

Brasile: Il “nuovo sindacalismo” nel settore pubblico

di *Mauricio Sarda de Faria*

In Brasile, il riconoscimento del diritto allo sciopero e all'organizzazione sindacale dei lavoratori pubblici è stato reso effettivo soltanto con la Costituzione Federale del 1988. Prima di questa data, tuttavia, la mancanza di copertura legale non aveva impedito, come vedremo, lo sviluppo di numerosi movimenti di sciopero e la nascita di organizzazioni a carattere sindacale sino dagli anni '70, mentre contemporaneamente guadagnava terreno un processo vigoroso di crescita delle lotte dei lavoratori.

La Costituzione del 1988 finisce, quindi, con l'integrare le pratiche che i dipendenti statali già stavano realizzando, tramite forme di organizzazione da loro stessi create e sedimentate nell'ambito delle lotte, a dispetto dell'esistenza di qualsiasi legislazione. La vaghezza della legislazione sul sindacato ha permesso l'integrazione del settore statale senza che i principi di base e la struttura del sindacato brasiliano ricevessero sensibili scossoni e mantenendo lo stesso spirito che ne aveva ispirato la creazione da parte del governo di Getulio Vargas (1) negli anni '30, un modello corporativo che non concepiva un'organizzazione di tipo sindacale per i dipendenti statali.

Il sindacalismo *varguista*, o ufficiale, viene istituito in contrapposizione al movimento operaio autonomo e fortemente radicato nella classe lavoratrice che si sviluppa nelle principali città brasiliane, più o meno dall'inizio del XX° secolo, e che aveva l'anarco-sindacalismo come ispirazione principale. Con lo stesso processo con cui si cercava di recuperare ogni movimento autonomo dei lavoratori all'interno di una struttura sindacale dello Stato, e contemporaneamente isolando e eliminando l'anarco-sindacalismo col sistema dell'ufficializzazione e della verticalizzazione (senza abbandonare il tradizionale sistema repressivo), il corporativismo *varguista* cercava di costruire ideologicamente una nuova relazione tra capitale e lavoro, dove lo Stato assumesse come compito principale il regolamento e l'armonizzazione dei conflitti di classe. Una volta posto lo Stato in cima alle classi, diventava incompatibile, per i dipendenti statali, pretendere una forma di organizzazione simile a quella del resto della classe lavoratrice.

Ai dipendenti statali era permessa, al massimo, la creazione di associazioni con carattere ricreativo, mutualista e culturale. Sarà, in un secondo momento, che all'interno di queste associazioni, in gran parte create negli anni '60 e '70, i dipendenti statali realizzeranno, con un lavoro lento e duraturo, le proprie lotte e la costruzione delle loro organizzazioni.

Negli anni 1978 e 1979, il movimento sindacale ritornava sulla scena politica brasiliana, dopo il lungo silenzio imposto alla classe lavoratrice nei cosiddetti “anni di piombo”. Nel periodo che va dal 1978 al 1989, i dipendenti statali si organizzano e uniscono le proprie lotte in grandi movimenti di rivendicazione, quasi sempre accompagnati da lunghi scioperi, con il risultato un totale di giorni di lavoro perduti superiore a quelli del settore privato nello stesso periodo.

Data la mancanza di qualsiasi regolamento che disciplinasse il diritto allo sciopero e le relazioni di lavoro dei dipendenti statali, gli scontri con i governi dipendevano dal grado di organizzazione e dalla capacità di pressione dimostrati dai lavoratori nei loro movimenti. La presa in considerazione delle rivendicazioni e dei rappresentanti di categoria (generalmente i dirigenti delle Associazioni plebiscitate in grandi assemblee generali), dipendeva così

dall'ampiezza del movimento e dalla sua capacità di raggiungere una visibilità politica e pubblica che facesse pressione sulla stabilità economica e istituzionale del Regime.

Impreparato a lavorare in questa nuova situazione, il governo non faceva attendere la sua risposta. Già nel dicembre 1978, riportando nel settore pubblico le misure restrittive vigenti nel settore privato, il governo approvava una legge che ridefiniva il numero delle attività essenziali e definiva attentato alla sicurezza nazionale «la paralisi o diminuzione del ritmo normale del servizio pubblico o attività essenziale a norma di legge, così come la paralisi collettiva del lavoro da parte dei funzionari pubblici». Lo sciopero dei dipendenti statali veniva così inquadrato nella "Legge per la Sicurezza Nazionale", varie volte applicata in quel periodo per reprimere i grandi movimenti di sciopero nelle più diverse categorie.

L'esperienza dell'organizzazione dei professori dello Stato di San Paolo è significativa per questo periodo. Fondata nel 1949, la "*Associação dos Professores do Ensino Oficial*" dello Stato di San Paolo (APEOESP) subiva l'intervento dello Stato nel 1964, come avveniva per i più combattivi sindacati della classe operaia brasiliana. Il processo organizzativo iniziato negli anni '70 culminava nella formazione di un comitato di lotta (*comando de luta*), al di fuori della APEOESP, che svolse le proprie attività per tutto il decennio senza che la direzione ufficiale dell'organizzazione lo scoprisse. Nel 1977, il comitato era già sufficientemente diffuso in tutto lo Stato, tanto da permettere l'inizio di un movimento di sciopero nell'anno successivo, a dispetto della posizione contraria della Associazione. Dopo il secondo sciopero, avvenuto nel 1979, il comitato partecipava e vinceva le elezioni della APEOESP, mantenendo, almeno nei primi anni, una struttura organizzativa simile a quella del comitato. Struttura formata da un coordinamento federale e nuclei nelle regioni, successivamente trasformati nel Consiglio dei Rappresentanti, eletti direttamente nei 93 distaccamenti dello Stato. Attualmente, l'Associazione è ancora tra le maggiori organizzazioni a carattere sindacale in Brasile, con 150mila lavoratori sindacalizzati sui 200mila del settore, e un consiglio di rappresentanti formato da 568 membri.

Questa esperienza dei professori di San Paolo è l'esempio di una pratica di autogestione dei lavoratori che è stata molto frequente in Brasile alla fine degli anni '70. In questo periodo, il movimento delle opposizioni sindacali, diffuso nelle principali categorie professionali, superava molto spesso le organizzazioni sindacali e portava avanti lotte autonome e con ampia partecipazione di base, affrontando in questi scontri, oltre a padroni e governi, le stesse direzioni dei loro sindacati o associazioni professionali. Sia l'organizzazione che la lotta di rivendicazione, realizzati dai lavoratori pubblici, non avevano bisogno di protezione legale per il loro svolgersi, essendo soprattutto frutto della creatività delle categorie in lotta.

Del resto, è in questo periodo iniziale, ed è frutto dell'attività delle associazioni e dei movimenti di opposizione, che giunge sulla scena la parola "lavoratori" per designare i dipendenti pubblici. Nel proclamarsi lavoratori del servizio pubblico, essi miravano all'autocoscienza dello sfruttamento a cui erano sottoposti e alla rottura con l'ideologia che conferiva a questa categoria uno status differenziato, forse per la vicinanza che al potere politico. Allo stesso tempo, con tale espressione si combatteva la cultura patrimoniale così tanto radicata, rappresentata dal clientelismo e dal nepotismo, pratiche ancora vigenti nella selezione e promozione dei quadri.

In generale, i lavoratori del servizio pubblico hanno realizzato le loro prime vittorie all'interno delle associazioni, consolidandole come associazioni sindacali di fatto, spazi di organizzazione e rivendicazione dei loro interessi di classe. Tuttavia, nell'affermarsi come espressione importante del movimento sindacale brasiliano, queste organizzazioni si trovavano ad affrontare una scelta tra mantenere la struttura e le relazioni create nelle lotte, indipendenti da qualsiasi forma di legge, o seguire il modello sindacale di taglio corporativo, regolato dal riconoscimento dello Stato. Questa tensione, sotterranea nella prima fase di incremento delle lotte dei lavoratori, si manifesta fortemente nei momenti successivi, quando

il riflusso del movimento si ripercuoteva nella creatività e la capacità di autorganizzazione aprendo spazio all'istituzionalizzazione delle associazioni.

Questa situazione non sfocia nella costruzione di un altro modello di organizzazione sindacale: tra i lavoratori statali si realizzava la convivenza di forme diverse di organizzazione e differenti modelli di relazioni di lavoro. Così, nel 1987, tra i dipendenti pubblici federali di Brasilia abbiamo la prima trasformazione di un'associazione in sindacato, e questo prima della proclamazione della Costituzione.

Tuttavia, in altri casi, la trasformazione in sindacato ha preservato la componente associativa dei servizi pubblici. Il Sindisaude (Sindacato dei Lavoratori nella Sanità dello Stato di San Paolo) ad esempio, parte con l'esperienza esistente dell'organizzazione dei lavoratori nei posti di lavoro, cioè, nei principali ospedali pubblici dello Stato. Dopo l'unificazione di molte di queste associazioni in una organizzazione unica, nel 1985, si costituisce sindacato nel 1989. Come afferma un dirigente del sindacato, le antiche associazioni «avevano una storia nel posto di lavoro», che facilitava l'organizzazione sindacale. Si è trattato, pertanto, della costruzione di una istanza di livello superiore a partire dall'esperienza delle varie organizzazioni di base, che rimangono la struttura organizzativa del posto di lavoro. Il problema è, sempre, del come impedire che l'istanza superiore si renda autonoma dalle organizzazioni di base e ne assorba le prerogative decisive, lasciando che prevalga l'apatia tra i lavoratori.

La Costituzione del 1988, in un certo modo, accettava modello sindacale di organizzazione dei lavoratori statali e sanciva il diritto di sciopero, nonostante lo facesse stabilendo restrizioni per le attività considerate essenziali, la cui definizione sarà oggetto di vari regolamenti. In una dimensione più politica, ci si può chiedere se la trasformazione delle associazioni in sindacati non avesse come significato fondamentale l'imbavagliamento del movimento e la sua subordinazione allo Stato.

Nella loro fase iniziale, la lunghezza degli scioperi è stata un tratto specifico e distintivo dei movimenti di rivendicazione dei lavoratori pubblici. E si trattava quasi sempre di movimenti generali di categoria, il cui risultato erano molte giornate di lavoro perduto. Ma il fatto di non avere un inquadramento nella struttura sindacale vigente ha permesso che le organizzazioni sindacali dei lavoratori nascessero liberate dai loro vizi corporativi e potessero così superare il "nuovo sindacalismo" verso la libertà e la democrazia sindacali. Questo almeno in un primo momento.

Come elemento distintivo, resta il fatto che le associazioni erano, da sempre, sovvenzionate solo col contributo dei loro associati, diversamente, quindi dal sistema dei contributi obbligatori che oggi forma uno dei pilastri portanti della struttura sindacale corporativa e che persiste a dispetto delle trasformazioni avvenute nei regimi politici. Oltre a questo, i dipendenti pubblici hanno dovuto praticamente inventare un sistema di relazioni di lavoro che si confacesse ai loro interessi, senza aver bisogno di rifarsi al modello associativo che aveva dato loro origine.

Questa rapida organizzazione dei dipendenti statali durante gli anni '80 ha rappresentato, in un certo modo, una novità nell'area sindacale brasiliana. Inizialmente, i primi settori ad aderire sono stati i salariati della classe media, in testa professori, medici e gruppi del settore paramedico, seguendo così le orme dell'esperienza dell'organizzazione sindacale del settore nei paesi capitalisti avanzati.

Il sindacalismo del settore pubblico ha costituito, assieme a quello bancario e a quello metallurgico, una triade fondamentale nel processo che ha dato origine alla Centrale Unica dei Lavoratori (CUT), fondata nel 1983. Tanto le associazioni di categoria che la centrale sindacale sono state costituite senza alcuna protezione legale.

Nel 1989, un anno dopo la promulgazione della Costituzione, il movimento già aveva raggiunto i livelli federali, statali e municipali, proclamando 839 scioperi, il 38,2 % del totale

dei movimenti di sciopero scoppiati in quell'anno. In questo senso si può dire che la Costituzione ha allineato il corpo delle leggi sindacali alla realtà sociale degli anni '80.

Come risultato di questo processo di organizzazione e lotta dei lavoratori del servizio pubblico, il governo approvava nel Congresso, sempre nel 1989, una nuova legge che regolamentava i servizi e le attività considerate essenziali, imponendo nuove restrizioni all'indizione di scioperi nel settore. Diventavano attività essenziali: 1) Trattamento e rifornimento dell'acqua; produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e combustibile. 2) Assistenza medica e ospedaliera. 3) Distribuzione e commercializzazione di medicine e alimenti. 4) Servizi funebri. 5) Trasporto collettivo. 6) Raccolta e trattamento di fognature e spazzatura. 7) Telecomunicazioni. 8) Sorveglianza, uso e controllo di materiale radioattivo, equipaggiamento e materiali nucleari. 9) Elaborazione di dati legati ai servizi essenziali. 10) Controllo del traffico aereo. 11) Compensazioni bancarie.

Tuttavia, l'organizzazione sindacale dei lavoratori pubblici non ha smesso di crescere negli anni '90, anche se questo è il periodo in cui le politiche di aggiustamento strutturale del capitalismo acquistano campo e visibilità nell'America Latina. Anche se l'incremento delle politiche neo-liberali rendeva più sensibile il momento di riflusso delle lotte sindacali in Brasile, sono nati di più di 1.200 sindacati di dipendenti pubblici, tra il 1990 e il 1996, su un totale di 3.594 nuovi sindacati creati nel periodo che hanno portato a circa 15mila il totale delle organizzazioni sindacali brasiliane.

La seconda fase del movimento dei lavoratori pubblici va dall'inizio degli anni '90 ai giorni nostri, quando l'avanzata delle politiche neo-liberali intensifica il processo di privatizzazione delle imprese statali. Nonostante molte di queste imprese fossero già gestite in accordo con gli interessi del capitale privato, nazionale e/o internazionale, o comunque in funzione di esso, il processo di trasformazione azionaria ha causato l'adeguamento della forma giuridica della proprietà delle imprese alla forma attuale reale di gestione. Il risultato di questo processo è stato l'aumento della proletarianizzazione dei lavoratori pubblici e la precarizzazione delle relazioni di lavoro, che finiscono con l'essere sempre più regolamentate dai criteri di produttività del settore privato.

Questa nuova situazione ha rivelato anche alcuni dei limiti dell'organizzazione dei dipendenti pubblici, come nel caso delle imprese pubbliche che sono state il bersaglio della trasformazione in terziario (2). L'esperienza dei postini può servire da esempio. La terziarizzazione iniziata con la liberalizzazione dei servizi postali ha portato all'aumento del 1/3 del numero dei lavoratori coinvolti nelle attività di consegna, che però lavorano in condizioni molto peggiori. Inoltre, fino ad oggi, questi lavoratori non hanno trovato nel sindacato la possibilità di avvicinarsi al resto della categoria, né forme di organizzazione adeguate alla lotta contro i loro padroni privati. Ferocemente contrari ai processi di terziarizzazione delle attività postali, i sindacati non sono stati comunque capaci di unificare la lotta dei lavoratori terziarizzati.

Anche se è sempre presente, nel *milieu* sindacale, la critica al corporativismo del sindacalismo del settore pubblico, ovvero, il distacco e la disarticolazione rispetto alle lotte portate avanti dai lavoratori del settore privato, il trattamento riservato ai lavoratori del terziario dimostra invece la cecità che il modello sindacale può produrre e sottolinea le barriere che ancora esistono tra le categorie di lavoratori.

Ma questo non significa che, tra di loro, i lavoratori non abbiano cercato forme di lotta politica più unitarie. Nel loro processo di strutturazione sindacale, i dipendenti pubblici hanno costituito, nel 1990, la Confederazione dei Lavoratori del Servizio Pubblico Federale (CONDSEF), che conta attualmente 37 organizzazioni e approssimativamente 500mila lavoratori iscritti.

Nella stessa direzione, i lavoratori del settore pubblico hanno costituito un Coordinamento delle Associazioni dei Servizi Pubblici Federali, responsabile di grandi mobilitazioni come lo

sciopero unitario del 2002, che ha coinvolto sanità, previdenza, amministrazione fiscale federale e gli insegnanti dipendenti dal governo federale. Nello stesso periodo, il decennio '90, è aumentato il numero delle categorie del settore pubblico impegnate in scioperi. Oltre ai settori tradizionali, ci sono stati movimenti tra i funzionari federali delle imposte, nella polizia federale, nei giudici, tra le guardie carcerarie, la polizia civile e i militari.

Alcuni momenti significativi di questo periodo sono stati: lo sciopero degli operai petroliferi nel 1995, anche per la brutalità con cui è stato represso; i 100 giorni di sciopero dei professori universitari federali nel 1998; i 50 giorni di sciopero dei professori statali di San Paolo; lo sciopero della pubblica sicurezza, che ha coinvolto militari e polizia.

Come risposta a questi movimenti, il governo ha presentato al Congresso Nazionale, nel gennaio 2002, un disegno di legge che regolava l'esercizio del diritto di sciopero nel servizio pubblico. Sebbene il progetto non sia stato mai votato, il suo tenore mostra che, se inteso alla lettera, avrebbe reso impossibile ai dipendenti pubblici scioperare, perché stabiliva, tra l'altro, che all'assemblea di indizione dello sciopero avrebbero dovuto partecipare i 2/3 dei lavoratori della categoria e che il 50% dei lavoratori avrebbe dovuto continuare a svolgere l'attività per "garantire la continuità dei servizi". Oltre a ciò, il progetto regolarizzava la pratica, che il governo aveva già seguito, di sospendere lo stipendio ai lavoratori in sciopero e, nel caso la sua natura fosse ritenuta illegale, di comminare l'applicazione di ammende elevate alle organizzazioni sindacali.

Infine, ci sembra che le sfide attuali lanciate dai lavoratori pubblici siano legate a due fasi storiche della loro organizzazione sindacale e politica. In un primo momento, alla nascita del "nuovo sindacalismo", le associazioni e i sindacati presentavano come caratteristica forte quella di presentarsi più come movimento che come istituzione. Ciò testimoniava la forte organizzazione esistente nei posti di lavoro, lo sviluppo di forme democratiche e la creatività dimostrata nella crescita di strutture dinamiche per affermare le loro rivendicazioni. È stato il momento della presa di coscienza dei dipendenti pubblici, in quanto lavoratori sfruttati, anche se continuavano a rimanere deboli i legami al movimento con le lotte dell'insieme dei lavoratori brasiliani.

In un secondo momento, i poli si sono invertiti e l'istituzionalizzazione delle pratiche sindacali è accresciuta, spostando il pendolo verso la definizione del quadro legale che regola le relazioni di lavoro del settore pubblico. Intanto, il movimento di integrazione delle organizzazioni dei dipendenti pubblici all'interno della struttura sindacale è contrastato dalla decostruzione dell'apparato statale e il suo assorbimento da parte del mercato, tramite la privatizzazione e la terziarizzazione di attività fino ad allora controllate dallo Stato. Per i lavoratori, non è più possibile mantenere una qualsiasi illusione sulla propria condizione di sfruttati. È dal riconoscimento di questa condizione comune che può risultare articolazione, ancora inedita in Brasile, tra le lotte dei lavoratori del settore pubblico e quelle degli altri lavoratori brasiliani.

Note redazionali:

1 - Getulio Vargas (1888-1954). Procuratore, deputato, ministro delle finanze, poi governatore. Diventa presidente della repubblica, nel 1930, con pieni poteri. Governa in modo dittatoriale ed è esautorato nel 1945, per poi essere rieletto nel 1950.

2 - Terziarizzazione (Terceirização): processo che consiste, per un'impresa privata o pubblica, nel licenziamento dei propri dipendenti con la promessa di riprenderli al lavoro con uno status di lavoratori indipendenti.