dos avanços das pautas de reivindicações do movimento sindical. Isso denotou que a disposição do governo Lula para o debate com as organizações de cúpula do sindicalismo foi além dos conselhos nacionais de políticas públicas. Essa maior disposição do governo ao diálogo foi comumente imputada pelos entrevistados, entre outros elementos, como uma função das características pessoais do presidente Lula. Tendo em vista sua origem política no movimento sindical, ele tomou para si, em

muitos momentos, a responsabilidade de recepcionar os dirigentes sindicais diretamente (E10, E12, E14, E15, E24). Temos então duas características centrais do regime no governo Lula: o reconhecimento da legitimidade das rotinas de ação do movimento sindical pelo governo e a abertura do governo ao diálogo como uma tônica dada pelo próprio presidente da República.

A despeito dessas características gerais de reconhecimento e abertura ao diálogo, as organizações sindicais aqui estudadas tenderam a enxergar o governo Lula como um espaço em permanente disputa. Isso porque, ao longo dos dois primeiros anos de mandato, analisaram que a conjuntura política na qual a coalizão de governo foi formada era desfavorável ao movimento sindical e, em geral, aos setores progressistas como um todo.

Essa foi uma leitura conjuntural comum, principalmente, entre os dirigentes da CUT entrevistados. Eles avaliaram que não seriam apenas as relações históricas entre o PT e a CUT que garantiriam uma prevalência da pauta da entidade - ou mesmo do movimento sindical como um todo - na condução das prioridades políticas do governo (E12, E14, E15). Um dirigente da CUT define assim os governos do PT:

“O governo não é um governo de esquerda. Digamos...é um governo com um partido de esquerda, mas é um governo de coalizão. Então você tá sempre disputando posições ali. Quanto mais você chega perto dos setores conservadores que apoiam o governo, mais dificuldades você tem no diálogo e dificuldade de negociar. Não há dúvida nenhuma”. (E15).

Outro dirigente da CUT coloca assim a compreensão sobre os limites da influência do movimento sindical sob os governos do PT:

“O que se ganhou foi a Presidência da República, não se ganhou o Estado. O Estado continua o mesmo. As forças dominantes do Estado brasileiro continuam as mesmas. É o agronegócio, o grande latifúndio, os banqueiros, o grande patrimônio. São essas as forças dominantes do Estado brasileiro. As forças dominantes não tiveram como barrar o Lula. Eles investiram aonde? No Parlamento. Hoje quem é que elege o Parlamento brasileiro? São essas forças dominantes.” (E12).

Essas leituras da conjuntura dos mandatos do presidente Lula são congruentes com o pressuposto segundo o qual os governos de coalizão brasileiros tendem a ser heterogêneos quanto à representação de múltiplos projetos políticos em distintos setores do Estado. A representação proporcional e a consequente fragmentação partidária no Congresso foram imperativos que todos os governos desde a redemocratização tiveram

que lidar na formação de suas coalizões parlamentares e na distribuição de cargos no Executivo (DAGNINO, 2002).

Mesmo com esses desafios, o reconhecimento do *status* público das centrais sindicais pelo governo como aqueles representantes legítimos dos trabalhadores em nível nacional fez com que se cristalizasse um processo de interação de tipo neocorporativo, no qual aquelas entidades reconhecidas pelo governo ganharam acesso a fóruns de decisão de políticas públicas e outras, não. Entretanto, a abertura ao diálogo e o reconhecimento por parte do governo foram além. Como vimos, o movimento sindical brasileiro também ganhou o reconhecimento da legitimidade das suas formas de ação e pressão sobre o governo. Não ocorreu uma troca de acesso aos processos negociais por uma paralização de rotinas de ação, como marchas nacionais e ocupações, por exemplo. Podemos afirmar, então, que houve uma legitimação e uma normalização do repertório de ação do movimento sindical durante o governo Lula. Falando da importância das rotinas de pressão ao governo, um terceiro dirigente da CUT resume assim a conjuntura na qual o movimento sindical esteve inserido e na qual buscou avançar suas pautas:

“Você sabe que o governo é sempre um espaço em disputa. Todas as forças costumam atuar neles. Qual é a grande diferença? Que antigamente só um lado das forças que atuavam era ouvido. A partir do governo do presidente Lula, também as pressões sociais passaram a ser um elemento importante na composição das políticas. E você ter um governo permeável a esse tipo de diálogo e de pressão social, vendo essas pressões como legítimas, permitiram negociar e construir uma política desse porte [se referindo à política de valorização do salário mínimo]” (E14).

Esse reconhecimento das centrais sindicais como interlocutores privilegiados por parte do governo Lula não ocorreu sem a oposição e a mobilização de outros setores do movimento sindical, no entanto. Um caso importante citado pelos entrevistados foi o processo de formação do Fórum Nacional do Trabalho (FNT), em 2004. Nesse fórum, o governo Lula escolheu as centrais sindicais existentes à época como interlocutores prioritários, deixando de fora dos processos negociais as federações e confederações nacionais de trabalhadores. Além da defesa de bandeiras caras somente à CUT (como o fim da unicidade e do imposto sindical) por parte do governo no FNT, a falta de reconhecimento das federações e confederações gerou uma reação por parte delas e precipitou a formação de outra central sindical, a NCST (E13, E15, E18, E22, E23).

A partir da experiência do FNT, entrevistados relataram que os conflitos dele resultantes foram uma das forças motrizes para a ideia da criação critérios de

representatividade das centrais sindicais. Esses critérios foram posteriormente inseridos na lei de regulamentação das centrais, aprovada no segundo mandato de Lula. Essa legalização das centrais sindicais, por sua vez, gerou uma reorganização das mesmas. A criação da UGT, por exemplo, foi fruto da união de três centrais sindicais existentes, com o intuito de formação de uma central maior que pudesse se adequar novos critérios de representatividade para acesso aos fóruns tripartites oficiais e ao rateio dos recursos do imposto sindical (LEMOS, 2014; CORRÊA; LEMOS, 2016). O exemplo inverso foi o caso da CGTB, que perdeu a representatividade em 2011 ao não se unir a outras centrais (E18). Outro efeito da lei de regulamentação das centrais sindicais e da criação de critérios de representatividade foi uma maior tendência à fragmentação sindical refletir a fragmentação partidária. Um entrevistado da CUT avaliou que esse processo de reorganização ocasionou a diminuição da diversidade partidária dentro da entidade. Isso ocorreu porque sindicalistas membros do PCdoB, ao calcularem que teriam condições de cumprir os critérios de representatividade, se desvincularam da CUT para formar a CTB, deixando a central cada vez mais atrelada ao PT (E13).

Esses exemplos demonstram, portanto, que o governo Lula teve papel central na modificação da configuração do movimento sindical brasileiro, porque, ao escolher os atores politicamente relevantes do regime, gerou reações por parte daquelas entidades sindicais que não foram reconhecidas como tais. Como vimos em capítulos anteriores, a característica central de sistemas corporativistas é o reconhecimento por parte do Estado de um número limitado de organizações de cúpula para gerar processos de negociação previsíveis e representativos de grupos sociais específicos. Em geral, esses grupos são organizações representativas dos trabalhadores e do empresariado. Em arranjos neocorporativos, os processos de negociação tendem a ocorrer com uma variedade de organizações de cúpula não atreladas ao Estado. No caso brasileiro, esses processos ocorreram de forma híbrida. Ao mesmo tempo em que o governo Lula aceitava a fragmentação da cúpula sindical tal qual ela se apresentava, a lei de regulamentação criava critérios de representatividade e modelava quais organizações teriam acesso privilegiado aos fóruns tripartites e aos recursos do imposto sindical. Em suma, tendência do governo Lula de privilegiar o diálogo com um número limitado organizações de cúpula do movimento sindical (as centrais), bem como o patrocínio da lei de regulamentação das centrais sindicais, indicam um movimento do regime político a ter um caráter híbrido no que diz respeito às suas relações com o movimento sindical: de um lado reconhece a fragmentação de cúpula do movimento sindical e, do outro,

atrela as centrais ao Estado ao criar fortes incentivos de reconhecimento através dos critérios de representatividade.

Uma exceção a esse processo de reconhecimento e regulamentação das centrais sindicais como interlocutores privilegiados foi o caso das organizações de cúpula do sindicalismo rural. Nesse caso, o governo Lula reconheceu o protagonismo das federações e confederações, tanto do sistema sindical oficial (Contag) quanto dos “rurais da CUT” (Fetraf). Enquanto outras categorias de trabalhadores foram recebidas apenas pontualmente, as categorias de trabalhadores rurais e agricultores familiares tiveram processos de interação intensos com o governo federal. Isso se deveu a alguns fatores, como as relações históricas entre Contag, Fetraf e membros do PT. Em especial, às relações anteriores com o ministro-chefe da SGPR, Luiz Dulci, que teve papel fundamental no reconhecimento diferenciado das duas entidades pelo governo. Além disso, o fato das reivindicações dos trabalhadores rurais e dos agricultores familiares terem sido distintas daquelas do conjunto das centrais sindicais facilitou o tratamento de suas demandas como casos especiais dentro do movimento sindical (E7, E10).

Em resumo, o governo Lula reconheceu a importância das centrais sindicais (e das organizações de cúpula do sindicalismo rural) como interlocutores privilegiados do regime, culminando na aprovação da lei de regulamentação das mesmas no segundo mandato do presidente Lula. Mas não só isso. O governo Lula também reconheceu a legitimidade das rotinas de ação do movimento sindical, tais como marchas e ocupações. Através da participação dessas entidades nos fóruns tripartites (e nos conselhos nacionais de políticas públicas, em geral), da realização de reuniões periódicas do movimento sindical com ministros e com o presidente da República e, especialmente, da criação de mesas de negociação de pautas caras à classe trabalhadora, o governo Lula inaugurou um período inédito no que diz respeito à intensidade das interações entre o movimento sindical e o Estado brasileiro.

3.1.2 Governo Dilma

Antes de analisarmos as relações entre o governo de Dilma Rousseff e o movimento sindical, é preciso contextualizar as características governamentais mais importantes desse período. André Singer (2018) divide o governo Dilma em três atos. O primeiro ato teria ocorrido entre 2011 e junho de 2013, quando a presidente, aproveitando-se de altos índices de popularidade, colocou em prática o que ele chamou

de “ensaio desenvolvimentista” e “ensaio republicano”. O ensaio desenvolvimentista se refere a um conjunto de medidas econômicas que visavam manter o ritmo de crescimento do PIB em patamares que pudessem dar continuidade à inclusão social de camadas pobres da sociedade. Já o ensaio republicano teria sido o que o autor caracteriza como a tendência de Dilma a uma menor leniência com a corrupção endêmica incrustada na máquina pública brasileira e com aquela dentro de sua coalizão de governo. Segundo o autor, esses dois ensaios abalaram dois pilares do período lulista anterior: o não confronto com o capital financeiro e o não confronto direto com elementos tidos como conservadores que participavam da coalizão de governo. Esses dois ensaios, em conjunto com outros fatores, teriam precipitado as duas fases seguintes. O segundo ato teria ocorrido dos protestos de junho de 2013 - a partir daí a presidente tem uma queda significativa de popularidade da qual nunca se recupera completamente - até a reeleição de Dilma em 2014. Esse período teria sido marcado por uma maior restrição das margens de escolhas políticas do governo. Finalmente, o terceiro ato do governo Dilma teria ocorrido da reeleição em 2014 até o golpe parlamentar de 2016, período no qual a presidente passa a tomar decisões erráticas, a não conseguir mais liderar sua coalizão política e a não mais ser capaz de aprovar suas medidas econômicas (SINGER, 2018, p. 287).

Como bem apontado por Nobre (2016), os artigos iniciais que deram origem à obra de Singer (2018), buscaram enumerar as causas do ocaso do governo Dilma à luz dos méritos e falhas de seu projeto político e econômico. Outros trabalhos (AVRITZER, 2018; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2017; RUGITSKY, 2018) que buscaram tratar do governo Dilma também tiveram como fulcro analítico os momentos mais dramáticos das crises política e econômica. No entanto, a vantagem da obra de Singer (2018) é buscar analisar cada um dos três atos do governo Dilma em si mesmos. É importante ressaltar que, para os fins da análise deste trabalho, iremos tratar apenas do primeiro ato do governo Dilma, período que coincide com os dados coletados nas entrevistas realizadas com dirigentes do movimento sindical. Nos interessa, aqui, na análise de Singer (2018), as reverberações dos direcionamentos gerais do regime nas suas relações com o movimento sindical.

Para contextualizar o chamado ensaio desenvolvimentista, Singer (2018) assinala que o mês de agosto de 2011 marca uma segunda fase da crise financeira mundial, centrada, dessa vez, no continente europeu. A partir disso, o governo Dilma faz uma aposta redobrada em elementos anticíclicos que foram usados para conter a

crise financeira de 2008: começa uma política de redução de juros, ocasionando uma queda da taxa SELIC de 12,5%, em 2011, para 7,25% em abril de 2013 - à época, uma taxa de juros real de menos de 1%; utilização dos bancos públicos para pressionar a queda dos *spreads* bancários, confrontando o capital financeiro; utilização do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do corte de impostos sobre bens de consumo para manutenção do consumo das famílias e dos níveis de emprego; desoneração da folha de pagamentos de 42 setores da economia; criação de programa de concessões à iniciativa privada; e modificação nos contratos das concessões do setor elétrico. Todas essas medidas buscaram beneficiar, principalmente, a indústria nacional, ao reduzir de forma significativa seus custos de produção. A expectativa do governo Dilma era de que o setor empresarial aumentaria seus investimentos produtivos, ocasionando a manutenção do crescimento econômico em meio à segunda fase da crise financeira internacional (SINGER, 2018, p. 43-46).

Singer (2018) argumenta que esse conjunto de medidas econômicas estaria assentado sobre os interesses de uma coalizão produtivista, que uniria trabalhadores e industriais. Como exemplo da existência dessa coalizão, o autor cita a campanha conjunta, em 2011, da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), CUT e Força Sindical, que tinha como pauta de reivindicações praticamente todas as medidas econômicas descritas acima (SINGER, 2018, p. 58). Entretanto, a adoção dessas medidas implicaria um conflito direto com outra coalizão de interesses: a rentista, capitaneada pelos bancos privados (SINGER, 2018, p. 48). Após um período de bons resultados econômicos, com redução das taxas de juros e dos *spreads* bancários, começou uma reversão das medidas no primeiro semestre de 2013, quando o Banco Central anuncia o aumento das taxas de juros para combater a inflação. A partir daí o governo passa a ter dificuldades de sustentar o crescimento econômico com inflação baixa, típico do período de Lula na Presidência. Esse fato teria marcado o fim do primeiro ato do governo Dilma na economia (SINGER, 2018, p. 51-52).

Em seguida, Singer (2018) busca explicar as causas do fracasso do ensaio desenvolvimentista de Dilma. Ele elenca entre as possíveis causas: uma imbricação cada vez maior entre atividades produtivas e financeiras no setor industrial; apelo ideológico dominante das teses econômicas da coalizão rentista; continuidade do aumento do salário médio real dos trabalhadores, mesmo num contexto de queda das margens de lucro das empresas. Esses e outros fatores, combinados, teriam afastado os empresários

da coalizão produtivista, ocasionando o não aumento das taxas de investimento das empresas (SINGER, 2018, p. 66-69).

Em contraposição a Singer (2018), a economista Laura Carvalho (2018, p. 75-76) assinala que não é preciso buscar complexas razões políticas para uma suposta perda de apoio das políticas do governo pelo empresariado industrial. Ela assinala que, do ponto de vista teórico, não havia evidências de que os cortes de impostos e outros custos das empresas gerariam um maior crescimento econômico - ela compara essas medidas do governo Dilma aos governos conservadores de Ronald Reagan, nos Estados Unidos. Além disso, o setor industrial brasileiro encontrava-se, à época, com altos níveis de endividamento. Ademais, não havia sinalizações de um aumento da demanda agregada da economia via consumo das famílias. Isso quer dizer que não havia robustez teórica por trás das medidas econômicas tomadas, nem condições objetivas para um aumento dos investimentos das empresas. Ou seja, o fracasso do ensaio desenvolvimentista (que ela chama de Agenda FIESP) teria sido ocasionado, em larga medida, por concepções errôneas de política econômica do governo Dilma (CARVALHO, 2018, p. 83-85).

O importante a reter, aqui, é que as margens de manobra para a manutenção do ciclo virtuoso de aumento de salários e de gastos sociais com controle da inflação foram diminuindo entre 2011 e 2013. Esse contexto é útil para explicar o fechamento relativo do governo às demandas do movimento sindical, como veremos em seguida neste capítulo.

No campo da política, Singer (2018) analisa o chamado ensaio republicano como exemplo das crescentes dificuldades da presidente Dilma da condução da coalizão governamental. Ele assinala que, apesar das negociações dos governos petistas com o PMDB terem ocorrido “no varejo” desde 2003, a decisão de trazer o partido como um dos pilares da coalizão a partir de 2007 trouxe como consequência a não disputa de espaço eleitoral com o principal parceiro. Isso teria ocasionado, indiretamente, o seu fortalecimento político. Essa característica de trazer vastos contingentes partidários para dentro da coalizão de governo foi chamada por Nobre (2016) de “oposição interna”. Como vimos, no arranjo do governo Lula, Singer argumenta que fazia certo sentido trazer a contradição entre projetos políticos distintos para dentro do Estado, na medida em que o presidente Lula buscara dirimir o conflito entre as partes. No entanto, a presidente Dilma, aproveitando os escândalos de corrupção envolvendo ministros do PMDB e de outros partidos da coalizão, passa a substituir os ministros (e membros do

segundo escalão) envolvidos de pronto. Isso ocasionou conflitos com figuras importantes desses partidos (SINGER, 2018, p. 180-184). Ou seja, o ensaio republicano começou a criar fricção cotidiana com o Congresso Nacional. Singer assinala que os efeitos da “faxina” ministerial se expressaram, por exemplo, nos conflitos em torno da anistia a desmatadores na votação da renovação do Código Florestal, já em 2011, ocasião na qual o governo foi derrotado por membros de sua base parlamentar (SINGER, 2018, p. 190).

O quadro pintado por Singer (2018) é de uma confluência entre uma coalizão política crescentemente conservadora (ele calcula que os membros do PMDB pertencentes à bancada ruralista chegaram a 68% dos parlamentares desse partido, em 2014) e uma presidente combativa, porém, a cada dia, mais fraca na economia, bem como crescentemente cercada de adversários no campo político – cultivados, em certos casos, em consequência de suas decisões pessoais (SINGER, 2018, p. 155). É nesse quadro de crescentes dificuldades que analisaremos, a seguir, as relações entre o governo Dilma e o movimento sindical.

No governo Dilma, pelo menos no que diz respeito às formas de interação entre o regime político e o movimento sindical, houve a manutenção dos espaços de participação e diálogo. Mantiveram-se os conselhos tripartites funcionando normalmente, bem como a realização de mesas de negociação, a relação direta do movimento sindical com a SGPR e as reuniões diretas com a presidente. No entanto, entrevistados identificam que as margens de negociação das pautas de reivindicações do movimento sindical diminuíram no governo Dilma, tanto por conta de características pessoais da presidente quanto por mudanças nas conjunturas política e econômica (E12, E15).

No que tange às características pessoais, dirigentes de distintas centrais sindicais ressaltaram que o perfil pessoal da presidente Dilma afetou de uma forma significativa o processo de diálogo do movimento sindical com o governo federal. O presidente Lula tinha um conhecimento aprofundado dos temas caros aos sindicalistas, bem como do histórico das posições dos líderes sindicais. Ou seja, o presidente Lula era um especialista nessas temáticas. Ele também tinha uma relação pessoal de longa data com vários dos líderes sindicais. Entrevistados ponderaram que, tendo em vista essas características *sui generis* de Lula – especialmente quando comparado ao rol de presidentes brasileiros -, seria praticamente impossível esperar que a presidente Dilma

mantivesse os padrões de relacionamento que seu antecessor teve com o movimento sindical (E16, E22, E24).

Outro fator de destaque foi o relato que o espaço para reuniões diretas entre o movimento sindical e a presidente diminuiu no governo Dilma quando comparado ao governo Lula. Um entrevistado ressalta que as margens de negociação diminuíram por causa do perfil mais técnico e mais gerencial da presidente Dilma. Nos processos de negociação, quando existiam conflitos ou divergências, ela vinha à mesa com ideias mais formadas do que o presidente Lula. Essa característica, por si só, já teria contribuído para a diminuição das margens de negociação com o governo federal (E15).

Como exemplo desse maior fechamento do governo ao diálogo com o movimento sindical, foram citadas as greves de diversas categorias de servidores públicos federais no ano de 2012. Segundo entrevistados de distintas centrais sindicais, o governo federal pouco se dispôs a realizar negociações salariais com os trabalhadores antes da eclosão das greves daquele ano. Eles relataram que a greve dos servidores públicos teve como efeito o maior fechamento do governo ao diálogo. As greves fizeram com que a presidente adotasse uma postura dura com os grevistas, nas quais a diretriz do governo foi que a presidente não negociaria diretamente enquanto o processo grevista estivesse em curso (E16, E22).

Alguns entrevistados perceberam essa falta de atenção à relação com os sindicatos de servidores como um efeito da priorização pelo governo Dilma da pauta institucional de formação da sua base de apoio no Congresso Nacional e da distribuição de cargos no Executivo, relegando a pauta dos trabalhadores ao segundo plano naquele momento (E16, E22). Ou seja, esses relatos evidenciam que a prioridade do governo Dilma estaria dali por diante voltada mais às instituições políticas tradicionais do que ao diálogo com organizações da sociedade civil.

Além das características pessoais da presidente, outro fator que contribuiu para a diminuição das margens de negociação do movimento sindical com o governo foi o papel legado à SGPR no governo Dilma. Uma percepção comum entre os entrevistados foi a de que o ministro da SGPR do governo Lula, Luiz Dulci, tinha mais autonomia para chegar a termos de acordos com entidades do movimento sindical. Dulci fazia o papel de coordenador de um genuíno processo de negociações, no qual havia maior flexibilidade por parte do governo. Já no governo Dilma, os entrevistados identificaram que o titular da SGPR, o então ministro Gilberto Carvalho, não tinha a mesma autonomia para negociar amplos acordos. Nesse contexto, em muitos casos, a interação

entre o movimento sindical e o governo se caracterizou muito mais como um diálogo do que propriamente uma negociação em que ambas as partes cediam em pontos importantes para que a pauta de reivindicações pudesse avançar. Entrevistados de distintas entidades apontaram que isso acontecia por ordens expressas da presidente Dilma. Em tom de reclamação, entrevistados disseram que vários processos de interação diretos com ministros do governo Dilma se repetiam apenas como escutas de pautas reiteradas, muitas vezes sem previsão de começo, meio e fim para o avanço das pautas (E12, E15, E18, E24).

No entanto, as características pessoais da presidente e o nível de autonomia da SGPR não são colocados pelos entrevistados como os únicos fatores de um processo de diálogo e negociação mais restrito no governo Dilma. Eles também apontaram como elementos explicativos de atrito e de restrição às pautas do movimento sindical questões relativas à coalizão governamental, como o crescimento da participação de alas tidas como conservadoras no governo e a troca de interlocutores que conduziram negociações com servidores públicos, bem como questões de cunho macroeconômico, a exemplo da aceleração da política de desonerações fiscais promovidas pelo governo a partir de 2011 (E12, E13, E22).

Um dirigente da CUT resume assim o cenário mais restritivo para as negociações, com a conjunção entre as características pessoais da presidente e a conjuntura política e econômica mais geral:

“Evidentemente, eu diria, aumentou o espaço de diálogo com os sindicatos [desde o governo Lula]. Agora, do ponto de vista da negociação, a nossa avaliação é que não avançou tanto. Porque, na nossa compreensão, continua ainda um processo de disputa ideológica [dentro do governo]. A eleição da Dilma foi importante. Pra nós, foi uma continuidade de projeto, mas com um perfil diferente. Um perfil diferenciado, um perfil, eu diria, mais técnico. Menos político e mais técnico. Mais pragmático. E isso, naturalmente, tem tido um reflexo nessa relação de diálogo, de não ter um espaço muito politizado de diálogo. E, concomitantemente, alguns fatores da conjuntura nesse momento pairam, que é a situação da crise internacional, crise financeira internacional. Isso aumenta as restrições. Tem um ambiente mais restritivo em termos de margem de negociação com a classe trabalhadora, tanto no setor público quanto no setor privado. Inclusive, se você pega aí os dados de uma série de institutos [de pesquisas], do ponto de vista do aumento da renda dos trabalhadores, você nota de 2008 pra cá uma queda muito grande [dos ganhos reais]” (E12).

De maneira similar, porém marcando uma contraposição mais forte à política macroeconômica do governo Dilma, um dirigente da NCST resume assim os atritos com o governo no que diz respeito às medidas anunciadas para lidar com os efeitos da crise econômica mundial:

“Mas ainda sim temos algumas dificuldades com relação ao governo Dilma. Especialmente, com relação à equipe econômica. A relação com a equipe econômica do governo Dilma é mais tensa do que [foi] com a equipe econômica do governo Lula. Devido, inclusive, aí à visão de aprofundar ajustes estruturais, como, por exemplo, desoneração da folha de pagamentos, criação do Simples Trabalhista e outras medidas que o governo anuncia pra favorecer a produção. Se por um lado o governo cria subsídios e abre mão de recursos do governo federal pra incentivar a indústria, o governo, por outro lado, também quer usar os recursos do trabalhador pra fazer esse financiamento [se referindo ao FGTS e ao FAT]. Quer que a gente perca direitos pra favorecer o empresariado. Aí a Nova Central é absolutamente contra. Então, nesses momentos, nós temos uma contradição muito profunda com o governo em relação à sua política de desoneração e à sua política social com relação a previdência, especialmente a questão do fator previdenciário. São dois pontos de atrito que nós achamos que isso vai ser dirimido no Congresso Nacional.” (E22).

No caso das organizações sindicais rurais, a transição do governo Lula para o governo Dilma foi percebida pelos dirigentes de Contag e Fetraf como marcada por mudanças mais profundas, em comparação com as centrais sindicais. Assim como descrito anteriormente, os dirigentes sindicais rurais relataram que as características pessoais da presidente Dilma e sua trajetória política distinta do presidente Lula influenciaram de forma significativa na mudança dos processos de negociação (E6, E7, E10, E11). Como exemplo, um dirigente da Contag relatou que, nas reuniões diretas da presidente Dilma com a entidade, o processo de negociação e apresentação das pautas se tornou mais complexo. Isso porque o nível de detalhamento de informações apresentadas exigido por ela era muito maior do que no governo anterior. Essa mudança no processo de negociação demandou mais tempo de preparação da entidade e onerou o avanço das pautas, porque acabou tornando as discussões mais técnicas e menos políticas. Ou seja, nas interações diretas com a presidente, ficaram em segundo plano as ponderações sobre se haveria ou não condições políticas para que a pauta de reivindicações avançasse. Nessas reuniões, os aspectos técnicos das reivindicações, como análises de custo-benefício, economicidade, entre outros, ganharam prevalência na interação entre governo e Contag (E8). De forma similar, um dirigente da Fetraf resume assim as diferenças pessoais entre os dois presidentes petistas nos processos de negociação com o governo:

“Não é que tenha menos diálogo ou mais diálogo. É porque, aquela – como é que eu chamo? – experiência do Lula, aquela criatividade que ele tem pra dizer o seguinte: ‘Olha, isso não dá pra atender, mas eu ofereço a vocês aqui uma alternativa. Vamos discutir essa alternativa’. E ele te convence a sair daquilo que você acha que é indispensável pra discutir uma alternativa. Era uma questão de habilidade política que ele alimentava nos seus comandados. Porque uma coisa é você sentar com o chefe e ele dizer: ‘Olha, é por aqui. É isso e pronto’. A outra coisa é você sentar o chefe e ele dizer: ‘Olha, é isso.

Mas se isso não der certo, você vai mobilizar a inteligência pra me apresentar a alternativa'. E ele sempre ajudava a buscar essa alternativa. Eu acho que a Dilma não tem essa experiência que o Lula tinha. O processo é um pouco mais rígido. Você não vê mais aquela flexão de dizer: 'Não, se não for isso, vamos procurar a alternativa'. Ele [o processo de negociação] vem mais rígido. De dizer o seguinte: 'Olha, nós já estudamos o que tem na área técnica, nós verificamos o que tem na área política e o que existe é isso aqui, o que nós podemos é isso e ponto' “ (E9).

Esses relatos denotam que a arquitetura geral dos processos de negociação da Contag e Fetraf permaneceu a mesma nos governos Lula e Dilma. Quer dizer, as entidades apresentavam suas pautas ao governo num processo de combinava mobilizações de rua e recebimento das pautas pelo governo. Seguia-se um processo de negociações setoriais com vários órgãos da administração pública federal e culminavam numa reunião direta com a presidente da República. Nessas reuniões, apenas eram tratados os assuntos menos conflitivos, porque, anteriormente, a SGPR se reunia com as duas entidades e comunicava as diretrizes gerais do governo – com a explicitação dos pontos não negociáveis, inclusive. Elas serviam para negociar pautas enxutas e acertar detalhes que restavam pendentes, e não as grandes diretrizes de políticas públicas de elevados impactos financeiros - como o Pronaf, por exemplo. A diferença fundamental entre os dois governos, então, foi aquilo que os entrevistados classificaram como a rigidez negocial do governo Dilma, na qual os processos de negociação das pautas de reivindicações foram paulatinamente ganhando, cada vez mais, contornos de processos de diálogo e de escuta, apenas (E6, E10, E11).

O aumento da rigidez negocial por parte do governo Dilma e o conseqüente aumento dos conflitos entre o governo e as entidades sindicais rurais fica mais evidente na pauta da reforma agrária. Esse tema suscitou a revelação de dimensões importantes do contexto político mais amplo que contribuíram para o aumento da tensão nas negociações entre as partes. Dentre essas dimensões, podemos citar uma maior influência da bancada ruralista do Congresso Nacional na composição do governo e seu reflexo nas trocas constantes de interlocutores governamentais em ministérios e órgãos federais como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), por exemplo. Essas trocas constantes, frutos, muitas vezes, da pressão da bancada ruralista sobre o governo, dificultaram o avanço da pauta do movimento sindical rural (E5, E8, E11).

Como veremos em maiores detalhes no capítulo posterior, essa maior rigidez negocial do governo e o crescimento de setores adversários da Contag e Fetraf na

composição do governo Dilma, ajudaram a fomentar, em 2012, a união de entidades como Contag, Fetraf e MST numa grande marcha em Brasília a favor da mudança da política de reforma agrária do governo. Ou seja, o paulatino e relativo fechamento do regime produziu efeitos no processo de mobilização das entidades rurais como um todo (E5, E8, E9).

Em resumo, quando comparado ao governo Lula, havia a percepção generalizada por parte dos dirigentes sindicais de um processo de diálogo e negociação mais rígido no governo Dilma. Eles também listaram fatores desfavoráveis da conjuntura política (aumento da influência das bancadas ruralista e empresarial no Congresso) e econômica (menor espaço fiscal para investimento em políticas públicas) como fatores contribuintes para o relativo fechamento do regime. Mesmo assim, as organizações sindicais aqui estudadas continuaram a ter relações próximas com o governo. Por sua vez, o governo Dilma continuou reconhecendo importância das centrais sindicais e das organizações rurais, bem como considerando legítimos seus repertórios de interação – com marchas e mesas de negociação. Entretanto, isso não impediu a deterioração relativa dos processos de negociação entre as partes. Ou seja, o reconhecimento do *status* público representativo das organizações aqui estudadas se manteve no governo Dilma, no entanto elas passaram a ter menos espaço na coalizão governante do regime.

3.2 Subsistemas de Políticas Públicas

Depois de discutir as características dos regimes políticos dos governos Lula e Dilma, é preciso descrever, em linhas gerais, como foi a atuação do movimento sindical nos subsistemas de políticas públicas. Como definimos no primeiro capítulo deste trabalho, subsistemas são “configurações de poder específicas a cada setor de política pública, que conferem aos movimentos sociais diferentes condições de acesso e influência àqueles setores” (ABERS; SILVA; TATAGIBA; 2018b). Subsistemas são comumente formados por conjuntos de atores estatais e da sociedade civil, e não dependem inteiramente das dinâmicas das coalizões de governo do regime. É importante ressaltar que os subsistemas têm suas dinâmicas próprias, ao mesmo tempo em que são afetados por direcionamentos transversais do regime.

As relações das organizações sindicais aqui estudadas com alguns subsistemas de políticas públicas dependeram de alguns fatores. O primeiro deles foi a congruência

entre a base sindical de uma determinada entidade e o setor correspondente de política pública no governo. Como exemplo, podemos citar o fato de que grande parte dos sindicatos de trabalhadores rurais era filiada à CUT. Isso implicou que essa central, por meio, principalmente, da Fetraf, teve mais relações com ministérios responsáveis pelas pautas rurais, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). De forma análoga, uma central como a NCST tinha na sua base sindical uma forte representação de trabalhadores do setor de transportes, fazendo com que ela buscasse se relacionar com o Ministério dos Transportes, por exemplo (E23).

Um segundo fator geral que condicionou a interação entre o movimento sindical e o Executivo federal foi a ampliação paulatina da pauta de reivindicações do movimento sindical ao longo dos governos Lula e Dilma. No início do governo Lula, a pauta básica de reivindicações das centrais sindicais, por exemplo, consistia em temas como política industrial, proteção ao emprego e à renda, políticas de inclusão e seguridade social, melhoria das condições de trabalho e melhoria das relações capital-trabalho. Ao longo dos governos petistas, essa pauta foi se ampliando. Isso porque, além do governo ter ampliado o leque de temáticas dos conselhos e conferências nacionais (nos quais o movimento sindical buscou fazer-se presente), as conquistas de algumas reivindicações prioritárias (como a política de valorização do salário mínimo) foram abrindo espaço para a ampliação da pauta de reivindicações do movimento sindical. Nesse contexto de conquistas de algumas pautas prioritárias, houve a expansão da participação do movimento sindical em políticas setoriais, como saúde, educação, moradia, reforma agrária, política macroeconômica, entre outras (E14).

Ademais, outro condicionante de uma maior ou menor interação das entidades sindicais com setores de políticas públicas foi a presença de diversas correntes políticas da coalizão de governo representadas nos órgãos do Executivo federal. Nos governos Lula e Dilma, houve a presença de representantes de projetos políticos de caráter conservador (política agrícola, por exemplo) até nichos assumidamente progressistas ou de esquerda - como a política de economia solidária. Apesar das características pessoais do titular da Presidência pesarem bastante na dinâmica de abertura ao diálogo com a sociedade civil, os entrevistados identificaram áreas mais ou menos abertas à interação com o movimento sindical, a depender dos grupos e projetos políticos representados em determinados órgãos (E12, E14).

Isso quer dizer que a amplitude dos subsistemas de políticas públicas nos quais o movimento sindical interagiu foi aumentando no decorrer dos governos petistas. Esse movimento de ampliação denota que o movimento sindical conseguiu, pontualmente, impor suas pautas, e não apenas reagiu aos direcionamentos do regime ou dos subsistemas de políticas públicas.

Tendo em mente esses fatores condicionantes da interação entre movimento sindical e subsistemas, podemos dizer que haviam, nos governos Lula e Dilma, órgãos da administração pública federal mais abertos ao diálogo e outros menos abertos. Como exemplo, entrevistados indicaram que a maior parte da interação das centrais sindicais com o Executivo federal era feita através de dois órgãos: o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a SGPR (E16, E18, E22, E23, E24). No caso particular da CUT, que tinha uma grande representatividade de servidores públicos em sua base sindical, a interação com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) também foi muito intensa, pois a negociação salarial dos servidores era responsabilidade desse órgão (E16).

No caso dos órgãos mais fechados ao diálogo com o movimento sindical, os ministérios da área econômica (Fazenda e Planejamento) foram amplamente citados como de difícil acesso. Uma frase recorrente dos entrevistados foi que quanto mais perto se chegava ao “caixa” do governo, mais complicada se tornava a interlocução direta. Essa dificuldade de acesso não mudou significativamente nos governos Lula e Dilma, mantendo-se uma constante na relação entre o governo e o movimento sindical (E11, E15, E22, E24).

Esse maior fechamento ao diálogo foi muitas vezes contornado pelo acesso privilegiado das centrais sindicais e das entidades de cúpula do sindicalismo rural à SGPR. A relação de proximidade entre o movimento sindical e a SGPR no processo de intermediação com os ministérios da área econômica foi descrita da seguinte forma por um entrevistado da NCST:

“Por exemplo, nós batalhávamos pra aumentar a alíquota do Imposto de Renda. E não havia como falar com o Ministério da Fazenda. Então, foi através da Secretaria-Geral, ainda no governo Lula, através do [ministro] Dulci, que ele conseguiu montar uma reunião com o [Guido] Mantega. [Dulci] foi lá, pressionou o Lula, que pressionou o Mantega, e aí reuniu. Então, nesse caso, a Secretaria-Geral tem esse papel porque, muitas vezes, ela tem a autoridade do presidente - e agora da presidente - pra exigir do órgão que pelo menos receba a representação sindical. Nós tivemos isso com o Ministério da Previdência, que não queria falar sobre o fator previdenciário, não queria receber a Nova Central. Então, no caso, foi o Gilberto Carvalho que articulou uma reunião. Também articulou uma reunião com o Ministério dos Transportes. Então essa é uma prática comum, necessária, porque têm

ministérios que são absolutamente antagônicos à organização sindical. De preferência, eles não receberiam nenhuma entidade sindical. Então, são necessários esse entendimento e essa aproximação com a SGPR, pra poder abrir esses espaços de interlocução“ (E22).

Essa característica de intermediar conflitos e promover interações entre demandantes da sociedade civil e o governo fazia parte da missão institucional da SGPR nos governos do PT. Para cumprir essa tarefa, a SGPR atuava, então, transversalmente nos subsistemas de políticas públicas. A Secretaria-Geral coordenou mesas de negociação com temas tão diversos quanto pactos sobre condições de trabalho no setor de construção civil e o ciclo de negociações advindos do Grito da Terra Brasil, promovido pela Contag. Além de coordenar essas mesas de negociações, a SGPR funcionava como um *gatekeeper* no acesso direto das organizações da sociedade civil a/ao presidente da República, pois também tinha como atribuição organizar sua agenda pública. A SGPR teve como atribuição nos governos petistas coletar as demandas do movimento sindical rural e urbano, e encaminhá-las aos ministérios finalísticos, como MDA, MTE, MPOG, entre outros. Sobre o processo de distribuição das pautas, um entrevistado, ex-sindicalista que à época trabalhava na SGPR, pondera o seguinte:

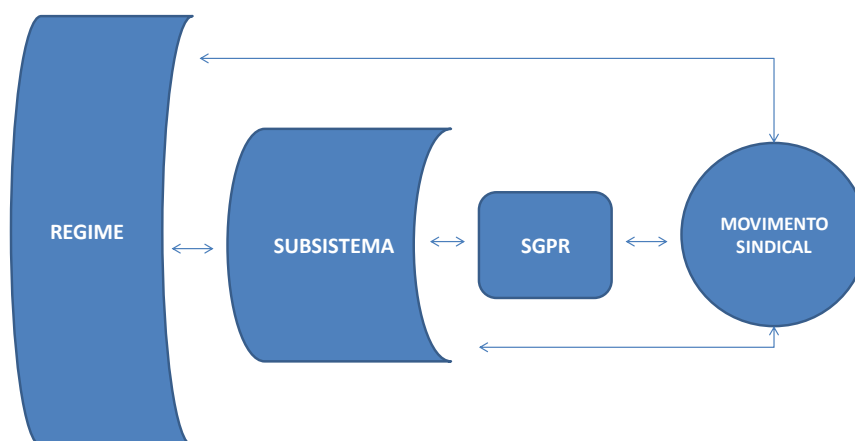
“Normalmente, a porta de entrada mais usada é a SGPR. Porque ela tem essa tarefa de diálogo com o movimento social. Então acaba sendo por aí. Agora, a entrada é uma coisa, não quer dizer que a solução esteja aqui. Aqui tá o encaminhamento do problema, o debate sobre ele, que propostas desenvolver. Mas a solução pode estar num outro ministério. [...] Eventualmente, você pode ter uma coisa que foi reivindicada diretamente num lugar e, às vezes, você recebe aqui uma demanda do tipo: ‘ Olha, já faz tanto tempo que a gente entrou com essa pauta, esse assunto até hoje não andou’...Mas veja, como é que nos vamos, aqui, resolver as questões da reforma agrária? Você tem lá um ministério próprio pra isso. É o MDA. Agora, o que não impede que o movimento social venha pra cá, traga sua pauta, seja recepcionado aqui no Palácio [do Planalto], que essa pauta depois seja redistribuída” (E14).

Do ponto de vista temático, em geral, a SGPR tratava diretamente de demandas tidas como conjunturais ou emergenciais, ao passo que assuntos mais estruturantes de políticas públicas eram tratados nos conselhos nacionais ou na articulação com o Congresso Nacional (E4, E9, E11, E12, E13, E15). Esse raciocínio pode ser estendido para as relações do movimento sindical com os subsistemas de políticas públicas como um todo. De uma forma geral, podemos concluir a partir desses relatos que, no tocante ao movimento sindical, os assuntos estruturantes escolhidos pela coalizão governante nos governos do PT ganharam expressão em espaços como conselhos nacionais e o Congresso Nacional, enquanto os assuntos conjunturais e específicos da relação direta com organizações sindicais específicas ganhavam expressão no formato de mesas de

negociação e reuniões diretas com o/a presidente da República – mesmo que, pontualmente, pautas reivindicadas em mesas de negociação tenham migrado para os conselhos ou para o Congresso, e vice-e-versa.

No caso das entidades sindicais rurais, Contag e Fetraf dialogaram com uma variedade de órgãos do Executivo nos processos de reivindicações de suas pautas. A Contag, ao longo do processo de mobilização que culminava no Grito da Terra Brasil, dialogou, muitas vezes, com cerca de quinze ministérios de diversas áreas (E4). Da mesma forma, a Fetraf também interagiu com diversos órgãos federais nos momentos de reivindicação das suas pautas (E10). De uma forma geral, os entrevistados dessas entidades também relataram uma menor permeabilidade ao diálogo e negociação da parte dos ministérios da área econômica e do MAPA, bem como uma maior abertura por parte da SGPR, do MTE e MDA, por exemplo. O figura abaixo busca resumir a dinâmica das interações entre o movimento sindical e os subsistemas de políticas públicas nos governos Lula e Dilma:

Figura 1: Interações do movimento sindical com regimes e subsistemas



• Fonte: elaboração própria a partir dos relatos dos entrevistados

Adaptando o modelo sugerido por Abers, Silva e Tatagiba (2018a), a figura acima representa uma complexa rede de interações. De um lado, o movimento sindical buscou afetar, através de seu repertório de interação com o governo federal, os direcionamentos dos regimes e subsistemas nos governos Lula e Dilma. Por outro, o movimento também foi afetado por direcionamentos transversais do regime (como uma

maior ou menor abertura à negociação, por exemplo) e aqueles dos subsistemas - por exemplo, o grau de abertura relativo dos subsistemas às suas demandas. Para fazer avançá-las, o movimento interagiu com órgãos responsáveis diretamente pela execução de políticas públicas ou utilizou-se da mediação da SGPR para abrir negociações nos subsistemas mais fechados ou para destravar aquelas já em curso.

Podemos resumir as relações entre o movimento sindical e os governos Lula e Dilma, no que diz respeito à interação com subsistemas de políticas públicas, elencando três condicionantes principais. O primeiro deles foi a congruência entre as bases sindicais de cada entidade e os órgãos que tratavam dos interesses de determinada categoria de trabalhadores. Transversalmente, órgãos como o MTE e o Ministério da Fazenda, tratavam de assuntos caros a todas as entidades sindicais. No entanto, entidades que representavam categorias específicas, como trabalhadores do setor de transportes, trabalhadores rurais ou servidores públicos, por exemplo, buscaram contato com órgãos responsáveis por políticas públicas desses setores.

Um segundo fator foi a ampliação da pauta de reivindicação do movimento sindical, possibilitada pela conquista de algumas de suas principais reivindicações no decorrer dos governos petistas. Os sindicatos buscaram expandir sua influência em outros subsistemas através da ampliação de sua participação nos conselhos nacionais de políticas públicas e da inclusão de demandas mais gerais da sociedade civil (como saúde e educação) nas suas pautas de reivindicações. As marchas, reuniões diretas com membros do governo e mesas de negociação também passaram a incluir esses assuntos que transcenderam as pautas específicas da classe trabalhadora.

Um terceiro condicionante da relação do movimento sindical com os subsistemas foi o grau de abertura dos órgãos governamentais ao diálogo e negociação. Essa abertura dependeu, em grande parte, dos interesses representados em cada órgão da administração federal. Órgãos que representavam interesses de alas da coalizão do governamental tidas como conservadoras, segundo os entrevistados, tenderam a serem menos abertos às negociações. Essa falta de abertura foi comumente contornada pelo apelo à mediação da SGPR, que, como vimos, tinha o papel de mediar conflitos entre entidades da sociedade civil e os órgãos da administração federal.

Tendo discutido os direcionamentos gerais dos regimes e dos subsistemas nos governos Lula e Dilma, podemos, aqui, sumarizar a análise do período, no tocante às interações entre o movimento sindical e o Executivo federal. O governo Lula reconheceu as centrais como parte integrante do regime e também reconheceu a legitimidade de seu repertório de ação, incluindo as marchas e ocupações. Podemos dizer, adotando a classificação de Tilly (2006), segundo a qual há rotinas proibidas, toleradas e prescritas pelo regime, que aumentou o número de rotinas toleradas pelo Executivo federal a partir dos governos petistas. Para além dessa nova relação com o movimento sindical, uma segunda característica do regime foi a abertura de diálogo com amplos setores da sociedade civil. Essa abertura ao diálogo era diretriz determinada pelo próprio presidente Lula.

Apesar dessa abertura, as entidades sindicais aqui estudadas tenderam a enxergar os governos Lula e Dilma como espaços em permanente disputa. Isso é congruente com a leitura de Dagnino (2002) a respeito da heterogeneidade do Estado brasileiro e da sua tendência a abrigar distintos projetos políticos ao mesmo tempo.

Em linhas gerais, o tipo de interação que predominou entre o movimento sindical e o Executivo federal nos governos Lula e Dilma pode ser classificado como um híbrido entre um corporativismo puro (com a manutenção do atrelamento dos sindicatos ao Estado) e um neocorporativismo de tipo europeu – onde predomina a interação voluntária entre as partes. No caso brasileiro, a lei de regulamentação das centrais sindicais teve o efeito de aumentar o seu atrelamento ao Estado, incentivando importantes rearranjos na cúpula sindical do país. Ao mesmo tempo, os governos Lula e Dilma reconheceram a fragmentação da cúpula sindical e buscaram dar tratamento equânime a todas aquelas entidades consideradas representativas, além de, como veremos no capítulo seguinte, fomentar a interação em modelos tipicamente neocorporativistas, como os conselhos tripartites e as mesas de negociação.

No governo Dilma, os espaços de interação entre o movimento sindical e o Executivo federal foram mantidos. No entanto, os entrevistados relataram que eles foram se transformando, gradativamente, apenas em espaços de escuta de suas demandas, perdendo suas características de partilha de decisões sobre políticas públicas. Isso se deveu a alguns fatores. Primeiramente, os entrevistados identificaram que a proximidade relacional de Dilma com o movimento sindical era menor do que aquela do presidente Lula. Além disso, a presidente tinha uma característica pessoal mais técnica e

gerencial, privilegiando as análises de custos e benefícios em detrimento de considerações políticas mais profundas. Ademais, o papel da SGPR, em comparação com o governo Lula, também foi modificado no governo Dilma. Os entrevistados relataram a percepção de uma perda de autonomia da Secretaria para chegar a acordos políticos possíveis com o movimento sindical. Isso ocasionou um aumento dos conflitos com o governo e a diminuição das margens de negociação.

Esses fatores, aliados às conjunturas econômica e político-institucional mais restritivas, acabaram por ocasionar um menor ritmo de atendimento das demandas do movimento sindical e a deterioração do relacionamento entre as partes, com aumento de conflitos em torno de questões como a reforma agrária e a política de desonerações fiscais do governo, por exemplo. Como vimos, essa deterioração aconteceu num contexto político mais geral de crescentes dificuldades do governo Dilma no manejo da política econômica e da sua coalizão governamental.

Podemos dizer, então, que esses diversos fatores ocasionaram uma paulatina perda de espaço do movimento sindical na coalizão governamental do regime. Mesmo entendendo o movimento sindical como parte integral daqueles grupos politicamente relevantes nos regimes dos governos Lula e Dilma, é possível concluir que um dos fatores-chave para essa perda de influência foi o aumento da força política de seus adversários dentro da coalizão governamental. Elementos conservadores como o setor do agronegócio, a bancada ruralista no Congresso, o capital financeiro e o empresariado industrial ganharam força dentro do governo, à medida que os resultados econômicos e a popularidade presidencial foram se deteriorando.

No que diz respeito aos subsistemas de políticas públicas, podemos concluir que alguns fatores centrais condicionaram a inserção do movimento sindical nos mesmos. Primeiramente, a atuação de entidades em subsistemas específicos dependeu da configuração das bases de cada entidade. As centrais sindicais buscaram inserção nos subsistemas a depender das categorias de trabalhadores as quais representavam, interagindo com órgãos governamentais que tratavam de políticas públicas para aqueles públicos. Da mesma forma, as organizações de cúpula do sindicalismo rural priorizaram a interação com agentes estatais da área rural e agrária. Um segundo condicionante à inserção do movimento sindical nos subsistemas foi a ampliação gradativa de suas pautas de reivindicações. À medida que o movimento foi conquistando vitórias políticas em algumas de suas principais demandas (como a política de valorização do salário mínimo e o aumento de recursos do Pronaf, por exemplo), houve a abertura de espaço

para a sua inserção em outras áreas que transcendiam a pauta de ganhos imediatos para os trabalhadores. Finalmente, outro importante condicionante foi a relativa abertura ou fechamento dos subsistemas às demandas do movimento sindical. As dificuldades relativas que o movimento sindical teve nas suas interações com subsistemas específicos dependeram dos grupos políticos neles representados e dos direcionamentos gerais dos regimes dos governos Lula e Dilma. De novo, a abertura relativa em cada subsistema dependeu do grau de influência de setores conservadores da coalizão de governo num dado momento. Como vimos, a influência desses setores foi crescente nos governos Lula e Dilma, fomentando o aumento dos pontos de veto às reivindicações do movimento sindical e o conseqüente aumento de conflitos entre as partes.

Como veremos com mais detalhes no capítulo seguinte, os direcionamentos gerais dos regimes e os graus de abertura dos subsistemas influenciaram a estratégia de atuação das organizações sindicais aqui estudadas, ajudando a moldar suas rotinas de interação com o Executivo federal ao longo dos governos Lula e Dilma.

CAPÍTULO 4 - Repertórios de interação entre o movimento sindical e o Executivo federal nos governos Lula e Dilma

Neste capítulo, busco analisar os repertórios de interação entre o movimento sindical e o Executivo federal através do estudo de cinco rotinas de interação principais: participação institucionalizada; mesas de negociação e diálogo; protestos e ações diretas; ocupação de cargos na burocracia; e política de proximidade.

A participação institucional se refere a canais de diálogos oficialmente sancionados e que obedecem a regras procedimentais e de transparência dos seus atos. No caso aqui analisado, concentraremos esforços no entendimento dos sentidos da participação do movimento sindical nos conselhos nacionais de políticas públicas. Já as mesas de negociação e diálogo podem ser caracterizadas como espaços de forte caráter neocorporativo nas quais interagem, em geral, governo, empresariado e entidades sindicais. É objetivo deste trabalho situar as mesas de negociação no panorama de rotinas de interação entre movimento sindical e Executivo federal. Em seguida, é analisado o papel dos protestos e ações diretas nas estratégias do movimento sindical. Como veremos, o modelo de mesas de negociação esteve intimamente ligado às mobilizações da base sindical no período analisado. E, por fim, são analisadas as rotinas de ocupação de cargos e a política de proximidade. Foi buscada a análise dos fatores positivos e negativos do trânsito de membros do movimento sindical para dentro dos governos do PT. Também buscamos compreender os sentidos da política de proximidade nos governos petistas, rotina na qual as relações pessoais construídas entre atores da sociedade civil e do Estado ajudam a explicar parte da influência dos movimentos sociais sobre determinadas políticas públicas.

O intuito da análise dessas rotinas foi investigar com mais detalhes os efeitos dos direcionamentos gerais dos regimes e subsistemas sobre as estratégias de ação do movimento sindical. Tendo em mente a perspectiva relacional apontada por Abers, Silva e Tatagiba (2018b), também foi buscada a compreensão, em linhas gerais, sobre como o movimento sindical buscou influenciar o regime e os subsistemas de políticas públicas no período analisado.

4.1 Participação Institucionalizada

Neste trabalho, entende-se por participação institucionalizada aquilo que Abers, Serafim e Tatagiba (2014) definem como uma forma de interação “caracterizada pelo uso de canais de diálogo oficialmente sancionados que são guiados por regras previamente definidas, aceitas pelos envolvidos (e em alguns casos estabelecidas pela lei)”. Ou seja, são espaços nos quais a interação entre sociedade civil e governo deve obedecer regras procedimentais e de publicidade do conteúdo das reuniões. As autoras assinalam que três modelos principais de participação institucionalizada emergiram nas últimas décadas no Brasil: orçamentos participativos, conselhos de políticas públicas e conferências. Para os propósitos deste trabalho, irei analisar, em linhas gerais, as percepções dos dirigentes sindicais das organizações estudadas a respeito do papel dos conselhos nacionais de políticas públicas nas suas estratégias de interação com o Executivo federal.

Estudo recente mostrou que centrais sindicais e a Contag foram as entidades da sociedade civil com assento no maior número de conselhos nacionais (cinco ou mais conselhos), indicando uma importante ocupação desses espaços por parte do movimento sindical. No entanto, de uma forma geral, as entidades sindicais representavam cerca de onze por cento (11%) do total de entidades da sociedade civil nos conselhos (IPEA, 2017, p.21-23). A lei de regularização das centrais sindicais foi essencial para a consolidação das centrais sindicais como legítimos representantes da classe trabalhadora nos conselhos, em especial, nos fóruns tripartites, pois criou critérios de representatividade para o ganho de assentos nesses espaços institucionalizados de participação (E24).

Entrevistados relataram que os conselhos foram espaços importantes nos governos Lula e Dilma, mas que não foram decisivos para o avanço das pautas prioritárias das entidades. Isso porque, na maior parte dos casos, eles não têm poder deliberativo, com exceção de conselhos tripartites importantes (E8, E10, E12). A CUT, por exemplo, investiu na participação nos diversos conselhos porque os entendeu – em congruência com a avaliação geral da entidade sobre os governos petistas - como espaços em disputa. Portanto, a entidade considerou importante fazer a disputa pelas suas posições por dentro dos mesmos (E12).

As pautas conjunturais (em especial, relativas a ganhos salariais) e as pautas específicas de cada entidade não foram, geralmente, tratadas nos conselhos. Por isso, eles foram vistos por entrevistados de distintas entidades sindicais como espaços de diálogo sobre diretrizes gerais de políticas públicas, e não como espaços de disputa das pautas de cada entidade do movimento sindical. Além disso, os conselhos têm como característica o cumprimento de calendários de reuniões espaçados e com pautas definidas com bastante antecedência. Ademais, eles foram vistos pelos entrevistados como oportunidades de debate do movimento sindical com outros setores da sociedade civil que iam além das pautas dos trabalhadores. Para eles, os conselhos foram locais de aprendizado de novos conhecimentos, gerando aquilo que Abers e Keck (2008) denominaram de “relações fecundas”. Os conselhos também serviram como espaços de monitoramento das ações do governo. Ações que, muitas vezes, foram combinadas anteriormente nas mesas de negociações entre as organizações sindicais e o governo. Isso fez com que, naturalmente, assuntos de caráter emergencial não tivessem sido tratados nesses espaços. Tendo essas características dos conselhos nos governos do PT em mente, os entrevistados avaliaram que não foi possível prescindir dos espaços diretos de negociação com o governo, como mesas de negociação e reuniões diretas com o/a presidente da República e outras autoridades (E4, E9, E11, E16, E18).

A respeito de conselhos específicos, os entrevistados relataram que aqueles de lógica tripartite foram os mais importantes para as entidades (o COFEFAT e o CCFGTS, por exemplo), pois lidaram com vultosos recursos pertencentes aos trabalhadores de todo o país. Articuladas a esses dois conselhos, estiveram as discussões do CDES, pois era o espaço no qual se tratava da estratégia mais geral de desenvolvimento nacional. Muitas das questões ali discutidas reverberaram depois nos conselhos tripartites de fundos. Através das suas atuações nos conselhos tripartites e nos CDES, as centrais sindicais, em especial, passaram a reivindicar assentos nos conselhos das empresas estatais e nos conselhos do chamado “Sistema S” e do BNDES. Nesses espaços, as centrais sindicais tiveram uma participação minoritária, porém houve uma avaliação dos entrevistados de que o mero acompanhamento da pauta interna dos mesmos e a vocalização contrária a algumas medidas tomadas pelos conselheiros do governo ou do empresariado já os tornaram espaços valiosos de participação (E12, E16, E18, E22, E24).

Resumindo, tanto no governo Lula quanto no governo Dilma, o movimento sindical investiu mais pesadamente na participação em espaços institucionalizados

tripartites de caráter neocorporativista, que Teixeira, Souza e Lima (2012) classificaram como conselhos de fundos.

4.2 Mesas de negociação e diálogo

Mesas de negociação são espaços de interação entre Estado e sociedade com caráter não permanente e geralmente não institucionalizado. Também não costumam seguir regras de publicidade e transparência das suas reuniões, tornando-as mais opacas ao estudo documental mais detalhado. No caso do movimento sindical nos governos petistas, foram processos de interação que costumaram ocorrer em situações mais conflituosas ou emergenciais, como em grandes greves e/ou situações de conflitos por melhorias de condições trabalho (E23).

No caso das centrais sindicais, os processos de mesas de negociação usualmente terminaram com a assinatura de acordos entre as partes – geralmente, entre representantes do empresariado e dos trabalhadores. Essa modalidade de interação é típica do modelo neocorporativista de interação tripartite, no qual a autorregulação do conflito (em geral, com mediação dos atores governamentais) entre as partes costuma substituir a regulação estatal (MOLINA; RHODES, 2002; MERCANTE, 2013).

As mesas foram vistas como espaços imprescindíveis de minimização dos conflitos capital-trabalho (E12). No que diz respeito ao processo geral das negociações nos governos Lula e Dilma, elas tenderam a seguir um padrão similar, tanto em interações entre governo e centrais sindicais quanto em mesas tripartites. Um aspecto fundamental das mesas de negociação foi o caráter de discussão de uma pauta conjunta com todas as centrais sindicais consideradas representativas pelo governo. Ou seja, com todas as centrais que o governo reconhecia o *status* público de representatividade. Uma exceção a esse processo geral foi a CUT, pois a entidade tinha pautas próprias que as outras centrais não defendiam, como o fim da unicidade e do imposto sindical (E16, E18, E22, E23, E24).

Todos os entrevistados que discorreram sobre as mesas de negociação viram o processo que leva a elas de forma positiva. As reuniões colegiadas das centrais com os governos Lula e Dilma tiveram o efeito de unificar o movimento sindical em torno de pautas claras. Geralmente, antes dessas reuniões com o governo, as centrais sindicais se reuniram e negociaram previamente uma pauta conjunta de reivindicações, principalmente antes das reuniões com o/a presidente da República. Também se

reuniram antes de reuniões com ministros e outras autoridades do primeiro escalão governamental. Em geral, nessas reuniões colegiadas preparatórias das centrais sindicais, houve o apoio técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) como um dos pontos cruciais. Devido à experiência de embates entre setores do movimento sindical ocorridos no FNT e outros fóruns no início do governo Lula, os processos de negociações diretas com o governo tenderam, então, a girar em torno de pautas consensuais entre as centrais sindicais (E16, E18, E22, E23, E24). Um dirigente da CGTB relatou assim a evolução desse processo:

“Têm algumas pautas mais gerais e algumas mais específicas que acabam por nos dividir. Foi importante nesse processo [de negociações] que o presidente Lula criou, que foi exatamente isso: mostrar que nós precisávamos discutir aquilo que nos unia. Deixar o que nos desune pra lá e trabalhar com a agenda que nos une. Que aí a gente vai criando uma cultura e vamos criando as condições pra mais adiante a gente entrar nesses pormenores. E lá a gente decide...A gente evitava [assuntos de divergência] porque senão contaminava o debate e a nossa agenda não andava. Tem coisa ali que é dogmática. O imposto e a unicidade pra CUT é dogmático. Pra nós também. Então a gente ia ficar dois anos ali na mesa e não ia sair do lugar. Então, se você tá com a oportunidade do debate nessa magnitude pra caminhar pra frente em questões fundamentais, aí você fala ‘não, vamos começar aqui por aquilo que vai levar a gente pra porradaria’. E por muito tempo isso aconteceu. Esse processo criou a condição para que a gente superasse isso e compreendesse que era muito maior o que a gente tinha pra construir. Isso fundamentalmente se deu depois da reeleição [do Lula]” (E24).

A respeito dos casos específicos, o exemplo mais citado como um processo bem-sucedido de mesa de negociação foi o modelo aplicado às negociações sobre os reajustes anuais do salário mínimo. Membros da CUT relataram que o processo de negociação teve suas origens, em 2004, com as marchas nacionais que reivindicaram uma política permanente de reajuste do salário mínimo e de correção da tabela do Imposto de Renda da Pessoa Física. De forma similar ao Grito da Terra Brasil e às Jornadas de Luta da Fetraf, essas manifestações aconteceram antes do envio da proposta de orçamento ao Congresso Nacional. Em seguida às marchas, essas mesas de negociação sobre o salário mínimo se repetiram até os reajustes anuais serem previstos em lei no governo Dilma, com fórmula de correção automática. Nessas mesas, foi ressaltado que o processo de negociação envolveu todas as centrais sindicais consideradas representativas (E12, E14, E22).

No entanto, as mesas de negociações não eram instituídas apenas em torno de pautas reiteradas das centrais sindicais. Elas também foram instituídas como respostas a ações tidas como emergenciais pelo governo. No governo Dilma, um exemplo claro desse tipo de mesa foi aquela instituída para lidar com as greves de trabalhadores nas

obras de grandes hidrelétricas, como as de Belo Monte e Jirau. Além de acabar com aquelas greves, objetivo central para o governo, essas mesas de negociação visaram implementar, através da adesão voluntária das empresas envolvidas nessas obras, melhores condições de trabalho em todo o setor da construção civil no longo prazo. Nesse processo, a SGPR teve papel fundamental na coordenação das negociações que duraram mais de um ano e culminaram na assinatura de um acordo nacional (E13, E16, E23).

Em contrapartida a esses processos vistos pelos entrevistados como bem-sucedidos, membros da CUT, por terem em sua base sindical um contingente significativo de sindicatos de servidores públicos, relataram que mesas de negociação a respeito dos reajustes salariais dos servidores públicos federais, ocorridas no primeiro mandato do presidente Lula, não tiveram resultados positivos. Eles enxergaram essas iniciativas apenas como espaços de diálogo e não de negociação efetiva. Ressaltaram também que os acordos assinados entre governos e sindicatos de servidores não tinham valor jurídico, podendo ser descumpridos. Então, nesse caso, a mesa de negociação não foi uma forma de interação na qual os sindicatos de servidores públicos federais investiram como prioridade. Uma alternativa a esse espaço foi pressionar o governo a assinar a Convenção 151 da OIT, que trata do reconhecimento do direito de negociação coletiva dos servidores públicos. Isso se concretizou em 2010, ao final do governo Lula. Em seguida, o Congresso Nacional aprovou a Convenção 151. No entanto, até o ano de 2012, o governo Dilma não havia enviado sua regulamentação para o Legislativo, o que, à época, era motivo de tensões entre o governo e o movimento sindical (E12).

Outras pautas caras ao movimento sindical nas mesas de negociações, como o fim do fator previdenciário e a redução da jornada de trabalho para 40 horas, tiveram soluções de compromisso (como a fórmula 85-95 para a Previdência) ou não avançaram nos governos Lula e Dilma – caso da jornada semanal de 40 horas (E12, E16).

Apesar de terem ocorrido percalços em pautas específicas durante o governo Lula, entrevistados relataram que, de uma maneira geral, as mesas de negociações tenderam a ser menos frutíferas no governo Dilma por conta de uma menor abertura às negociações. Eles descreveram que reuniões diretas com os ministros ou outras autoridades do governo continuaram acontecendo, mas não eram garantias de avanços efetivos nas negociações, transformando-se apenas em espaços de diálogo. Houve casos em que ocorreram séries de ações protelatórias por parte do governo, como, por exemplo, alegação de outros compromissos por parte dos ministros, a não entrega de

dados oficiais necessários para a negociação nos prazos acordados, entre outros problemas (E12, E13, E18, E22).

No caso das entidades sindicais rurais de caráter nacional, as mesas de negociações seguiram um processo similar ao das centrais sindicais, porém não idêntico. A diferença fundamental foi que, no caso do sindicalismo rural, Contag, Fetraf e outras entidades e movimentos tenderam a negociar suas pautas separadamente. Apenas em momentos raros essas entidades se uniram para apresentar suas reivindicações. Em especial, uniram-se somente em pautas como a reforma agrária, por exemplo (E10,E11).

No caso da Contag, a principal mobilização da entidade, desde 1995, foi o Grito da Terra Brasil. Essa mobilização ocorreu em todos os anos dos governos Lula e Dilma. Para os membros da Contag, o Grito da Terra Brasil funciona como uma data-base para as políticas do campo. Um diferencial da Contag, segundo os entrevistados, foi sempre ter tido uma postura de negociação de suas demandas com os governos, evitando ao máximo começar o processo de reivindicações com aspectos de conflito. Porém esses eventos ocorriam sempre ancorados em processos de mobilização de suas bases, através da realização de atos públicos municipais e estaduais, culminando na realização do Grito da Terra Brasil, em Brasília. Esse processo de mobilização começava em assembleias de sindicatos locais, depois nas assembleias das FETAGs e, por fim, a direção nacional da Contag elaborava uma pauta de reivindicações com mais de duzentos itens. As assembleias serviram como momentos preparatórios para a marcha do Grito da Terra na capital federal. Nos governos Lula e Dilma, as marchas anuais marcavam o início de um novo ciclo de mesas de negociação com o governo federal. Depois de entregue a pauta da entidade, a SGPR e o MDA ficavam encarregados de distribuir as reivindicações para os ministérios competentes e organizar a devolutiva posterior à entidade. Foi relatado que, nesse ciclo, depois da entrega da pauta a/ ao presidente da República, o Grito da Terra envolveu intensas negociações que duravam, em média, cerca duas semanas e em envolviam mais de quinze ministérios. Por fim, apesar dos desdobramentos das negociações se estenderem pontualmente durante todo o ano, o processo mais intenso de interação tinha seu encerramento com uma nova reunião direta entre a Contag e a/o presidente da República (E5, E6, E7). Um dirigente da Contag descreveu assim a dinâmica dessas reuniões diretas:

“Por exemplo, numa reunião com a presidente você não pode sentar pra ficar duas horas ou três horas discutindo. Quando você senta com a presidente já é pra resolver, é pra você ter a solução. Você não vai sentar com a presidente

pra chegar lá, explicar o que aconteceu, todos os passos etc. Isso a gente faz com os ministérios e, quando se torna impossível com os ministérios, aí você faz através da SGPR. Esse é o papel que a Secretaria joga. Ele analisa, joga o encaminhamento pro presidente. E quem dá o encaminhamento realmente é o presidente, mas ela [a SGPR] serve, vamos dizer assim, como um espaço de preparação da conversa. Inclusive, muitas vezes, você chega lá e conversa e eles veem que o que você tá reivindicando, tá chorando, não tem [como ser atendido]...aí ele [o ministro da SGPR] diz pra você que não tem o mínimo sentido aquilo ali. Que a linha do governo não é aquela, não vai por ali mesmo. Você continua batalhando, brigando, reivindicando, mas eles já te dizem que não vai caminhar por ali”(E6).

No caso da Fetraf, o processo de negociação foi parecido ao descrito acima, porém os entrevistados avaliaram que a entidade nunca teve como característica central atrelar o processo de negociação de suas pautas a grandes manifestações nas ruas. Em geral, os membros da Fetraf enxergaram as negociações diretas com o governo como parte essencial da consecução de suas pautas. Isso porque avaliaram que outros espaços de interlocução com o governo - os conselhos, por exemplo -, eram, em geral, mais afeitos à discussão de grandes diretrizes do que à deliberação de pautas concretas de políticas públicas - como definição de projetos, metas e dotações orçamentárias. Eles relataram que os processos negociais diretos com o governo federal foram mais efetivos e detalhados, chegando à minúcia de negociar o quantitativo de contratações necessárias de Assistentes Técnicos Rurais em cada estado, por exemplo (E9, E11).

Em resumo, no caso das centrais sindicais, as mesas de negociações serviram, em geral, para o tratamento conjunto de pautas conflitivas ou emergenciais. No caso das entidades sindicais rurais, o processo de negociação das mesas foi similar, porém focado em negociações anuais e rotinizadas entre o governo e organizações específicas. Podemos concluir, então, que elas foram resultado do reconhecimento do *status* público representativo das entidades sindicais por parte do governo e do reconhecimento de suas rotinas de ação/interação, como as marchas, ocupações e pedidos de audiências com autoridades. Entretanto, o fechamento paulatino do regime às demandas do movimento sindical na passagem do governo Lula para o governo Dilma fez com que as mesas fossem perdendo o caráter de espaços de negociação e tornando-se, cada vez mais, espaços de diálogo, apenas.

4.3 Protestos e ações diretas

Segundo Abers, Serafim e Tatagiba (2014), rotinas de protesto e ações diretas são utilizadas por movimentos sociais com o intuito de pressionar atores estatais a

atenderem suas demandas. Além disso, protestos e ações diretas visam publicizar os conflitos entre as partes, bem como reforçar a identidade dos movimentos através da mobilização, e também demonstrar fisicamente o poder do grupo de pessoas reunidas. As autoras assinalam que, no governo Lula, houve dois tipos comuns de rotinas de protesto e ação direta: para abrir negociações ou como parte de um ciclo de negociações com o governo já em curso.

De acordo com o pressuposto da mútua constituição entre Estado e sociedade civil, não há, necessariamente, uma oposição entre estratégias de ação intra ou extrainstitucionais por parte dos movimentos sociais. Eles podem, ao mesmo tempo, investir em processos de negociação com o governo e ações de protesto (CARLOS, 2015). Tendo isso em mente, descreve-se abaixo um processo no qual, mesmo considerando os governos do PT como aliados que partilhavam um projeto político, o movimento sindical não abriu mão de suas rotinas de protesto e ações diretas. Para os fins deste trabalho, irei analisar o papel de duas rotinas nas estratégias das organizações aqui estudadas: as marchas (a forma mais comum de protesto) e as ocupações (de prédios e de terras).

Alguns entrevistados partilharam a percepção segundo a qual, nos dois primeiros anos do governo Lula, as centrais sindicais não investiram tanto na pressão ao governo por meio de grandes marchas e outras demonstrações públicas (E11, E12, E16, E24). Segundo um relato, ao redor de dois anos do primeiro mandato do presidente Lula, a CUT teria percebido que sua estratégia política teria que conjugar a relação direta com o governo com um processo constante de mobilização das bases sindicais. Sobre os dois primeiros anos do governo Lula, um dirigente da CUT ponderou o seguinte:

“Eu diria que, no começo do governo Lula, ficou todo mundo, assim, um pouco esperando as coisas caírem do céu. Aí depois viram que não ia cair do céu. Todo mundo caiu a ficha que não ia cair do céu e começou naturalmente um processo de mobilização. Mas, no início do primeiro governo Lula, nós tivemos problemas. Tinha um sentimento em algum momento do tipo: ‘ Não , o Lula foi eleito e acabaram os problemas’. Bem, o Lula foi eleito, mas o Estado continuou o mesmo. O Estado capitalista, as forças dominantes são as mesmas. É que só a pressão social é que pode mudar isso [...] Então as categorias começaram a tomar força a partir das greves de bancários, de metalúrgicos, de uma série de setores, que começaram com pautas de ganho real [de salário]. [...]. O ambiente era favorável. Naquela época, o ambiente econômico era mais favorável do que é hoje [em 2012] e havia uma margem de disputa pra parte dessa renda vir pra renda dos trabalhadores. Hoje [2012] o ambiente é muito mais restritivo” (E12).

Essas mobilizações foram realizadas aproveitando períodos de greves, bem como momentos simbólicos da luta política dos trabalhadores, tal como o feriado do

Dia do Trabalho. Eram realizadas, também, conjuntamente, aliando as marchas com votações importantes no Congresso. Nesses processos, foi se consolidando uma avaliação interna no movimento sindical de que os resultados das negociações diretas com o governo eram diretamente proporcionais à capacidade de mobilização das bases sindicais. Entrevistados relataram que a CUT buscou, então, sempre que possível, aliar as marchas às outras rotinas de interação, como pedidos de audiência com autoridades do governo e parlamentares (E12, E14).

Como vimos na discussão sobre regimes, a CUT considerou que, em governos de ampla composição partidária, como no caso dos governos petistas, as mobilizações de rua eram sempre importantes para mantê-los como campos em permanente disputa (E15). Essa concepção de estratégia política veio de uma avaliação – e pode-se estender esse raciocínio a todas as centrais sindicais aqui estudadas – de que os governos petistas eram abertos ao diálogo, mas não necessariamente à negociação em todas as pautas prioritárias do movimento sindical. Ao perceberem pontos de veto às suas pautas, as centrais, então, não abandonaram as rotinas públicas de pressão como elementos importantes de seu repertório de interação com o governo.

Um dirigente da CUT reflete sobre as nuances de pressionar governos abertos ao diálogo, mas nos quais, a depender dos subsistemas de políticas públicas, sua posição era percebida como de menor influência em comparação com o empresariado:

“Nos períodos anteriores [ao PT] você tinha uma coisa de não recepção, de não diálogo. Aí a tendência era os conflitos serem de outra natureza. Aquilo que eu te falei: é diferente você ter uma manifestação que termina em confronto com a polícia do que você ter uma manifestação que termina numa mesa de diálogo. Claro, você vai ter a manifestação do mesmo jeito, mas o resultado é outro. Certamente, se termina numa mesa de diálogo, e esse diálogo acaba se tornando frutífero, no atendimento da reivindicação, seja ele total ou parcial, ou mesmo até de um não atendimento, mas terminou em diálogo, teve possibilidade de avançar. [É melhor] do que terminar num conflito onde a chance de avançar era zero. A tendência, nesse caso, era ser mais duro [o tom das manifestações], mas não menos importante do ponto de vista de manifestação.” (E14).

A partir dessa compreensão do processo de pressão ao governo e do entendimento da posição de relativa fraqueza do movimento sindical na coalizão governamental, as marchas públicas das centrais sindicais tenderam a seguir os pontos principais das pautas de reivindicações, buscando denunciar a falta de priorização pelo governo de bandeiras históricas do movimento sindical. Porém, tenderam a ocorrer sem entrar em confronto direto com o governo, nunca demarcando uma posição de separação entre as partes e sempre apelando para o aprofundamento dos processos

negociais. Portanto, não havia, para as centrais sindicais nos governos Lula e Dilma, uma dicotomia entre marchas de protesto e o processo de negociação.

Como vimos em seções anteriores, entrevistados perceberam nuances nos processos de negociações dos governos Lula e Dilma. No governo Lula teria havido um processo de genuíno de negociação, enquanto no governo Dilma ele foi se tornando, cada vez mais, um processo apenas de diálogo (E22, E23, E24). Um dirigente da CGTB resumiu assim o processo delicado de pressão ao governo com caráter mais confrontacional, com paralisações gerais de categorias de trabalhadores e greves mais alongadas:

“A gente trabalha uma agenda muito ampla. Nós pensamos o seguinte: não adianta você radicalizar fazendo política com o fígado. Quando a gente solicita um diálogo e esse diálogo não é atendido, nós reforçamos o pedido uma ou duas vezes, tentamos envolver outros setores, porque nós somos uma central sindical que trabalha a preocupação do conjunto dos movimentos dos trabalhadores, das categorias, das carreiras, enfim. Então, naturalmente, têm sindicatos de um determinado estado que estão na CGTB e de outros que estão na CUT, que estão na Força [Sindical]. Então nós tentamos englobar todo mundo. E vamos ao extremo à procura do diálogo, demonstrando que nós queremos conversar. Quando nós vemos que não tem solução, aí nós partimos pro trabalho de mobilização, mas após esgotar as tentativas de diálogo. Nós achamos, pô, nós estamos num governo progressista, de trabalhadores, se você pelo menos não tentar dialogar não faz sentido. Não faz sentido porque, de princípio, você já quebrar toda e qualquer possibilidade de negociar...Primeiro porque é custoso uma paralisação. É custoso pro trabalhador. No caso do serviço público, é custoso pro povo que deve ser atendido por aquele setor. Enfim, é pesado, é cansativo. É ruim pro governo, desgasta. Então nós vamos ao extremos [para buscar a negociação]. Agora, quando vemos que não há jeito, aí é povo na rua, não tem jeito“ (E24).

Como vimos anteriormente, nos dois primeiros anos do governo Lula, o movimento sindical apostou na capacidade do governo de entregar os resultados esperados de suas pautas de reivindicações. Na segunda metade do primeiro mandato de Lula, o movimento buscou uma maior união de ação na organização de marchas de caráter nacional - como aquelas em prol da política de reajuste do salário mínimo até a aprovação legal da fórmula de correção. As centrais, então, se uniram em marchas conjuntas em torno de pautas como o fim do fator previdenciário, contra a política macroeconômica de juros, por novas regulamentações de segurança do trabalho, entre outros temas. Todo esse processo se caracterizou como uma paulatina rotinização das mesas de negociação (E12, E15, E16, E24).

No que diz respeito às marchas das organizações sindicais rurais, aquelas organizadas pela Contag foram, sem dúvida, as mais visíveis e importantes dos períodos dos governos do PT. A Contag realizou duas marchas principais: o Grito da Terra Brasil

e a Marcha das Margaridas. As Marchas das Margaridas foram organizadas de maneira similar às marchas anuais do Grito da Terra Brasil, porém elas ocorreram a cada quatro anos e mobilizaram mais pessoas do que as marchas anuais.

As marchas anuais do Grito da Terra Brasil funcionaram como os pontos culminantes de um processo de mobilização nas bases sindicais da Contag durante todo o ano. Isso porque, como vimos, as pautas dos sindicatos locais eram condensadas estadualmente pelas federações e, depois, transformadas na pauta de reivindicações nacional que seria entregue ao governo federal. O tamanho do Grito da Terra, nos governos Lula e Dilma, dependeu, basicamente, da capacidade de mobilização das bases da Contag num determinado ano (E6).

O complexo processo de negociação da pauta do Grito da Terra fez com que a Contag se organizasse internamente em áreas temáticas análogas aos subsistemas de políticas públicas existentes no governo federal. Durante o ano, a Contag monitorava a execução das políticas públicas para o campo, desde o Pronaf às políticas de educação e para mulheres, por exemplo. A partir desse monitoramento, a entidade, então, se organizava em áreas temáticas: mulheres, agrário, agrícola, juventude, etc. Essas áreas especializadas faziam a avaliação das políticas e buscavam colher informações das bases sindicais e das federações sobre suas temáticas. Assim era construída durante o ano a pauta de reivindicações do Grito da Terra (E6).

Depois desse processo interno de mobilização para a construção da pauta de reivindicações, era realizada a marcha nacional em Brasília. A marcha serviu, basicamente, para ampliar os espaços de negociação com o governo. As reuniões diretas com o/a presidente da República tiveram o intuito de facilitar o diálogo com outros órgãos da administração pública. Órgãos que em outros momentos do ano eram fechados à negociação se abriam ao diálogo no período das marchas. Muitas vezes, esses órgãos mais fechados voltavam ao ponto de partida, retomando as negociações apenas no ciclo posterior de mobilizações (E6). Um dirigente da Contag resumiu assim o papel do Grito da Terra para a conquista de acesso a subsistemas mais fechados:

“O governo negociar não significa, necessariamente, que o governo concorda. Normalmente, você chega nesse processo de negociação em vários pontos...você chega a nós que não têm jeito. Você não consegue avançar naquilo ali. Então, o Grito da Terra, hoje, é um espaço especialmente importante pra você desatar esses nós. Nenhum governo é uniforme, não existe isso. Então, existem ministros que você tem uma maior abertura de negociação, de conversa, pra fazer avançar. Mas, mesmo com esses ministérios, você tem pontos que eles são irreduzíveis. E você tem ministérios que você tem que forçar com a presidente pra conseguir abrir qualquer processo de negociação. E pra conseguir avançar um ‘tantinho’ de nada.

Então, o que acontece: a negociação é um processo que vai o ano inteiro” (E6).

Tendo em mente que as coalizões dos governos do PT foram bastante heterogêneas e que no nível do regime os governos petistas tenham reconhecido entidades como Contag e Fetraf, mobilizações como as do Grito da Terra serviram para manter os subsistemas de políticas menos abertos em permanente disputa. Ou seja, as mobilizações serviram para gerar ganhos nos subsistemas de políticas menos permeáveis.

No que diz respeito às ocupações – de prédios públicos, de fábricas, entre outros estabelecimentos – houve uma divisão clara entre as centrais sindicais na escolha do uso ou não dessa rotina. Força Sindical e UGT, por exemplo, identificaram que não tiveram essa rotina dentro o rol de suas práticas. Os entrevistados dessas entidades identificaram o uso de ocupações como estratégia com a ala dos sindicatos rurais ligados à CUT, principalmente. Dirigentes da CUT, por sua vez, relataram que, nos governos Lula e Dilma, a central evitou praticar ocupações de prédios públicos. No entanto, sindicatos rurais ligados a ela rotineiramente se utilizaram dessa rotina como uma forma de abrir espaços de negociação. Um dirigente da CGTB também relatou estratégia semelhante dos seus sindicatos rurais filiados (E15, E16, E18, E24).

No caso das entidades sindicais rurais, as ocupações se dividem em duas rotinas distintas: ocupações de terras e ocupações de prédios públicos. A ocupação de terras por movimentos rurais é bem documentada e dispensa muitos comentários sobre a tradição de sua utilização (ROSA, 2004). Nos casos da Contag e Fetraf, as ocupações de terras ocorreram de acordo com as estratégias de ações das organizações de base dessas entidades. As direções nacionais, tanto da Contag quanto da Fetraf - ao contrário do MST, por exemplo -, não tiveram na ocupação de terras uma estratégia central de ação. Porém, haja vista o caráter descentralizado dessas entidades, as cúpulas nacionais buscaram apoiar as ações locais e usar o peso político da entidade nacional para dar visibilidade às ações de suas organizações de base. A utilização dessa rotina de ação partiu da avaliação que os governos Lula e Dilma não tiveram compromisso com a reforma agrária nos termos reivindicados por elas (E5, E6, E9, E10).

Já a ocupação de prédios públicos fez parte integral das rotinas de ação de ambas as entidades, pois compôs, juntamente com as marchas e as mesas de negociação, os processos de pressão sobre o governo federal. Em geral, essas ocupações ocorreram por

conta de pautas nas quais Contag e Fetraf consideraram os governos como refratários ou pouco abertos às suas reivindicações. Assim foi no caso da política de reforma agrária, a respeito da qual tanto Contag quanto Fetraf promoveram ocupações de prédios do INCRA (E5, E9, E10).

Assim como a Contag, as mobilizações da Fetraf seguiram o calendário do Plano Safra, comumente anunciado no mês de julho de cada ano. Então, antes do governo anunciar o Plano, nos meses de abril a junho, ocorreu em ambos os governos do PT uma espécie de data-base das negociações da categoria dos agricultores familiares. No caso da Fetraf, o contraste entre o caráter potencialmente conflitivo das ações de protesto e o processo de negociação direto com os governos Lula e Dilma foi mais marcante do que no caso da Contag. Diferentemente da Contag, que calcou seus processos de mobilização internos num momento de marcha de caráter nacional para a entrega da pauta de reivindicações, a Fetraf não se utilizou de grandes mobilizações de rua para abrir negociações com o governo. Utilizando-se da sua filiação à CUT e dos seus laços históricos com membros no PT no governo, a Fetraf procedeu a coordenação de um processo de reivindicações de caráter mais descentralizado. Esse processo foi denominado de Jornadas de Luta Anuais.

Neles, a entidade utilizava-se de um conjunto de rotinas mais disruptivo do que a organização de marchas, com a organização de ocupações em prédios públicos afetos às pautas de reivindicações. Como, por exemplo, ocupações de prédios do Banco do Brasil (responsável pela operacionalização dos empréstimos do Pronaf) e da Caixa Econômica Federal (responsável pelo programa de habitação rural). Nessas ocupações descentralizadas, entrevistados citaram exemplos de ações criativas nos estados, como trazer porcos para dentro das agências bancárias ou distribuir leite para transeuntes com o intuito de atrair a atenção da imprensa. Essas ações não eram de todo combinadas com a direção nacional da Fetraf, mas faziam parte do processo nacional da Jornada de Lutas. Concomitantemente a essas ações locais, que davam autonomia criativa aos sindicatos locais e regionais, a direção da Fetraf esteve em processo de negociação direto de suas demandas com órgãos do governo federal, em especial, com a SGPR e o MDA (E9, E10).

No entanto, em Brasília, o tom das negociações era distinto das ações locais. Os entrevistados avaliaram que, em relação à Fetraf, nunca houve grandes dificuldades para conseguir um diálogo direto com os principais órgãos relacionados à pauta da agricultura familiar. Por isso mesmo, o tom das negociações e das falas dos dirigentes

da entidade sempre foi moderado em relação aos governos Lula e Dilma. Entrevistados relataram que o presidente Lula publicamente encorajava os processos de mobilização e pressão da entidade, pois daria força às demandas da Fetraf na negociação com alas da coalizão de governo mais refratárias (E9, E10).

4.4 Ocupação de cargos na burocracia

A ocupação de cargos no governo por membros de movimentos sociais é uma estratégia que se torna mais frequente em casos nos quais governos e movimentos partilham projetos políticos similares. No caso brasileiro, essa congruência se mostrou claramente a partir do trânsito de dirigentes do movimento sindical para dentro da burocracia do governo federal nos governos do PT. A ocupação de cargos também costuma ter efeitos de retroalimentação sobre a política de proximidade (detalhada na próxima seção), por exemplo. Isso ocorre porque relações pessoais construídas em períodos de militância entre membros dos movimentos não deixam de existir quando parte deles migram sua atuação para dentro da burocracia estatal (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

Membros da NCST e da CGTB disseram que não houve casos de dirigentes dessas centrais assumindo cargos no governo federal e consideraram que esse trânsito, muitas vezes, poderia prejudicar a autonomia do movimento sindical frente ao governo (E22, E23, E24). Já um dirigente da CUT considerou que pessoas que vieram do movimento sindical ou dos movimentos sociais e que foram, posteriormente, para o governo tiveram mais sensibilidade às demandas e um olhar mais aberto para o diálogo com o movimento (E12). Ele pondera a respeito dos pontos positivos e negativos da ocupação de cargos no governo, colocando as diretrizes gerais da CUT para a ocupação de cargos na burocracia estatal:

“Têm pontos positivos e pontos negativos [na ocupação de cargos na burocracia]. A CUT entende que, na sua defesa da liberdade e autonomia sindical, da independência em relação ao governo e dos patrões e da autonomia em relação aos partidos políticos, um dirigente sindical da CUT que recebeu um convite pra ir trabalhar no governo ou pra trabalhar no Parlamento, ele tem que renunciar à direção da CUT. Não pode nem ter licença, é renuncia, é incompatível com o exercício. Diferentemente de outras centrais sindicais, que o cara pode ser deputado e presidente da central sindical [se referindo à Força Sindical]. Então, eu não sei se ele tá falando como deputado. O fato das pessoas e o próprio Lula ter uma origem sindical, isso, sem dúvida nenhuma sensibiliza e dá instrumentos pra que as pessoas saibam da importância daquele tema ou das consequências daquilo ao não tomar decisões. Mas acontece, muitas vezes, que os dirigentes sindicais [que vão pro governo] querem muitas vezes competir com os sindicatos. As

peças que vão pra lá...não assumem o papel de governo ou acham que não precisam do sindicato . ‘ Nós estamos cuidando aqui’. Não, nós não abrimos mão do nosso papel enquanto sindicato. Então têm pontos positivos,. Tem dirigentes, ex-dirigentes sindicais, que foram pro governo que contribuíram e outros que competem, que disputam, que quer interferir, que não saiu lá do seu sindicato, das disputas políticas, das disputas sindicais, das disputas de espaço de poder. E aí têm conflitos. E não é só do PT, são outros dirigentes de outros partidos e de outras centrais sindicais que foram pro governo.“ (E12).

No caso das entidades sindicais rurais, houve trânsito de membros da Contag e da Fetraf para órgãos do governo federal, principalmente MDA e INCRA. Nesse caso, é preciso destacar que não só membros das entidades como pessoas ligadas a elas fizeram parte do governo, como advogados, assessores e consultores da Contag e Fetraf. Os entrevistados relataram como um ponto positivo a sensibilidade dos ex-membros para com as demandas das entidades. Além disso, outro aspecto positivo citado foi a troca de conhecimentos que essas pessoas trouxeram para as políticas públicas nas quais trabalharam (E6, E9, E10, E11). Um dirigente da Fetraf resume assim essa troca de conhecimentos:

“Mas tem uma coisa que eu acho que foi positiva. Lideranças que não tinham poder econômico, que não tinham poder político, que não tinham poder de voto, – porque disputavam, às vezes, uma eleição e não conseguiam se eleger - foram pra dentro do governo e levaram uma série de criatividade, de conhecimentos, de informações que o Estado não tinha. Porque, naquela relação trancada, presa, do Estado de um lado e da sociedade do outro, não tinha uma interação, não tinha uma convivência participativa. Muitos conhecimentos da sociedade civil eram ignorados porque diziam: ‘ Não, isso é conhecimento empírico que não leva a nada, não passou por um estudo científico. Isso não vale nada’. Então desprezavam. Do outro lado, nós, dirigentes, assessores, dizíamos: ‘ Ah, não, isso é do Estado autoritário, do Estado truculento, burguês. Ignora isso, isso não presta. Tudo que vem deles não presta’. Então tinha essa separação”. (E9).

Alguns entrevistados relataram que um excesso de apostas na ocupação de cargos no governo poderia gerar um comodismo, no sentido criar uma expectativa segundo a qual as demandas seriam resolvidas a partir do interior do governo e dos órgãos governamentais. Outro aspecto importante - e que ajuda a explicar o trânsito de membros do movimento sindical para dentro do governo - foi que as mesas de negociações acabaram servindo como palco de nascimento de relações pessoais entre membros da burocracia estatal e das entidades do movimento sindical. Essas relações construídas a partir das mesas de negociação acabaram por gerar convites para membros dessas entidades integrarem as equipes do governo. Não obstante, entrevistados relataram que outro risco importante da aposta na ocupação de cargos seria o esvaziamento de lideranças e quadros técnicos das entidades. Eles relataram que

também era essencial haver pessoas com capacidade técnica e de liderança para discutir as demandas de igual para igual com o governo (E10, E11).

4.5 Política de proximidade

Essa rotina de interação “funciona através de contatos pessoais entre atores de Estado e sociedade civil. Atores específicos obtêm distinção através de sua posição em um campo relacional, que lhes confere um nível de prestígio tal que lhes possibilita prescindir das mediações institucionais e/ou estruturas rituais que facultam acessos.” (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). O elemento-chave nessa rotina, então, é o reconhecimento da legitimidade de interlocutores pessoais por parte dos atores estatais. Esse reconhecimento pessoal pode ser fruto de relações pessoais anteriores ou advir do *status* que a organização detém na visão dos atores governamentais.

No governo Lula, entrevistados consideraram que a presença de aliados no governo facilitou o avanço das pautas de reivindicações. A amizade e contato pessoal prévio com pessoas que foram para o governo também facilitaram o diálogo entre as partes. Eles ponderaram o fato de que pessoas conhecidas previamente estiveram tão próximas do presidente Lula, além de terem sido responsáveis pela sua agenda com a sociedade civil (referindo-se à SGPR), foi importante para destravar certas negociações. Também consideraram que se a coordenação do diálogo com a sociedade não estivesse na estrutura da Presidência e que se o ministro Dulci não fosse tão pessoalmente próximo a Lula, talvez as negociações teriam sido mais difíceis. Dulci foi a grande referência pessoal do movimento sindical no governo Lula. Foi descrito como o grande articulador de negociações entre trabalhadores, empresários e o governo (E6, E13, E15, E24). No caso da Fetraf, em específico, ele foi fundamental no reconhecimento da entidade como representante legítima dos agricultores familiares. Isso se explica pela proximidade dele com a CUT. Ou seja, Dulci concedeu *status* público à entidade (E9). A relação pessoal prévia de Lula com os dirigentes de todas as centrais também foi citada como um fator importante no tratamento, em larga medida, equânime a todas elas nos processos de negociação, mesmo que a CUT tenha tido uma relação mais próxima com o governo (E16).

Como vimos na seção sobre regimes, as relações entre membros do movimento sindical e do governo Dilma não se mantiveram, de uma forma geral, tão próximas quanto no governo Lula. De um ponto de vista mais geral, a transição do governo Lula

para o governo Dilma dificultou a continuidade do avanço das pautas por causa da rotatividade de interlocutores que esse processo desencadeou. Assim, as relações pessoais entre os interlocutores do movimento sindical e do governo tiveram que ser construídas novamente, bem todo o histórico das negociações teve que ser resgatado (E16).

Porém, no caso da SGPR, a abertura ao contato pessoal com o dirigente do órgão se manteve. No governo Dilma, a SGPR e o ministro Gilberto Carvalho continuaram a serem referências de proximidade para o movimento sindical. Gilberto Carvalho, assim como Dulci, também tinha uma origem sindical e tinha assessores que vieram do movimento sindical, que, por sua vez, conheciam bem os temas tratados e as demandas históricas do movimento (E16, E18, E23, E24). Mesmo assim, uma dirigente da Contag pondera a respeito das vantagens e desvantagens do contato pessoal entre os dirigentes da entidade e o ministro Gilberto Carvalho, à frente da SGPR no governo Dilma:

“Eu tenho feito uma avaliação pessoal, que não é da Contag, que eu acho que a gente tem que tomar muito cuidado, também, porque é exatamente por ele [Gilberto Carvalho] ter uma relação tão direta – ele atende a gente pelo celular, a assessoria dele tá sempre à disposição pra gente – ,você corre o risco também de [da SGPR] ser um local de contenção das grandes disputas que a gente tem que fazer dentro governo. Eu acho que, talvez o tempo ainda seja curto, mas a gente precisa refletir assim: até que ponto essa própria relação muito estreita com o Gilberto não sirva como amortecedor na capacidade nossa de influenciar no restante do governo? E [influir] dentro das decisões nos outros ministérios e tal. Então, assim, eu não posso afirmar que isso tá acontecendo, mas em alguns assuntos você começa a sentir essa possibilidade. É assim: eu tô com um problema grave, eu ligo pro Gilberto Carvalho. Ok, vamos conversar e o governo vai decidir e tal. [...] E não saiu. E agora, nós vamos fazer o quê? Vamos continuar pressionando o Gilberto Carvalho? Então, não, tá errado. Então esse cuidado que eu acho que – tomara que eu esteja equivocada na minha avaliação – mas é uma medida que eu acho que os movimentos vão ter que estar atentos. E não é só com a Contag isso.” (E5).

Uma das pautas que mais trouxe impasses entre os governos do PT e as entidades sindicais rurais foi o tema da reforma agrária. No governo Dilma, as tensões por conta dessa pauta aumentaram significativamente (E5, E8, E10, E11). A aparente intratabilidade do tema e a falta de avanços nas negociações começaram a suscitar a especulações de novas estratégias de influência sobre o governo. A mesma dirigente da Contag resumiu assim a necessidade dessas novas estratégias, baseada na influência direta sobre pessoas-chave do governo, incluindo a própria presidente Dilma:

“Primeiro, como eu disse, não se avança numa luta dessa, que é eminentemente conflituosa, você não vai avançar pelos belos olhos de ninguém. Só com uma capacidade de pressão e de mobilização é que você conseguiria fazer uma alteração nessa lógica em que há um [fechamento do governo ao diálogo] – não estou dizendo na questão dos trabalhadores como

um todo, mas especificamente a questão da reforma agrária. Eu acho que esse é um ponto. E, assim, por exemplo, pra ter um retorno é necessário ter um movimento direto com a própria presidenta. Eu acho que ela, hoje, é a figura central do governo. Apesar do governo estar dividido em núcleos, isso tá muito claro, mas eu acho que a grande influência e a grande capacidade de você mover [o governo] seria uma influência direta a ela. E isso eu acho que passaria por alguns canais, por exemplo: a capacidade que nós pudéssemos ter de influenciar na formulação desse programa de combate à miséria extrema, que é a menina dos olhos hoje do governo, voltado pro setor mais social. A reforma agrária não está posta nesse governo. Se a gente consegue, também, pela capacidade de pressão, pela presidenta, e pela Tereza Campelo, que é a gestora desse programa, e com as pessoas da equipe pra fazer com que a reforma agrária venha para o centro do programa de combate a miséria, você teria uma mudança significativa. “ (E5).

Esse relato denota que a Contag ponderava que o método de negociação rotinizado que conquistaram nos governos Lula e Dilma não era mais suficiente para fazer avançar certas pautas. Então a entrevistada reflete que seria preciso, de alguma forma, acoplar a pauta da reforma agrária, mesmo que lateralmente, às prioridades políticas do governo Dilma. Isso porque o governo era avaliado como refratário a essa pauta, tanto pelas convicções pessoais da presidente em relação ao tema quanto pelo crescimento da influência do setor do agronegócio e do latifúndio na coalizão de governo.

Discutimos, até aqui, as cinco principais rotinas de interação entre movimento sindical e o Executivo federal nos governos Lula e Dilma. Foram elas: participação institucional; mesas de negociação e diálogo; protestos e ações diretas; ocupação de cargos na burocracia; e política de proximidade. Apesar dessas rotinas não esgotarem o leque de modalidades de interação entre o movimento sindical e os governos Lula e Dilma, a análise apresentada aqui nos ajuda a traçar um panorama de importantes tensões cooperativas dentro dessas coalizões governamentais, bem como indica elementos do contexto político que foram essenciais para a conformação de repertórios de interação entre o movimento sindical e o Estado brasileiro.

O baixo peso político dado aos conselhos nacionais de políticas públicas pelos governos Lula e Dilma influenciou as estratégias de ação do movimento sindical quanto aos mesmos. O direcionamento governamental dado aos conselhos nesses governos não foi de uma aposta clara na partilha de poder decisório com a sociedade civil. Como consequência, o movimento sindical não apostou todas suas fichas nessa modalidade

institucionalizada de interação com o Executivo federal. Apesar de participarem de conselhos de fundos, de políticas públicas e de direitos, os dirigentes sindicais entrevistados consideraram que o foco da atuação de suas entidades encontrava-se naqueles conselhos tripartites nos quais suas participações eram previstas, especialmente depois da lei de regulamentação das centrais sindicais. A falta de partilha de poder decisório nos conselhos e a sinalização de abertura do governo a negociações diretas fez com que o movimento sindical apostasse, também, em outras modalidades de interação, como as mesas de negociação e a política de proximidade com interlocutores específicos, por exemplo. Em suma, o direcionamento heterogêneo dado pelo regime influenciou no tipo de atuação do movimento sindical nesses espaços institucionalizados.

Os direcionamentos gerais do regime também influenciaram o movimento sindical na sua aposta de interação no modelo de mesas de negociação. Como vimos, o governo Lula marcou uma abertura inédita do Estado ao movimento sindical. Essa abertura, a pressão exercida pelo movimento sindical, bem como as relações históricas do presidente Lula com o sindicalismo, fomentaram a realização de mesas de negociação e reuniões diretas com o presidente e membros do primeiro escalão governamental. Essas mesas trataram reiteradamente de pleitos centrais para o movimento sindical, mas também eram criadas em situações tidas como emergenciais ou conflituosas pelo governo. No caso do sindicalismo rural, elas se tornaram, em conjunção com os protestos e as ações diretas, instrumentos rotinizados de negociação de políticas públicas. Ou seja, serviram para avançar a pauta de reivindicações num governo já aberto ao diálogo. Entretanto, como vimos, influenciadas pela perda de força política do movimento sindical na coalizão de governo, as mesas foram, paulatinamente, perdendo seu caráter de negociação e tornando-se, cada vez mais, espaços de escuta e diálogo entre as partes.

Essa aproximação entre movimento e governo não foi acompanhada, no entanto, pelo abandono de práticas tidas como extrainstitucionais. Marchas de protesto e ocupações foram rotinas utilizadas pelo movimento sindical ao longo dos governos Lula e Dilma. O movimento buscou mesclar estratégias institucionais com protestos. Essa característica ficou clara quando, reiteradamente, os entrevistados avaliaram os governos petistas como permanentemente em disputa. Ou seja, a estratégia de combinar, sempre que possível, a mobilização das bases sindicais com a abertura do governo às negociações foi uma característica central do período analisado neste trabalho. A

avaliação sobre a suficiência ou não dessas formas de pressão sobre o governo para que o movimento sindical não perdesse influência dentro da coalizão governamental do regime, entretanto, escapa ao escopo analítico deste trabalho. O que podemos afirmar é que o movimento sindical não trocou o maior acesso às esferas decisórias do Estado por uma completa renúncia aos seus instrumentos de pressão sobre governo. Apenas o sentido dessa pressão se tornava outro: a mobilização serviu para abrir processos de negociação ou para aumentar a força das entidades sindicais naqueles processos já abertos.

No que tange à ocupação de cargos na burocracia por membros do movimento sindical, a avaliação dos entrevistados foi, majoritariamente, ambígua. Boa parte deles se mostrou preocupada com uma potencial perda de autonomia das entidades sindicais frente ao governo, chegando, em alguns casos, a criarem critérios para o trânsito de dirigentes para o governo federal. Além disso, os entrevistados ponderaram que esse trânsito não poderia ser constante, a perigo de esvaziar as entidades de seus dirigentes e quadros técnicos. Mesmo com esses aspectos negativos, avaliaram que, em muitos casos, a ocupação de cargos foi uma estratégia que gerou uma maior sensibilidade dos agentes governamentais às demandas do movimento sindical. Ademais, ex-dirigentes sindicais que foram para o governo trouxeram conhecimentos valiosos dos problemas enfrentados pelos trabalhadores e, por sua vez, partilharam com as entidades sindicais novas visões a respeito do funcionamento da máquina estatal e das políticas públicas.

De forma similar, a avaliação sobre as relações pessoais entre membros do movimento sindical e do governo também foi ambígua. De forma geral, os dirigentes sindicais consideraram que as relações históricas do PT com o movimento sindical e a trajetória pessoal do presidente Lula ajudaram bastante nos processos de diálogo e negociação com o governo. Da mesma forma, a trajetória da presidente Dilma, comparativamente a Lula, tornou essas relações mais custosas para os sindicatos. A transição do governo Lula para o governo Dilma também ensejou um período de reconstrução de relações entre o movimento sindical e os interlocutores do governo, pois as mudanças na coalizão governamental ocasionaram a substituição de atores-chave com os quais o movimento vinha se relacionando. À parte esses percalços, as relações próximas com órgãos como a SGPR foram mantidas, haja vista que o ministro Gilberto Carvalho também tinha uma trajetória no movimento sindical. Apesar da manutenção dessa proximidade, devido a uma mudança geral na orientação do governo, as relações com interlocutores (em especial, a SGPR) ganharam mais contornos de

diálogo e escuta do que de negociações efetivas. Alguns entrevistados ponderaram se a proximidade pessoal com interlocutores da SGPR, órgão diretamente ligado à Presidência, poderia estar causando uma contenção e protelação das demandas do movimento nesse órgão.

Em resumo, as rotinas de interação tenderam a refletir as mudanças no direcionamento do regime e dos subsistemas, ao mesmo tempo em que o movimento sindical, capitalizando seus ganhos em pautas anteriores, buscou expandir sua inserção nos conselhos, nas mesas de negociação e nas demais modalidades aqui analisadas. O importante a reter é que, mesmo não tendo havido mudanças drásticas no repertório de interação ao longo dos governos Lula e Dilma, a tendência, ao final do período, era de um aumento dos conflitos entre governo e movimento. Isso pode ser explicado pela percepção segundo a qual o processo simultâneo de pressão e negociação por vias extra e intrainstitucionais não seria mais suficiente para fazer avançar algumas das pautas prioritárias das entidades aqui estudadas. Análises futuras do discurso público do movimento sindical em relação aos governos petistas, bem como de um possível aumento de rotinas de confronto (tais como protestos e ocupações), poderão nos ajudar a compreender melhor as tendências que este trabalho buscou explicitar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo central deste trabalho foi investigar como elementos do contexto político ajudaram a moldar repertórios de interação entre o movimento sindical brasileiro e o Executivo federal nos governos Lula e Dilma. Para tanto, utilizamos os conceitos de regimes e subsistemas (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018a; ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018b; TILLY, 2006) como elementos centrais para a análise dos efeitos do contexto político sobre os repertórios de interação. Mais especificamente, buscamos explicitar como as variações nos regimes e subsistemas afetaram o repertório de interação entre o movimento sindical e os governos Lula e Dilma. Tendo em mente a perspectiva relacional proposta por Abers, Silva e Tatagiba (2018b), também buscamos compreender de que formas as organizações do movimento sindical aqui estudadas – compreendidas como partes integrantes dos regimes – influenciaram os seus direcionamentos. A análise circunscreveu os oito anos de mandato do presidente Lula e o primeiro ato (SINGER, 2018) do governo Dilma – de 2011 até os protestos de junho de 2013.

No capítulo 1, vimos que a literatura sobre corporativismo trouxe elementos teóricos e conceituais importantes para analisarmos as relações entre o movimento sindical e o Estado no Brasil. Vimos que, entendida como uma abordagem ao lado de outras, o corporativismo pode nos ajudar a entender como ocorrem os contornos gerais da interação entre o movimento sindical, empresariado e o Estado. O elemento central dessa abordagem chama atenção para o número limitado de organizações ou grupos de interesses que ganham *status* público reconhecido pelo Estado. Essa característica central do corporativismo leva a pressupostos distintos daqueles defendidos pelas abordagens pluralista e marxista, por exemplo. Nessas abordagens, toma-se como pressuposto a análise de interações competitivas entre grupos de interesses e do conflito entre classes antagônicas, respectivamente. No corporativismo, por sua vez, privilegia-se a análise de uma série de interações cooperativas bipartites ou tripartites (SCHMITTER, 1974; WIARDA, 1997; MOLINA; RHODES; 2002). Esse foco na cooperação entre as partes foi importante para subsidiar a análise do caso brasileiro aqui empreendida.

Porém a literatura sobre corporativismo não foi suficiente para nos dar as ferramentas teóricas e conceituais que pudessem nos auxiliar a cumprir os objetivos propostos. Foi preciso integrar as análises de rotinas de interação típicas de sistemas corporativistas e neocorporativistas (como conselhos tripartites e mesas de negociação) com um olhar para práticas mais comumente estudadas pela literatura sobre movimentos sociais (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). Entre elas, discutimos, num contexto político de abertura governamental ao diálogo, o papel dos protestos e ações diretas como meios de interação com o Estado, bem como tratamos da participação institucionalizada do movimento sindical nos conselhos nacionais, e dos papéis das rotinas de ocupação de cargos e política de proximidade nas estratégias do movimento sindical brasileiro. Também foi discutido que não podemos enxergar Estado e sociedade civil como campos homogêneos e opostos (DAGNINO, 2002; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006), nem que a aproximação entre essas esferas deva ser entendida, necessariamente, como uma perda de autonomia por parte da sociedade civil. Devemos, sim, entendê-las como esferas que se constituem mutuamente, apesar das disparidades de poder e influência existentes (CARLOS, 2015; LAVALLE; SZWAKO, 2015).

O olhar mais detido sobre as rotinas e os repertórios de interação acima elencados, entretanto, ainda não era suficiente para que pudéssemos apreender como o contexto político mais geral poderia impactar os mesmos. Buscamos, então, no uso dos conceitos de regimes e subsistemas, os elementos necessários para melhor compreender como o contexto político mais amplo afetou os repertórios de interação entre movimento sindical e os governos Lula e Dilma. Vimos que o conceito de regimes nos ajudou na investigação de direcionamentos transversais das coalizões de governo num dado momento histórico, ao passo que o conceito de subsistemas nos auxiliou a apreender como o movimento sindical agiu em arenas específicas de formulação de políticas públicas – aproveitando-se dos diferentes graus de aberturas das mesmas (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018a; ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018b).

Em suma, a conjunção das literaturas sobre corporativismo e sobre movimentos sociais trouxe ganhos analíticos substanciais para o caso analisado neste trabalho, e pode vir a ser uma interessante síntese para análises futuras das relações entre Estado e sociedade civil. De um lado, a literatura sobre o corporativismo pode trazer maior

clareza para a análise de espaços mais institucionalizados (como conselhos), ao focar na questão do reconhecimento de *status* público a um número limitado de organizações. Do outro, a literatura sobre movimentos sociais pode trazer conceitos úteis (como repertórios de interação, regimes e subsistemas) para análises mais completas a respeito das relações do movimento sindical com o sistema político.

No capítulo 2, discutimos como as transformações no modelo corporativista brasileiro afetaram a reorganização das entidades sindicais ao longo de nossa história. De um corporativismo estatal, no período varguista, passamos a um modelo híbrido no qual a unicidade e o imposto sindicais ainda eram os pilares do sistema, porém com baixos níveis de interferência do Estado nos sindicatos e com níveis acentuados de fragmentação das cúpulas sindicais (CARDOSO, 2007; MERCANTE, 2013; FERRAZ, 2014). Vimos também que o papel cada vez mais relevante das centrais sindicais nos conselhos tripartites e outros espaços de participação fomentaram constantes reorganizações na cúpula sindical. Nesse quadro, a lei de regulamentação das centrais sindicais, aprovada no segundo mandato do governo Lula, ocasionou importantes reorganizações e clivagens no movimento sindical. Além disso, como apontaram Teixeira, Souza e Lima (2012), quando Lula chega à Presidência começa a haver uma proliferação de espaços de caráter neocorporativistas (conselhos de fundos) sobrepostos a outros que operavam com lógicas participativas distintas – conselhos de políticas e de direitos, por exemplo. Estudos futuros que investiguem com mais detalhes os padrões de participação do movimento sindical nas diferentes modalidades de participação institucional serão uma contribuição valiosa para o entendimento desse período do sindicalismo no Brasil.

No capítulo 3, foi buscado o entendimento de quais elementos dos regimes e subsistemas afetaram os repertórios de interação entre o movimento sindical e os governos Lula e Dilma. A caracterização, em linhas gerais, dos regimes e subsistemas nesses governos foi importante para que pudéssemos compreender direcionamentos gerais sugeridos pelos entrevistados nas suas interações com agentes governamentais. Como vimos, a orientação geral do regime no governo Lula foi a de reconhecimento do movimento sindical como um ator político relevante, bem como ocorreu o reconhecimento da legitimidade das rotinas de ação mais conflituosas do movimento – como marchas e ocupações. Essa orientação geral do regime foi percebida pelos

entrevistados como uma função do histórico pessoal do presidente Lula, configurando essa abertura ao diálogo como diretrizes gerais determinadas por ele. Da parte do movimento sindical, mesmo com acesso facilitado ao Executivo, os entrevistados tenderam a avaliar os governos petistas como espaços em permanente disputa. Essa avaliação foi fruto de um entendimento segundo o qual as coalizões governamentais desses governos foram crescentemente heterogêneas quanto aos distintos projetos políticos nelas abrigados, bem como o movimento sindical, cada vez mais, percebeu diminuições nos seus graus de influência sobre o regime. Essa avaliação de parte importante dos dirigentes do movimento sindical sobre os governos do PT foi fundamental para a construção de repertórios de interação que buscaram conjugar rotinas intra e extrainstitucionais.

Na passagem do governo Lula para o governo Dilma não houve mudanças fundamentais no repertório de interação. Porém algumas características pessoais da presidente Dilma e das conjunturas econômica e político-institucional influenciaram os *sentidos gerais* dos espaços de interação. Uma menor proximidade pessoal da presidente com os dirigentes sindicais e um estilo pessoal que privilegiava aspectos mais técnicos do que políticos contribuíram para que houvesse um aumento gradual de tensões entre as partes. Também foi importante para esse quadro a perda relativa de autonomia de órgãos de coordenação política (como a SGPR), pois isso significou um maior engessamento dos processos de negociações de algumas demandas de organizações do movimento sindical, como a política para a reforma agrária e aquelas relativas às desonerações fiscais, por exemplo. À medida que a presidente Dilma ia perdendo popularidade e espaço fiscal na economia, os espaços de negociações das demandas do movimento sindical foram se transformando em espaços de escuta e diálogo. Outro fator que contribuiu para o aumento potencial do conflito entre governo e movimento sindical foi o gradativo fortalecimento de setores conservadores dentro da coalizão governamental. Os entrevistados relaram a percepção de uma influência crescente dos setores financeiro, industrial e do agronegócio sobre os governos petistas, em detrimento dos interesses dos trabalhadores e pequenos produtores rurais. Esses fatores, em conjunto, tiveram o efeito de aumentar as tensões entre as partes, porém não alterou, até o período analisado, a continuidade das principais rotinas de interação.

No que tange aos subsistemas de políticas públicas, os principais fatores que condicionaram a inserção das organizações sindicais nos mesmos foram: a congruência entre os subsistemas e as bases sindicais de cada organização; a expansão da participação nos subsistemas, que dependeu da velocidade de conquista de pautas prioritárias do movimento; e os graus de abertura de cada subsistema à participação do movimento sindical, a depender dos interesses dominantes representados em cada um deles.

No capítulo 4, foi analisada a evolução das cinco principais rotinas de interação entre o movimento sindical e os governos Lula e Dilma. Algumas foram as características centrais dessas rotinas nos dois governos: no que diz respeito aos conselhos, não houve uma aposta por parte do movimento sindical no sentido de circunscrever sua atuação apenas aos espaços institucionalizados; houve uma aposta muito clara das organizações sindicais estudadas em mesas de negociações e interações diretas com agentes governamentais; não houve um abandono das rotinas de protesto e ações diretas em troca de acesso privilegiado aos espaços de decisórios dos governos; ocorreu uma aposta pontual nas rotinas de ocupação de cargos na burocracia e de investimento no avanço de pautas através de ativação de relações pessoais, típica da política de proximidade. Essas características das rotinas e, mais amplamente, dos repertórios de interação foram sendo construídas relacionalmente ao longo dos dois governos petistas. À medida que o movimento sindical era afetado pelos contornos gerais dos regimes e subsistemas, também buscou, ao mesmo tempo, influenciar seus direcionamentos. Essa influência do movimento sindical sobre o governo foi se tornando, gradativamente, menor ao longo do tempo. Como vimos, a tendência, no final do período aqui analisado, era de um aumento dos conflitos entre as organizações estudadas e o governo Dilma, ocasionado, em grande medida, por mudanças nas orientações gerais do regime e nas conjunturas econômica e política.

A partir desses achados, podemos discorrer, agora, sobre possíveis contribuições deste trabalho para agendas futuras de pesquisa sobre as relações entre Estado e sociedade civil. Não pretendo, aqui, fazer generalizações sobre quais elementos dos regimes e subsistemas nos governos petistas afetaram os repertórios de interação da sociedade civil como um todo. No entanto, partindo do entendimento de que estudos de casos, tomados em conjunto, podem gerar subsídios para a construção teórica

(GEORGE; BENNETT, 2005; GOERTZ, 2012; MAHONEY; TERRIE, 2008), elencarei, aqui, alguns elementos observados no caso estudado que poderão auxiliar investigações futuras a respeito das relações entre Estado e sociedade no Brasil.

Podemos elencar algumas características gerais dos regimes que podem afetar os repertórios de interação. E, primeiro lugar, vimos que, no caso estudado, a proximidade relacional do presidente Lula com o movimento sindical e sua característica pessoal de fomentar negociações genuínas foram importantes fatores para a aproximação entre movimento e governo. Na medida em que a proximidade relacional da presidente Dilma com o movimento sindical não era a mesma e que alguns órgãos de coordenação política perderam autonomia negocial por conta de orientações suas, pudemos relatar que a qualidade das relações entre as partes se deteriorou. Ou seja, as características pessoais do presidente da República e seu histórico de relações importaram para o investimento relativo em rotinas cooperativas, como reuniões diretas, mesas de negociação, ocupação de cargos e política de proximidade. Advindas tão somente ou não de direcionamentos do/da presidente, é possível concluir, então, que os graus de autonomia dados aos subsistemas de políticas públicas pelas orientações gerais dos regimes importam para o investimento da sociedade civil em determinadas rotinas de interação.

Da mesma forma, vimos que a falta de um direcionamento governamental que privilegiasse a partilha de poder decisório nos conselhos ajudou a ocasionar uma não priorização desses espaços por parte do movimento sindical. Ou seja, é preciso atentar para quais espaços, num determinado momento, há uma partilha de poder decisório efetivo entre Estado e sociedade. No caso analisado, muitas pautas efetivas do movimento foram negociadas por fora desses espaços institucionalizados.

Outras características centrais dos regimes que impactaram os repertórios de interação têm a ver com as conjunturas econômica e político-institucional. No caso estudado, vimos que as tensões entre o governo e o movimento sindical foram aumentando à medida que o espaço fiscal foi diminuindo e a influência de setores conservadores na coalização de governo foi aumentando gradativamente. Isso aponta para o entendimento segundo o qual não podemos tratar a abertura relativa dos regimes à sociedade civil como fatores dependentes apenas de decisões pessoais dos mandatários ou dos partidos políticos. Os níveis de abertura negocial dos regimes e

subsistemas dependem, também, da conjuntura econômica e fiscal mais ampla dos governos. De forma análoga, podemos dizer que o grau de influência de setores específicos da sociedade civil depende, também, dos níveis de influência de seus adversários sobre os regimes e subsistemas de políticas públicas.

Por fim, é necessário discutir as principais limitações deste estudo. A principal limitação deste trabalho foi o nível de generalidade com que foram discutidas várias políticas públicas citadas – como a política de valorização do salário mínimo, a política de desonerações fiscais, o Pronaf, a política de reforma agrária, entre outras. O foco do estudo recaiu sobre as rotinas de interações entre o movimento sindical e o Executivo federal, e não sobre o detalhamento minucioso da influência do movimento sobre determinadas políticas. Buscamos, no entanto, descrever os contornos gerais dos processos de interação entre as partes. Estudos futuros poderão utilizar-se do panorama de rotinas elencadas aqui para investigar com mais detalhes os graus de influência do movimento sindical e outras organizações da sociedade civil sobre políticas específicas. Uma segunda limitação diz respeito ao objetivo comparativo do trabalho. Como vimos, o rol de rotinas de interação entre o movimento sindical e os governos Lula e Dilma não se modificou substancialmente ao longo do tempo. O que variou foi a ênfase dada em cada momento para determinados tipos de rotinas, bem como os sentidos gerais da interação em cada modalidade – como pudemos perceber na perda paulatina do caráter negocial das mesas de negociação e das reuniões diretas com autoridades governamentais. Para que pudéssemos comparar melhor os efeitos das orientações gerais dos regimes e subsistemas sobre os repertórios de interação seria preciso expandir a investigação para governos com projetos políticos mais díspares. É essa limitação que passarei a discutir na próxima seção.

EPÍLOGO

O projeto de pesquisa que deu origem a este trabalho foi iniciado no ano de 2011. Ao longo daquele ano até o primeiro semestre de 2013, foram realizadas entrevistas com os atores-chaves que relatamos aqui. Naquele momento, a pesquisa foi interrompida. Então, em 2017, novo projeto que buscava expandir o escopo do trabalho foi apresentado ao IPOL/UnB. Foi proposta a realização de nova rodada de entrevistas com os atores-chave das oito organizações sindicais estudadas, com o intuito de expandir o escopo da investigação até o governo de Michel Temer.

Essa expansão tinha como objetivo comparar governos com projetos políticos bastante distintos. O governo Temer, pelo menos até meados de 2017, rapidamente promoveu reformas que vieram a afetar profundamente as relações de trabalho e o movimento sindical no Brasil. A legalização da terceirização irrestrita, a reforma trabalhista (com a extinção do imposto sindical, por exemplo), entre outras medidas, colocaram em xeque décadas de jurisprudências trabalhistas e a própria sobrevivência do sistema sindical tal qual se apresentava até ali. Foi nesse cenário de velozes mudanças que propusemos a comparação dos repertórios de interação entre o movimento sindical e os governos Lula, Dilma e Temer. Ademais, também propusemos complementar a análise das relações entre o movimento sindical e o governo Dilma até o período da sua deposição pelo Congresso Nacional, em 2016.

Para cumprir esses objetivos analíticos, nova rodada de entrevistas ocorreu entre os meses de janeiro e fevereiro de 2019. De acordo com a proposta apresentada, a intenção era entrevistar pelo menos dois membros das direções de cada uma das organizações sindicais anteriormente estudadas. Nesse processo de retomada de contato com os entrevistados, constatei que alguns atores-chave deixaram as direções sindicais, portanto não poderiam descrever adequadamente os processos de interação com o governo Temer. Foi então buscado contato com membros dessas entidades que substituíram os atores da rodada anterior. Outro fator relevante foi que, nos últimos anos, houve nova reorganização das cúpulas sindicais, com novas fusões e criação de outras centrais sindicais consideradas representativas. Esse fato também complexificou ainda mais a análise do período.

Como vimos, a nova rodada de entrevistas buscava investigar o que Singer (2018) chamou de segundo e terceiro atos do governo Dilma, bem como o governo Temer. O período do segundo e terceiro atos do governo Dilma foi marcado por crises políticas e econômicas crescentes. Como mencionamos no capítulo 3 deste trabalho, o segundo ato do governo Dilma foi inaugurado pelos protestos de junho de 2013, nos quais a presidente tem uma queda de popularidade da qual não se recupera completamente, mesmo tendo conseguido se reeleger – por pequena margem – no ano seguinte. O terceiro ato teria se iniciado no começo do segundo mandato de Dilma e termina com sua deposição pelo Congresso em 2016. Esse período, em especial, foi marcado por uma instabilidade política e econômica simultânea. Fatores como a perda do controle da agenda de votações da Câmara dos Deputados, crescentes protestos de rua pedindo a deposição da presidente, revelações de corrupção no governo advindas da Operação Lava-Jato, entre outros acontecimentos, fizeram com que a análise desse período se tornasse muito mais complexa. Sendo assim, a análise das relações entre o movimento sindical e o governo nesse período e, posteriormente, no governo Temer, não poderia passar ao largo de discutir como essa instabilidade teria afetado as relações com o movimento sindical.

De uma forma geral, os resultados desta rodada de entrevistas se mostraram insatisfatórios para que pudéssemos compreender as mudanças nos repertórios de interação entre o movimento sindical e o Executivo federal. De um lado, membros de organizações sindicais contrárias ao golpe parlamentar de 2016 se mostraram reticentes em relatar suas avaliações sobre suas relações com o governo no segundo mandato de Dilma e, em especial, com o governo Temer. As respostas se limitaram a discorrer sobre os contornos políticos gerais no qual o movimento sindical buscou agir nesses períodos, não entrando, porém, nos pormenores dos processos de interação com os governos. Essa característica impossibilitou que fosse feita uma análise comparativa dos governos através das entrevistas. Por outro lado, membros daquelas organizações que se mantiveram neutras ou que apoiaram a deposição de Dilma também foram reticentes ao descrever sua aproximação com o governo Temer. Esses dois fatores contribuíram para que não tenha sido possível, aqui, empreender uma análise comparativa dos três governos.

Finalmente, então, é preciso salientar que futuras pesquisas que venham a tratar do tema busquem fazer uma análise comparativa mais robusta com o período tratado neste trabalho. No futuro, passado o momento de clivagem política pelo qual o movimento sindical atravessou nos últimos anos, poderá ser possível uma análise qualitativa sobre os repertórios de interação entre movimento e Estado. Será de suma importância analisar como os direcionamentos gerais do regime e dos subsistemas podem ter mudado no segundo e terceiro atos do governo Dilma, bem como no governo Temer. Assim, tendo em mente a complexidade de um cenário de crise política e econômica, poderemos ter um quadro mais completo a respeito de que formas elementos do contexto político mais amplo influenciam os repertórios de interação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca; KECK, Margareth. “Representando a Diversidade: Estado, Sociedade e Relações Fecundas nos Conselhos Gestores”. **Caderno CRH**, vol. 21, no 52, pp. 99-112, 2008.

ABERS, Rebecca Neaera; von BÜLOW, M. V. Movimentos sociais na teoria e na prática: Como estudar o Ativismo Através da Fronteira entre Estado e Sociedade? **Sociologias** (UFRGS. Impresso), v. 13, p. 52-84, 2011.

ABERS, Rebecca Neaera; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana . Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A experiência na era Lula. **Dados** (Rio de Janeiro. Impresso), v. 57, p. 325-357, 2014.

ABERS, Rebecca Neaera; TATAGIBA, Luciana . Institutional Activism: Mobilizing for Women's Health from Inside the Bureaucracy. **Social movement dynamics: new perspective on theory and research from Latin America**. 1ed.: Ashgate, , v. , p. 73-101, 2015.

ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, M. K. ; TATAGIBA, Luciana. Movimentos Sociais e Políticas Públicas: Ideias e Experiências na Construção de Modelos Alternativos. In: Roberto Pires; Gabriela Lotta; Vanessa Elias de Oliveira/. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. 1ed.: , , v. , p. 105-138, 2018a.

ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath; TATAGIBA, Luciana. MOVIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: REPENSANDO ATORES E OPORTUNIDADES POLÍTICAS. **Lua Nova**, São Paulo, n. 105, p. 15-46, set., 2018b.

ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Lua Nova**, São Paulo , n. 76, p. 49-86, 2009.

ALONSO, A. . Repertório – história de um conceito. **Sociologia & Antropologia**, v.2, p. 21-41, 2012.

ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. **Novos estud. - CEBRAP** [online]., n.91 [cited 2019-03-29], pp.23-52, 2011.

ANTUNES, R., **O novo sindicalismo**. São Paulo, Brasil Urgente, 1991.

ANTUNES, R; SILVA, J. . Para onde foram os sindicatos? Do sindicalismo de confronto ao sindicalismo negocial. **Caderno CRH – Volume 28, Número 75, set./dez.**, p. 511-528, 2015.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, SP, v. 18, n. 2, p. 383-398, out. 2012.

AVRITZER, LEONARDO. O PÊNDULO DA DEMOCRACIA NO BRASIL: Uma análise da crise 2013-2018. **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo , v. 37, n. 2, p. 273-289, Aug. 2018.

BACCARO, Lucio. “What is alive and what is dead in the theory of corporatism”. **British Journal of Industrial Relations**, 41 (4): 683-706, 2003.

BAIOCCHI, G.; BRAATHEN, E.; TEIXEIRA, A. C. . “Transformation Institutionalized? Making Sense of Participatory Democracy in the Lula Era.” In Stokke C. and O. Thornquist (eds), **Democratization in the Global South: The Importance of Transformative Politics**. London, UK: Palgrave McMillan, 2012.

BALBI, Irineu B.. Centrais sindicais e sindicatos no Brasil contemporâneo. **III Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política**, Curitiba, 2013.

BARCELOS, Marcio; PEREIRA, Matheus Mazzilli ; SILVA, Marcelo Kunrath . Redes, campos, coalizões e comunidades: conectando movimentos sociais e políticas públicas. - **BIB**, v. 82, p. 13-40, 2017.

BOITO JR., Armando (org.). **Sindicalismo de Estado no Brasil: análise crítica da estrutura sindical**. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

BOITO JR., Armando. O lulismo é um tipo de bonapartismo? Uma crítica às teses de André Singer. **Crítica Marxista** (São Paulo), v. 37, p. 171-181, 2013.

BOITO JR., Armando; MARCELINO, Paula. O sindicalismo deixou a crise para trás?: um novo ciclo de greves na década de 2000. **Cad. CRH**, Salvador, v. 23, n. 59, p. 323-338, Aug. 2010.

BUECHLER, Steven M. . “Beyond Resource Mobilization: Emerging Trends in Social Movement Theory”. **The Sociological Quarterly** 34(2), 217-235, 1993.

CARDOSO, A. M.. O Sindicalismo Corporativo Não é Mais O Mesmo. **NOVOS ESTUDOS CEBRAP**, SÃO PAULO, v. 48, p. 97-1119, 1997.

CARDOSO, A. M.. **A Trama da Modernidade: Pragmatismo Sindical e Democratização No Brasil**. 1. ed. RIO DE JANEIRO: REVAN, 272p, 1999.

CARDOSO, A. M. Estado Novo e Corporativismo. **Locus** (UFJF), v. 13, p. 109-118, 2007.

CARDOSO, Adalberto Moreira. . Dimensões da Crise do Sindicalismo Brasileiro. **Cad. CRH** [online], vol.28, n.75 [citado 2017-08-29], pp.493-510, 2015.

CARLOS, Euzeneia. Movimentos Sociais e Sistema Político nas Teorias dos Movimentos Sociais. **Interseções**, vol. 17, n.01, Rio de Janeiro, 2015.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. 1. ed. São Paulo: Todavia, v. 1. 192p, 2018.

CORREA, E.; G. LEMOS, P. R. . Estratégias sindicais nas novas centrais brasileiras: as experiências da UGT e da CTB. In: **VII ICongreso Latinoamericano de estudios del trabajo**, , Buenos Aires, 2016.

CÔRTEZ, S. V.; GUGLIANO, A. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, n. 24, p. 44-75, mai./ago. 2010.

COSTA SOBRINHO, J. E. O.. AMORTECENDO AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: A Secretaria-Geral da Presidência da República no Governo Lula (2003-2010). In: **II Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política**, São Carlos, 2011.

D'ARAÚJO, Maria Celina. **A Elite Dirigente do Governo Lula**. Rio de Janeiro, CPDoc/FGV, 2009.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil. In: (Org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**, São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

DAGNINO, E.; TEIXEIRA, A. C. C. . The participation of civil society in the Lula's Government.. **Journal of Politics in Latin America** (Internet), v. 6, p. 39-66. 13, 2014.

FAUSTO, Boris. O Brasil de Lula, segundo Perry Anderson. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo , n. 92, p. 23-33, Mar. 2012 .

FAVARETO, Arilson da Silva. Agricultores, trabalhadores - os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (Impresso), v. 21, p. 27-44, 2006.

FERRAZ, Alexandre Sampaio. Novos rumos do sindicalismo no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (Impresso), v. 29, p. 109-123, 2014.

GALVÃO, A.. The Brazilian Labor Movement under PT Governments. **Latin American Perspectives**, v. 41, p. 184-199, 2014.

GEORGE, Alexander L., and BENNETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge, Mass: MIT Press, 2005.

GOERTZ, Gary. Case studies, causal mechanisms, and selecting cases. **Unpublished manuscript**. Version 5, August 18, 2012.

GOLDSTONE, Jack A.. "Introduction: Bridging Institutionalized and Noninstitutionalized Politics". **States, Parties and Social Movements**, Jack Goldsonte, ed. Cambridge, Cambridge University Press, 1-26, 2003.

GOODWIN, Jeff; JASPER, James M.. "Caught in a Winding, Snarling Vine: The Structural Bias of Political Process Theory." **Sociological Forum** 14, no. 1: 27-54, 1999.

GROTE, J.; SCHMITTER, P. "The Corporatist Sisyphus: Past, Present and Future". **Working Paper, European University Institute, Department of Political and Social Sciences**, No. 97/4, 45 p, 1997.

IPEA. **Representação da sociedade civil nos conselhos e comissões nacionais: relatório de pesquisa**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

LADOSKY, Mario Henrique Guedes. **A CUT no governo Lula: Da defesa da "liberdade e autonomia" à reforma sindical inconclusa**. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, USP, 2009.

LAVALLE, Adrian Gurza; SZWAKO, José. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opin. Publica**, Campinas , v. 21, n. 1, p. 157-187, Apr. 2015 .

LAVALLE, A.; Carlos, E ; Dowbor, M. ;Szwako J.. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. **Textos para Discussão CEM** (Online), v. 19, p. 01-40, 2017.

LEMHBRUCH G.. 'Liberal corporatism and party government'. In P. Schmitter and G. Lehmbruch (eds), **Trends towards Corporatist Intermediation**. London: Sage, pp. 147-83, 1979.

LEMOS, P. R. **Entre o mercado e a sociedade: o sindicalismo da União Geral dos Trabalhadores (UGT)**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas, Unicamp, 2014.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A.. A CRISE ATUAL E O DEBATE INSTITUCIONAL. **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo , v. 36, n. 3, p. 79-97, Nov. 2017 .

KEINERT, Fábio Cardoso. Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador. **Tempo soc.**, São Paulo , v. 24, n. 2, p. 255-260, Nov. 2012 .

MAHONEY, James & TERRIE, P. Larkie. "Comparative-historical analysis in contemporary political science". In: BOX-STEFFENSMEIER, Janet M.; BRADY, Henry F. & COLLIER, David (eds.). **The Oxford handbook of political methodology**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

MERCANTE, Carolina. As centrais sindicais e o neocorporativismo à brasileira. **Revista Estudos Políticos**: a publicação eletrônica semestral do Laboratório de Estudos Hum(e)anos (UFF) e do Núcleo de Estudos em Teoria Política (UFRJ). Rio de Janeiro, Vol.5, N. 1, pp. 267 – 287, dezembro 2013.

MOLINA, Oscar; RHODES, Martin. "Corporatism: the past, present, and future of a concept". **Annual Review. Political. Science**, 5: 305-331, 2002.

NOBRE, Marcos. 1988 + 30. **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo , v. 35, n. 2, p. 135-149, July 2016.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. A formação de um sindicalismo de agricultores familiares no Sul do Brasil. **Sociologias** (UFRGS. Impresso), v. 16, p. 204-236, 2014.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander Cambraia. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova** (Impresso), v. s/v, p. 61-91, 2014.

POCHMANN, Marcio. "Mudança e continuidade na organização sindical brasileira no período recente". In: Oliveira, Carlos Alonso B. de e Mattoso, Jorge E. L. (orgs.). **Crise e trabalho no Brasil. Modernidade ou volta ao passado?** São Paulo: Scritta, 1996.

RODRIGUES, L. M. ; CARDOSO, A. M.. **Força Sindical: Uma Análise Socio-Política**. 1. ed. SAO PAULO: PAZ E TERRA, 172p, 1993.

RODRIGUES, Iram Jácome. TRABALHADORES E SINDICALISMO NO BRASIL: para onde foram os sindicatos?. **Cad. CRH**, Salvador , v. 28, n. 75, p. 479-491, Dec. 2015.

ROSA, Marcelo. As novas faces do sindicalismo rural brasileiro: a reforma agrária e as tradições sindicais na Zona da Mata de Pernambuco. **Dados**, Rio de Janeiro , v. 47, n. 3, p. 473-503, 2004.

RUGITSKY, F.. APRESENTAÇÃO: OUTRA FANTASIA DESFEITA, OUTRO BALANÇO CRÍTICO. **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo , v. 37, n. 2, p. 169-173, Aug. 2018.

SANTANA, Marco Aurélio. Entre a ruptura e a continuidade: visões da história do movimento sindical brasileiro. **Rev. bras. Ci. Soc.** [online], vol.14, n.41, pp.103-120, 1999.

SCHMITTER P. Still the century of corporatism? **Rev. Polit.** (36):85–131, 1974.

SIAROFF, Alan. “Corporatism in 24 industrial democracies: meaning and measurement”. **European Journal of Political Research**, 36: 175-205, 1999.

SINGER, A. V.. **Os sentidos do lulismo. Reforma gradual e pacto conservador**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, v. 1. 276p, 2012.

SINGER, ANDRÉ. **O lulismo em crise: o quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, v. 1. 389p, 2018.

SNOW, D.A; TROM, D. . The Case Study and the Study of Social Movements. In: **Methods on Social Movement Research**. Edited by Bert Klandermans and Suzanne Staggenborg. Minneapolis: University of Minnesota Press. 2002.

SOARES, José de Lima. As centrais sindicais e o fenômeno do transformismo no governo Lula. **Soc. estado.**, Brasília , v. 28, n. 3, p. 541-564, Dec. 2013.

TARROW, Sidney. **Poder em Movimento: movimentos sociais e confronto político**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2009.

TEIXEIRA, Ana Cláudia C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, Paula Pompeu F. . Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. **Texto para Discussão** (IPEA. Brasília), v. 1735, p. 1-44, 2012.

TILLY, Charles. **Regimes and Repertoires**. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

TILLY, Charles. **Contentious Performances**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

WEFFORT, F. “Os sindicatos na política (Brasil: 1955-1964)”. **Ensaio de Opinião**, Rio de Janeiro, Enubia, 1: 18-27, 1978.

WIARDA, H. **Corporatism and Comparative Politics. The Other Great Ism**. New York: Sharpe, 1997.

ANEXO 1 - LISTA DE ENTREVISTAS

- ENTREVISTA 1. Membro da Contag. Brasília, Sede da Contag, 13 jun. 2011.
- ENTREVISTA 2. Membro da Contag. Brasília, Sede da Contag, 17 jun. 2011.
- ENTREVISTA 3. Membro da Contag. Brasília. Brasília, Sede da Contag, 20 jun. 2011.
- ENTREVISTA 4. Membro da Contag. Brasília, Sede da Contag, 06 jul. 2011.
- ENTREVISTA 5. Membro da Contag. Brasília, Sede da Contag, 06 jul. 2011.
- ENTREVISTA 6. Membro da Contag. Brasília, Sede da Contag, 06 jul. 2011.
- ENTREVISTA 7. Membro da Contag. Brasília, Sede da Contag, 06 jul. 2011.
- ENTREVISTA 8. Membro da Contag. Brasília, Sede da Contag, 06 jul. 2011.
- ENTREVISTA 9. Ex-membro da Fetraf. Brasília, CCBB, 30 jul 2012.
- ENTREVISTA 10. Membro da Fetraf. Brasília, Sede da Fetraf-DF, 30 jul 2012.
- ENTREVISTA 11. Membro da Fetraf. Brasília, Sede da Fetraf, 06 ago 2012.
- ENTREVISTA 12. Membro da CUT. Brasília, Sede da CUT, 17 ago 2012.
- ENTREVISTA 13. Membro da CUT. Brasília, Sede da CUT, 17 ago 2012.
- ENTREVISTA 14. Ex-membro da CUT. Brasília, Palácio do Planalto, 31 ago 2012.
- ENTREVISTA 15. Membro da CUT. Brasília, Sede da CUT, 15 set 2012.
- ENTREVISTA 16. Membro da Força Sindical. Brasília, Sede da Força Sincical-DF, 27 ago 2012.
- ENTREVISTA 17. Membro da Força Sindical. Brasília, Sede da Força Sincical-DF, 06 mar. 2013.
- ENTREVISTA 18. Membro da UGT. Brasília, Sede da UGT, 26 ago. 2012.
- ENTREVISTA 19. Membro da UGT. Brasília, Sede da UGT, 15 set 2012.
- ENTREVISTA 20. Membro da UGT. Brasília, Sede da UGT, 18 set. 2012.
- ENTREVISTA 21. Membro da NCST. Brasília, Sede da NCST, 06 ago. 2012.
- ENTREVISTA 22. Membro da NCST. Brasília, Sede da NCST, 02 set. 2012.
- ENTREVISTA 23. Membro da NCST. Brasília, Sede da NCST. 25 set. 2012..
- ENTREVISTA 24. Membro da CGTB. Brasília, Setor Bancário Sul, 06 ago. 2012.
- ENTREVISTA 25. Membro da CGTB. Brasília, Sede da CGTB, 18 out. 2012.
- ENTREVISTA 26. Membro da CTB. Brasília, Sede da CTB-DF, 02 nov. 2012.
- ENTREVISTA 27. Membro da CTB. Brasília, Sede da CTB-DF, 22 mar. 2013.