

Oligarquização e burocratização sindicais no século XXI: o caso do sindicato APEOC¹

Union oligarchization and bureaucratization in the 21st century: the case of the APEOC union

Márcio Kleber Morais Pessoa*

Palavras-chave:

*Burocratização sindical;
Oligarquização sindical;
Reforma estatutária;
Sindicato APEOC.*

Resumo: O texto busca compreender os conflitos de representação envolvendo o Sindicato APEOC, que tem como base docentes da rede estadual de educação básica do Ceará. Analisando esses conflitos a partir do foco na estabilidade/rotatividade dos dirigentes sindicais, busca-se entender fenômenos como a oligarquização e a burocratização da entidade no início do século XXI. Os métodos empregados foram: pesquisa documental em estatutos, atas e documentos referentes a uma eleição do sindicato APEOC. Observações flutuantes em ambientes de interação da categoria docente, tais como: assembleias e reuniões. Método bibliográfico. Alguns resultados são: o sindicato APEOC apresenta indícios de oligarquização e de burocratização sindicais, visto que há evidências de que o grupo político que ocupava a direção na data da pesquisa criou meios para impossibilitar que outros grupos políticos disputassem a eleição da entidade, por meio de reforma estatutária sem a presença da base, o que os garante no controle do sindicato de forma indefinida. No mesmo sentido, a forma como ocorre a convocação de assembleias passou a impossibilitar que a pauta fuja do controle da direção, evitando que a categoria delibere sobre assuntos inconvenientes para o grupo que controla o sindicato.

Keywords:

Trade union

Abstract: *This text seeks to understand the conflicts of representation involving the APEOC Union, which is based on*

¹ Recebido em 14 de outubro de 2024. Aceito em 06 de maio de 2026.

* Doutor em Sociologia, professor da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) e pós-doutorando pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

*bureaucratization;
Trade union
oligarchization;
Statutory reform;
APEOC Union.*

teachers from the state basic education network of Ceará. Analyzing these conflicts from the perspective of the stability/turnover of union leaders, it aims to understand phenomena such as the oligarchization and bureaucratization of the entity at the beginning of the 21st century. The methods employed were: documentary research in statutes, minutes, and documents related to an election of the APEOC union; floating observations in environments of interaction of the teaching category, such as assemblies and meetings; and bibliographic method. Some findings include: the APEOC union shows signs of oligarchization and bureaucratization, as there is evidence that the political group in charge at the time of the research created means to prevent other political groups from contesting the entity's election, through statutory reform without the presence of members, thus guaranteeing their indefinite control of the union. Similarly, the way assemblies are convened has made it impossible for the agenda to escape the control of the leadership, preventing the members from deliberating on matters inconvenient for the group that controls the union.

Introdução

O objetivo deste texto é a compreensão acerca dos conflitos de representação envolvendo o caso do Sindicato APEOC, que tem como base, além de outras categorias minoritárias, docentes da rede estadual de educação básica do Ceará. Analisando esses conflitos, a partir do foco na estabilidade/rotatividade dos dirigentes sindicais, buscaremos entender se existem fenômenos como a oligarquização e a burocratização da entidade no início do século XXI.

O estudo de caso (Yin, 2001) do sindicato APEOC possibilitou conhecer em profundidade os conflitos específicos envolvendo a entidade cearense, por se tratarem de eventos contemporâneos em relação ao período de investigação e por esses eventos não exigirem controle por parte do pesquisador. Dessa forma, lançamos mão desse método para entender como os fenômenos estudados podem caracterizar ou não a burocratização e a oligarquização sindicais. Todavia, apesar de a questão sindical estar presente em várias categorias profissionais, assim como em regiões e em países distintos, é importante destacar que casos específicos não são generalizáveis.

Para alcançar os objetivos, foi realizada pesquisa documental (Cellard, 2014) em estatutos, atas de reuniões, sites da internet e documentos

referentes a um processo eleitoral do sindicato APEOC, ocorrido em 2015, incluindo decisões judiciais. Para Cellard (2014), a pesquisa documental pressupõe a análise documental, processo que envolve algumas fases que o investigador deve seguir, com o objetivo de garantir a fidedignidade dos documentos e a validade da análise científica realizada.

Outro procedimento realizado foi a observação flutuante (Goldman, 1995) em espaços de discussão da categoria representada pelo sindicato APEOC. A observação flutuante relativiza o distanciamento entre pesquisador e objeto de estudo, visto que nas últimas décadas vem se tornando cada vez mais comum a realização de observações em espaços próximos do pesquisador, como é o caso do objeto deste texto, ainda mais considerando que o autor era docente da rede de ensino estudada na data da investigação, participando também de movimentos e eventos relacionados ao sindicato. Dessa forma, Goldman (1995) busca problematizar esse procedimento de pesquisa, garantindo sua validade científica. O trabalho de campo foi realizado entre 2013 e 2015.

Por fim, foi empregado método bibliográfico com o intuito de discutir com literatura pertinente em relação aos fenômenos de estudo.

Pesquisa bibliográfica: os conceitos de burocratização e oligarquização sindicais

Faz-se necessária discussão bibliográfica acerca dos conceitos de burocratização e oligarquização sindicais, que são semelhantes e se complementam. Inicialmente, destacamos a burocratização sindical, que é identificada como um desvio dos dirigentes de organizações democráticas de suas funções, não tendo relação propriamente dita com a burocracia em um sentido de estabelecimento de regras racionalmente elaboradas a fim de se gerir uma organização/ instituição, ou seja, burocracia em sentido weberiano (Weber, 1982). Como já se pode perceber, o conceito de oligarquização se aplica a organizações nominalmente democráticas (Leach, 2005), o mesmo pode ser atribuído ao conceito de burocratização.

Apesar de não ter relação com o conceito weberiano, a burocratização sindical tem íntima relação com a burocracia, ou seja, o estabelecimento de corpos burocráticos de funcionários nos sindicatos foi fundamental para o que viria a ser identificado como desvio das funções dos sindicalistas (Moraes, 1993). A necessidade de se estabelecer uma burocracia nos sindicatos foi manifesta devido ao crescimento dessas organizações no pós-1930, quando foram regulamentadas pelo governo Vargas e uma série de obrigações

relacionadas à assistência social de seus associados lhes foram impostas pelo Estado (Morais, 1993).

Contudo, segundo o alemão Michels (1982), isso acaba desenvolvendo uma tendência de oligarquização nessas entidades democráticas, ou seja, a divisão do trabalho dentro da organização leva a uma diferenciação entre as pessoas de modo a criar grupos de dirigentes e de liderados: é como se os dirigentes não estivessem mais expostos à rotatividade própria da democracia, sendo parte de um quadro permanente de funcionários da organização; eis o desvio.

Uma das consequências disso é que os grupos dirigentes passam a concentrar poder e a ter privilégios políticos em detrimento dos demais grupos de interesse e, em algum momento, buscam meios de se manter à frente de suas entidades, visando a manutenção desses privilégios e poderes que criam verdadeiras distinções de classe entre dirigentes e dirigidos. Essas diferenças também desenvolvem um distanciamento político, pois a divisão de trabalho entre dirigentes e dirigidos leva a demandas distintas desses grupos, havendo, por isso, um “distanciamento entre sindicalistas e suas bases” (Soares, 2016, p. 513)².

Aquela divisão do trabalho possibilita que os dirigentes dominem o *modus operandi* das entidades e, por isso, sejam cada vez mais peritos em dirigir e, devido a isso, desenvolvam uma enorme estabilidade em seus cargos. Nesse sentido, Ribeiro (2014, p. 183) afirma que há dois eixos definidores da oligarquização em Michels: “o divórcio de preferências entre líderes e liderados e a estabilidade dos dirigentes em seus postos”. É devido a isso que afirmamos que há semelhança e complementariedade entre os conceitos de burocratização e de oligarquização. Em relação a isso, Michels diz que

A história parece nos ensinar que não existe nenhum movimento popular, por enérgico e vigoroso que seja, capaz de provocar no organismo social do mundo civilizado transformações profundas e permanentes. É que os elementos preponderantes do movimento, a saber os homens que o dirigem e o alimentam, terminam por se afastarem pouco a pouco das massas e por serem atraídos pela órbita da “classe política” dominante (Michels, 1982, p. 236).

O autor destaca o que considera ser a “lei de bronze da oligarquia”³, ou seja, uma regra inflexível dos movimentos populares em que inevitavelmente direções de organizações democráticas tenderiam à oligarquização devido a

² Soares (2016) estuda especificamente o caso do sindicalismo bancário brasileiro.

³ Algumas traduções nomeiam o conceito de “Lei de ferro da oligarquia”. Todavia, manteremos a nomeação da edição constante nas referências.

vários fatores, mas tendo como motivador a realização de seus interesses pessoais em detrimento dos interesses dos representados⁴. Leach (2005, p. 312) diz o seguinte sobre essa teoria:

Michels concluiu, no entanto, que na sociedade moderna, o socialismo e a democracia eram ambos estruturalmente impossíveis — que o próprio princípio da organização tornava a oligarquia o resultado inevitável de qualquer esforço coletivo organizado⁵.

Em relação a isso, Ribeiro (2014, p. 179) afirma que

Michels aponta que qualquer organização social de maiores dimensões (não só os partidos) tende a se converter em uma oligarquia, passando a ser governada por uma reduzida camada de dirigentes, que se afasta dos interesses da massa a quem deveria representar. Independentemente dos objetivos declarados pela organização, da forma de funcionamento interno, das características do ambiente ou das idiosincrasias de seus líderes, a prática da democracia interna se torna mais difícil quanto maiores forem a dimensão e o êxito alcançados pela agremiação.

Ribeiro (2014, p. 180) ainda destaca que é comum que estudos sobre a teoria de Michels foquem no “divórcio de preferências entre dirigentes e liderados”, em detrimento da “questão da estabilidade/rotatividade dos líderes em seus cargos”. Como se verá adiante, este texto tentará corrigir esse desequilíbrio ao apresentar um caso específico sobre estabilidade/ rotatividade de dirigentes nos cargos, nosso foco na pesquisa.

Importa ressaltar que a teoria de Michels é considerada uma das que compõem a chamada “teoria das elites”. Em geral, esta teoria é criticada pela sua matriz ideológica que atesta as “massas irracionais” como incapazes de se autogovernarem (Valente, 2006). Apesar disso, em sua obra, Michels apresenta diversos casos empíricos que confirmam a elitização das organizações democráticas por meio da oligarquização.

O texto de Michels foi bastante discutido por vários cientistas sociais. Teorias concordando e se contrapondo à lei criada por ele surgiram, como o próprio autor destaca no prefácio da edição consultada. Um autor contemporâneo que se contrapõe à teoria de Michels é Moraes (1994), que analisa o caso de alguns sindicatos no Brasil no período efervescente do *Novo*

⁴ Importa destacar que o próprio Michels relativizou essa lei de bronze ao reescrever alguns trechos de seu livro na segunda edição, indicando que não existia uma superdeterminação que inevitavelmente levaria organizações a se tornarem oligárquicas (Ribeiro, 2014).

⁵ Traduzido livremente de: “Michels nevertheless concluded that in modern society, socialism and democracy were both structurally impossible — that the very principle of organization made oligarchy the inevitable result of any organized collective endeavor”.

Sindicalismo (até 1992) e conclui que os casos apresentados “sugerem que não há uma tendência inevitável à oligarquização dos sindicatos” (Morais, 1994).

Leach (2005) também apresenta vários estudos que relativizam a oligarquização e até a tendência de desaparecimento de organizações não burocráticas profetizada por Weber e pelo próprio Michels. A autora destaca o argumento de alguns autores que compreendem que o poder não emana da burocracia, como pensara Michels, mas, sim, da propriedade. Além disso, Leach (2005) apresenta argumento de autores que entendem que a oligarquização não é inevitável, podendo, por exemplo, ser criados mecanismos de responsabilização dos dirigentes, o que indicaria que talvez a “lei de bronze” fosse melhor compreendida como uma “tendência de alumínio”.

A autora também busca complexificar a discussão ao abordar a possibilidade de uma oligarquia informal, isto é, a concentração de poder em grupos que não detêm cargos formais, o que foi desconsiderado por Michels. Por fim, Leach (2005) chama atenção para uma confusão comum entre autores sobre a teoria de Michels: oligarquia é diferente de deslocamento de objetivos. Uma organização pode executar objetivos radicais, mas, mesmo assim, ser oligárquica. Uma coisa não anula a outra.

Ribeiro (2014) também contribui com a compreensão da teoria michelsiana. Ele discute a falta de parâmetros inequívocos para medir a oligarquização, sendo um desafio para pesquisas: qual a taxa de renovação de dirigentes necessária para caracterizar o fenômeno? Como medir as diferenças de opinião entre dirigentes e dirigidos? Qual a proporção de diferença de opinião necessária para caracterizar a oligarquização? Estas perguntas indicam a dificuldade de se estabelecer um limite entre democracia e oligarquia.

Outro ponto levantado pelo autor é nomeado como uma fragilidade da tese de Michels: o autor alemão desconsidera quase totalmente aspectos externos à organização burocrática: “como as instituições, a conjuntura sociopolítica, ou as relações de competição e cooperação com outras organizações” (Ribeiro, 2014, p. 189). Apesar das importantes críticas a Michels, Ribeiro (2014) assevera a relevância de utilizar a teoria do autor alemão como hipótese de trabalho, confrontando-a com evidência empíricas; exatamente o que apresentaremos adiante.

Após essa discussão, é necessário refletir sobre o caso concreto da APEOC, especificamente sobre os direitos garantidos aos sindicalistas da entidade estudada. Segundo dados da pesquisa, entre quatro e sete diretores são afastados de suas funções laborais na atividade para a qual são contratados, a fim de se dedicarem exclusivamente às atividades políticas. Um

benefício material tem relação com ganhos pecuniários, visto que o estatuto do APEOC prevê remuneração a sindicalista que é “colocado inteiramente a disposição da entidade”, de valor não fixado, mas que pode chegar a 100% de seu salário como funcionário público (Art. 5º, § 1º). Os dirigentes também têm direito a segurança contra demissão, algo importante a fim de evitar perseguições políticas prejudiciais aos interesses da categoria, ainda mais considerando que esses dirigentes se expõem bastante, inclusive na mídia local.

Os direitos elencados são importantes para a realização da atividade política no sindicato, visto que dificilmente um sindicalista poderia se dedicar a essa ação se tivesse que trabalhar oito horas diárias, por exemplo (Mandel; Perry, 2005)⁶. O que está em discussão aqui é o possível desvio realizado pelo dirigente que, entendendo aqueles direitos como privilégios, desvirtua o seu real fim e passa a usufruí-los de forma a concebê-los como um fim em si mesmo, agindo para mantê-los e, com isso, desconsiderando objetivos outros dos representados.

Isso é o que define o conceito de burocratização sindical, ou seja, quando o grupo dirigente de uma organização democrática, que deveria ser político e estar devidamente exposto ao risco eleitoral, a fim de garantir os embates políticos salutares à entidade, passa a se reproduzir *ad infinitum* no controle da entidade, como se fizesse parte do corpo burocrático de funcionários. Nesse sentido, Michels (1982, p. 64) destaca o seguinte acerca da estabilidade dos representantes políticos: “a missão temporária se transforma num cargo, e o cargo num posto fixo. Os chefes democráticos tornam-se irremovíveis como nunca antes na história o foram os chefes de um corpo aristocrático”. É importante frisar que a impossibilidade de as massas substituírem seus dirigentes é uma ação que deteriora a democracia e que leva à oligarquização na visão de Michels (Ribeiro, 2014).

Esse tipo de ação é nomeado por Rossi e Gerab (2009) de *apego*, isto é, os sindicalistas não querem abrir mão de seus cargos eletivos e do aparelho dos sindicatos. Segundo os autores (Rossi; Gerab, 2009, p. 96), com a exacerbação do apego “ganha espaço a despolitização, o pragmatismo na resolução de problemas imediatos, uma crescente tendência ao afastamento das bases e à derrota nas eleições sindicais”.

⁶ Mandel e Perry discutem a questão particularmente em relação à classe operária. Contudo, muitas de suas ideias acerca da burocratização sindical são válidas para pensar a questão em relação à classe trabalhadora como um todo, visto que o texto dos autores foi escrito no início do século XX, quando pensar em classe trabalhadora era sinônimo de pensar em operariado.

Por fim, Leach (2005), após intensa discussão com diversos autores sobre a teoria de Michels, busca atualizar a teoria do alemão definindo oligarquia da seguinte forma:

é uma concentração de autoridade e/ou influência ilegítimas e arraigadas nas mãos de uma minoria, de modo que, de fato, o que essa minoria deseja é geralmente o que acontece, mesmo quando vai contra os desejos (expressos ativa ou passivamente) da maioria (Leach, 2005, p. 329)⁷.

Após esmiuçar a teoria de Michels, a autora busca criar um modelo de teste de ausência de oligarquização. Ela diz o seguinte:

De modo geral, há duas etapas que devem ser seguidas para demonstrar que a oligarquia foi evitada: primeiro, deve-se demonstrar que a maioria não está estruturalmente impedida de governar [...] Segundo, deve-se demonstrar que, dentro dessa estrutura, o poder está de fato distribuído de forma suficientemente ampla para que nenhuma minoria (formal ou informal) possa efetivamente manter o controle governante (Leach, 2005, p. 316)⁸.

A partir do modelo proposto pela autora, buscaremos compreender o caso do APEOC. Após essa discussão acerca das noções de oligarquização e burocratização, será apresentada a seguir análise da eleição do sindicato estudado – à luz da teoria –, ocorrida entre janeiro e fevereiro de 2015.

Eleição 2015 do sindicato APEOC

O trabalho de campo apontou que no final de 2013 e início de 2014 uma oposição sindical organizada começou a brotar da base do sindicato. No final de 2014, um grupo formado principalmente por professores da rede estadual inaugurou um coletivo chamado “Movimento de Oposição Sindical - APEOC”. Esse movimento esteve presente, principalmente, nas redes sociais na internet. O grupo propalou seu caráter democrático ao anunciar plenárias abertas, podendo qualquer pessoa participar delas, mesmo que não fosse associado à entidade. Essa foi uma tentativa manifesta de se opor ao *modus operandi* da

⁷ Traduzido livremente de: “Oligarchy, then, is a concentration of entrenched illegitimate authority and/or influence in the hands of a minority, such that de facto what that minority wants is generally what comes to pass, even when it goes against the wishes (whether actively or passively expressed) of the majority”.

⁸ Traduzido livremente de: “Generally speaking, there are two steps that must be taken to show that oligarchy has been avoided: first, one must show that the majority is not structurally prevented from ruling [...] Second, one must show that within this structure, power is in fact distributed broadly enough that no minority (formal or informal) can effectively maintain ruling control”.

direção sindical à época, que já se afastava de sua base ao dispensar ferramentas de deliberação como a realização periódica de assembleias gerais.

Foi em meio à disputa política referente à campanha eleitoral do sindicato que veio à tona um dado revelador sobre as ações da direção, a saber: a primeira assembleia geral realizada pós-greve de 2011⁹ ocorreu no dia 13 de março de 2014; quase três anos de hiato de consulta à base. Contudo, ao se analisar o estatuto da entidade, foi possível conferir que esse documento passou por uma reforma no dia 23 de novembro de 2013.

Segundo o próprio estatuto, sua reforma só pode ocorrer em assembleia geral (Art. 7º, b), mas não havia indícios de que havia ocorrido esse tipo de reunião antes de março de 2014. O pesquisador buscou por informações acerca daquela suposta assembleia de novembro de 2013. O que emergiu indica uma intensa burocratização sindical do APEOC.

A 11ª Reforma Estatutária: burocratização e oligarquização das ações sindicais

A primeira ação do pesquisador em relação à busca de dados sobre a reforma estatutária foi vasculhar o site oficial da entidade, a fim de encontrar notícias relacionadas àquela, pois uma das obrigações do sindicato como entidade nominalmente democrática é mobilizar a categoria para momentos fundamentais como uma assembleia geral; ainda mais quando tem por pauta a reforma estatutária da entidade, momento ímpar de uma categoria profissional organizada.

Entretanto, nenhuma notícia foi encontrada. Primeiramente, foi utilizada a ferramenta de busca do site. Não convencido, o pesquisador decidiu consultar todas as notícias recentes do site desde janeiro de 2015 – mês em que ocorreu a pesquisa – regredindo até novembro de 2013. Não havia uma notícia sequer divulgando uma assembleia geral no dia 23 de novembro de 2013. Muito menos, a avaliando, após sua suposta realização.

O segundo passo a fim de se confirmar a existência daquela assembleia foi buscar a sua divulgação em um jornal de grande circulação com pelo menos oito dias de antecedência, norma estatutária (Art. 10º). O pesquisador conseguiu encontrar o edital de convocação daquela reunião. Este foi divulgado no dia 13 de novembro de 2013, com dez dias de antecedência. Contudo,

⁹ Em 2011, os professores da rede estadual do Ceará realizaram uma grande greve pleiteando a implementação do Piso Salarial do Magistério. O movimento durou cerca de dois meses e ficou marcado por episódios de violência policial contra os docentes.

ocorreu em um dos jornais de menor circulação do Ceará: O Estado. Todavia, a expressão “jornal de grande circulação” abre margem para interpretações, logo, para fins burocráticos, o sindicato havia cumprido a norma estatutária.

À medida que os passos comprobatórios iam se afunilando, a assembleia ia sendo confirmada. Tudo indicava que o pesquisador havia deixado escapar aquele importante momento da categoria como campo empírico. Contudo, ainda havia informações a confirmar: a assembleia realmente ocorreu? Quantas pessoas participaram? Assim, o terceiro passo foi buscar a sua lista de frequência e ata. Para tanto, o pesquisador enviou uma mensagem de correio eletrônico, no dia 24 de janeiro de 2015, solicitando à Ouvidoria do sindicato aquela informação. A mensagem foi reenviada no dia 27 do mesmo mês. O pesquisador também se utilizou da área exclusiva para associados do site oficial para requisitar as informações, valendo-se do fato de ser associado à entidade, à época. Apesar da insistência, aquelas mensagens nunca foram respondidas pela entidade democrática.

Dessa forma, foi necessário empreender a consulta desse material no cartório onde o estatuto do APEOC estava registrado. A consulta a esse documento público no cartório foi enriquecedora para a pesquisa. Essa análise finalmente apontou para a realização da assembleia geral responsável pela 11ª reforma daquele estatuto.

Apesar de confirmada a reunião, a ata apresentava algumas contradições, a saber: o Art. 11 do estatuto diz que “a assembleia geral extraordinária só comporta deliberações sobre as matérias objeto de sua convocação”, ou seja, não podem ser incluídos no momento da reunião pontos de pauta além daqueles publicados no edital de convocação. Contudo, o referido artigo foi descumprido, visto que ela foi convocada com a seguinte finalidade: “deliberar sobre alterações no Estatuto do Sindicato APEOC, nos itens que tratam de auxílio-funeral e composição das Comissões Sindicais”. Entretanto, a assembleia deliberou não só sobre a composição, mas também sobre a renomeação das Comissões Sindicais e o período de seus mandatos, que passou a se findar junto ao mandato da diretoria executiva.

Além das alterações em acordo e em desacordo com o edital de convocação daquela assembleia, a direção do APEOC fez alterações no estatuto que sequer constam na ata registrada em cartório, a saber: foram incluídos dois artigos que regem a exclusão de associados, os artigos 54 e 55. O texto de um deles é o seguinte:

Art. 55 - A exclusão do associado se dará nas seguintes questões:

I – grave violação do estatuto;

II – difamar o sindicato, seus membros, associados ou objetos;

III – atividade[s] que contrariem decisões de assembleias ou da diretoria;

IV – desvio de bons costumes;

V – conduta duvidosa, atos ilícitos ou imorais;

VI – falta de pagamento de três parcelas consecutivas nas contribuições associativas

Parágrafo 2º - a perda da qualidade de associado será determinada pela diretoria executiva, cabendo sempre recurso à assembleia geral.

A inclusão destes artigos foi classificada pelo movimento de oposição sindical da seguinte maneira:

Estes artigos, muito convenientemente, abrem margem para os atuais diretores expulsarem associados sumariamente e sem chance de defesa. Isso mesmo! O associado é expulso e, se quiser, tem que correr atrás de seus direitos. Além da ilegalidade de terem acrescentado artigos que não constam na ata, esses artigos são inconstitucionais, visto que a Constituição garante a presunção de inocência, ou seja, todos são inocentes até que se prove o contrário. A atual diretoria inverteu a ordem: todos passaram a ser culpados até que provem ser inocentes (Movimento de Oposição Sindical – APEOC, 2015b).

Pela avaliação do movimento de oposição, a inclusão dos artigos 54 e 55 teria sido realizada pela atual direção a fim de lhe gerar conveniência. Vale ressaltar que, segundo o estatuto, a base só pode convocar assembleia geral com 10% das assinaturas (Art. 9º, b) de seus associados (ou cerca quatro mil assinaturas). Ou seja: é praticamente impossível uma pessoa expulsa do quadro de associados conseguir pautar a avaliação do seu caso em uma assembleia solicitada pela categoria, tendo essa pessoa que contar com a inclusão de seu caso em assembleia pela diretoria que o expulsou.

Além daqueles, a 11ª Reforma estatutária também incluiu no estatuto mais um capítulo com 16 artigos (Capítulo III: do Art. 18 ao Art. 33). Apesar do fato de a inclusão desses 16 artigos ter ocorrido à revelia da ata da assembleia, ela não foi fruto de denúncias pela oposição. Contudo, mais essa alteração estatutária sem consentimento da base aponta para a tendência à oligarquização do APEOC, visto que as pessoas presentes não deliberaram por isso.

Essas foram as alterações proporcionadas pela reforma estatutária ocorrida no dia 23 de novembro de 2013. Entretanto, uma frase constante na ata da assembleia chamou a atenção do investigador, a saber: “Dissecado o assunto, [todas] as propostas foram aprovadas pela unanimidade dos presentes”. Como um assunto polêmico referente à alteração do estatuto com previsão de expulsão sumária de associados e que certamente influenciaria as eleições do sindicato foi aprovado por consenso? Quantas pessoas participaram daquela reunião? E o principal: quem eram essas pessoas?

Antes de tudo, importa ressaltar que, segundo a direção sindical à época, o APEOC contava com 40 mil associados em todo o estado, o que o torna um dos maiores sindicatos do país nesse quesito no setor público. Durante a greve docente da rede estadual de 2011, as assembleias gerais contavam com cerca de cinco mil pessoas ou mais. Um número bastante significativo, mas também um período diferenciado e excepcional. Numa das assembleias ocorrias em 2014, os presentes foram em torno de dois mil. O estatuto diz que a abertura da assembleia geral ocorre “com qualquer número” de presentes em segunda convocação (Art. 13), ou seja, na prática, as deliberações dessa entidade ocorrem sem a necessidade de quórum.

De qualquer forma, a ata da reforma estatutária do dia 23 de novembro de 2013 conta com apenas 27 assinaturas, sendo cinco delas repetidas. Isto é, dos quatro mil associados, somente 22 pessoas participaram daquela assembleia. Outro importante detalhe deve ser destacado: todas as 22 pessoas que participaram daquela reunião eram membros da direção do sindicato à época. Não havia uma pessoa sequer da base.

Por tudo o que foi apresentado aqui, as alterações feitas no estatuto do APEOC foram batizadas pelo movimento de oposição sindical de “Reforma Fantasma” (Movimento de Oposição Sindical – APEOC, 2015b.). Como é possível de se perceber, a direção sindical tomou todas as providências burocráticas para que a assembleia ocorresse de forma legal: publicou edital em “jornal de grande circulação”, a presidiu e a secretariou. Todavia, não tomou nenhuma providência para mobilizar a categoria, além de ter realizado a reunião com apenas 22 pessoas, todas da diretoria. Todos esses indícios mostram que o que foi, de fato, convocada foi uma reunião da diretoria com plenos poderes burocráticos para alterar o estatuto da entidade.

Podemos entender esse caso concreto realizado por dirigentes sindicais a partir da teoria sobre burocracia. Weber (1982, p. 268 *et seq.*), por exemplo, ressaltava o poder da burocracia por meio do segredo, ou seja, os funcionários burocráticos buscam manter seus atos secretos como forma de demonstrar domínio sobre as técnicas desenvolvidas, diferenciando-se, assim, do público geral. No mesmo sentido, o autor fala sobre interferências externas à burocracia, incluindo leigos – isto é, os não burocratas –, como um fardo à burocracia. Comentando a teoria de Weber, Freund (2003, p. 172) diz que toda burocracia tende a “agir nas sombras, resguardada de toda publicidade e principalmente do controle da opinião pública. Isso se explica pelo fato de todo funcionário considerar que, como especialista, é mais capaz de resolver os problemas políticos do que os leigos”.

Dessa forma, é possível interpretar a 11ª Reforma Estatutária como um ato burocrático dos dirigentes eleitos, na medida em que “agiram nas sombras” e redefiniram o funcionamento da entidade à revelia da base. Em adição, os dirigentes utilizaram-se do vasto conhecimento técnico sobre o estatuto para convocar uma assembleia lançando mão de expedientes formais nas condições ideais que evitasse participação da base, dando uma roupagem de legalidade ao ato, apesar do afastamento real dos dirigidos.

O movimento de oposição classificou da seguinte forma o episódio:

Além das irregularidades no corpo da ata – visto que a assembleia tratou de assuntos para os quais não foi convocada, o que é vetado pelo estatuto (Art. 11) –, a diversidade de datas de reconhecimento de firma, o intervalo de tempo entre a data da assembleia e data em que a ata foi protocolada em cartório (mais de 6 meses depois) e também o fato de uma assinatura ter sido reconhecida em um município afastado da capital (local da suposta assembleia) quase 400km nos faz pensar se essa assembleia realmente existiu ou se nossos “representantes” criaram essa ata e saíram, convenientemente, colhendo assinaturas de representantes pelo estado de forma a legitimar o ilegítimo (Movimento de Oposição Sindical – APEOC, 2015b).

Ou seja, o grupo de oposição levantou a suspeita de que a assembleia do dia 23 de novembro de 2013 sequer existiu, tendo sido a ata produzida pela direção e as assinaturas dos participantes tendo sido colhidas a fim de legitimá-la, visto que há firmas reconhecidas em cartórios de outras cidades que não a capital, local alegado onde ocorreu a assembleia. De qualquer forma, o estatuto havia sido modificado e as novas regras passaram a valer. As repercussões das alterações no estatuto serão discutidas adiante.

Repercussões da 11ª Reforma Estatutária: indícios da oligarquização de Michels

A reforma feita em 23 de novembro de 2013 criou impedimentos para a inscrição de chapa visando concorrer à eleição da entidade, o que evidencia que aquelas alterações foram feitas pelos sindicalistas com o intuito de se manterem no controle da entidade.

Antes da reforma, existiam as Comissões Sindicais, um órgão do sindicato. Cada município e cada Zonal¹⁰ de Fortaleza poderiam ter uma Comissão Sindical. Essas Comissões eram formadas por representantes eleitos.

¹⁰ Zonais eram zonas Fortaleza em que os professores que atuavam em cada região da capital se reuniam para tratar de assuntos sindicais. Existiam 21 Zonais à época.

Sua eleição ocorria “na mesma data da eleição dos membros da diretoria” (Art. 33, alínea “a” do estatuto antigo). Esses representantes eleitos formariam o Conselho das Comissões Sindicais, outro órgão sindical. Os associados eleitos para as Comissões formariam automaticamente o Conselho das Comissões.

Ademais, interpretando o estatuto, pode-se compreender que as Comissões Sindicais eram autônomas no sentido de que os associados de cada município e de cada Zonal ficariam livres para se candidatar. Caso algum associado tivesse interesse em se candidatar, estaria ciente de que a eleição ocorreria junto à da diretoria, ou seja, no mesmo pleito, na mesma data. Se, por exemplo, não surgisse nenhum interessado em um determinado município, este ficaria sem Comissão Sindical e sem representação no Conselho das Comissões Sindicais.

Após a reforma, muita coisa mudou, a saber: as Comissões Sindicais foram rebatizadas de Comissões Municipais e o Conselho passou a ter como complemento: “das Comissões Municipais”, conforme consta no documento atualizado após a 11ª reforma estatutária. Apesar da alteração, em vários artigos do estatuto não foram feitas as devidas modificações, assim, em sua nova versão é possível encontrar ambas as denominações para as Comissões e o Conselho. A principal alteração, porém, foi o atrelamento da eleição do Conselho à eleição da diretoria, ou seja, após a reforma, a chapa que pretende concorrer à diretoria sindical deveria indicar membros para o Conselho¹¹. Todavia, há 184 municípios no estado do Ceará, além do fato de que Fortaleza é dividida em 21 Zonais. Assim, após a 11ª reforma estatutária, uma chapa que pretendia concorrer à eleição do APEOC, deveria indicar 64 nomes para a diretoria, além de 123 nomes de 123 municípios diferentes (2/3 dos 184 municípios) e 14 nomes de 14 Zonais diferentes da capital (2/3 dos Zonais). Isto é, a chapa deveria ter, no mínimo, 201 membros, além de possuir uma capilarização por todo o estado, atingindo grande parte de seus municípios.

É importante frisar que a reforma estatutária não tornou, necessariamente, o sindicato mais representativo por ter obrigado as chapas pretendentes a indicarem mais de 200 nomes de vários municípios do estado. Antes da reforma estatutária aqui estudada, já havia eleições para esses representantes espalhados pelo estado. O que a reforma fez foi obrigar as chapas pretendentes a já indicarem esses representantes no ato da inscrição da chapa, o que as obrigava a ter um grande poder de capilarização, o que requeria tempo e dinheiro para esse tipo de mobilização.

¹¹ O estatuto aceita que a chapa indique dois terços da totalidade de membros do Conselho das Comissões Municipais, em caso de impossibilidade de se indicar o número total.

Na prática, isso se traduz num significativo impedimento à disputa política do sindicato, visto que só um grupo com grande ramificação no interior poderia concorrer ao pleito. Para conseguir esse feito era necessário tempo e dinheiro para realizar muitas viagens, a fim de realizar contatos e convencer associados a apoiar sua causa. Tempo e dinheiro eram exatamente dois requisitos que os sindicalistas possuíam, visto que de quatro a sete dirigentes eram liberados de suas atividades docentes para se dedicarem unicamente à entidade, além do fato de que o APEOC, entidade com 40 mil filiados, possui grande arrecadação financeira¹².

Ademais, a liberação e a arrecadação da entidade devem ser utilizadas em prol dos interesses da categoria, logo, não podem servir para fins privados dos sindicalistas. Entretanto, os dados de pesquisa indicam que durante a campanha eleitoral o sindicato continuou realizando visitas técnicas em escolas de vários municípios do estado, valendo-se delas como momento de realização de campanha eleitoral. Essas visitas eram denominadas pela direção sindical de “No chão da escola”, uma espécie de projeto que tinha por fim democratizar informação à base, mas nelas a diretoria, que detinha o poder sindical, não só expunham informações sobre demandas dos professores, mas também expunham suas propostas e se contrapunham à chapa de oposição, conforme relato de um dos professores presentes em uma daquelas reuniões ocorrida em um município do interior, cujo material foi disponibilizado pelo docente na condição de informante.

Segundo o informante, o sindicalista ligou a chapa de oposição a um partido político, o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), qualificando-o como antidemocrático por estar à frente do sindicato da Construção Civil no estado há mais de 20 anos. Ademais, ele disse que gostaria que o grupo de oposição tivesse inscrito chapa para disputar o sindicato “porque é importante o embate”. Todavia, complementou: “mas eles não inscreveram chapa coisa nenhuma porque eles não inscreveram nenhum representante municipal”, isto é, representante das Comissões Municipais, recém-criadas pela 11ª Reforma Estatutária.

As evidências mostram que a suposta ação sindical ordinária de democratização da informação financiada com recursos da organização realizada durante a campanha eleitoral para o sindicato servia também para a direção realizar campanha política com o intuito, óbvio, de se manter à frente da entidade, indício da oligarquização nos termos de Michels (1982).

Além disso, em 29 de janeiro de 2015 (nove dias após o fim do prazo de inscrição de chapas no pleito do APEOC) o projeto “No chão da escola” realizou

¹² O pesquisador requisitou informação sobre arrecadação ao sindicato via correio eletrônico. Mas, novamente, o pedido foi ignorado pela entidade democrática.

a sua 430ª visita em escolas do estado. Coincidentemente, a notícia divulgada no site oficial destacava que 138 municípios haviam sido visitados no curso daquele projeto; número bastante similar aos 123 necessários para a inscrição das Comissões Municipais¹³.

Sobre a 11ª Reforma Estatutária, sua maior repercussão foi o impedimento criado a possíveis grupos que tentariam disputar a eleição da entidade. Esse cenário aponta para o *apego* (Rossi; Gerab, 2009) dos sindicalistas ao sindicato, pois a forma como os sindicalistas realizaram a 11ª Reforma Estatutária indica sua “despolitização” e “afastamento da base” (Rossi; Gerab, 2009), pois despenderam energia e recursos para fins distantes dos interesses da categoria. Aquela reforma ocorreu com o fim implícito de evitar a derrota daqueles sujeitos na eleição sindical, ao criar obstáculos para a inscrição de chapas opositoras – outro efeito do *apego*, segundo os autores.

Como se pode perceber, o caso do APEOC aponta para o *apego* dos dirigentes à entidade e sua oligarquização. Isso se evidencia pelo fato de o mesmo grupo político estar à frente do sindicato há mais 30 anos. Todavia, apesar dos impedimentos criados, o grupo de oposição tentou disputar a eleição ocorrida no dia 24 de fevereiro de 2015 e chegou a inscrever chapa, o que será discutido a seguir.

A atuação da comissão eleitoral como forma de oligarquização

O edital da eleição foi publicado no jornal Diário do Nordeste – este, inequivocamente, de grande circulação¹⁴ – no dia 05 de janeiro de 2015, e o prazo para inscrição de chapas era o dia 20 do mesmo mês.

O movimento de oposição inscreveu apenas os 64 nomes para a diretoria executiva, rejeitando as regras criadas pela 11ª Reforma Estatutária, chamada pelo grupo de “Reforma Fantasma”. O nome da chapa era “Democracia e Luta pela Base: Oposição Alternativa”. Vale ressaltar que a comissão eleitoral era formada apenas por membros da atual direção, que também estavam concorrendo à reeleição. Segundo o Art. 34, alínea “h”, do estatuto do APEOC,

¹³

Disponível

em:

<http://www.apec.org.br/noticias2/34-ultimas-noticias/7534-430-escolas-visitadas-30-000-km-rodados-no-chao-da-escola-a-pleno-vapor.html> Acesso em: 23 mar. 2015.

¹⁴ Esse é outro dado relevante para a pesquisa: por qual motivo a eleição do APEOC foi divulgada no Diário do Nordeste, o maior jornal do Ceará, enquanto a assembleia que reformou o estatuto teve divulgação no O Estado, um jornal de baixíssima circulação no estado? Este é mais um indício de que os dirigentes queriam manter aquela reunião nas sombras.

cabe “à Diretoria a administração e a representação do sindicato e, especificamente: [...] indicar membros da comissão eleitoral”.

Todavia, o grupo de oposição também ajuizou ação no Tribunal Regional do Trabalho (TRT), tribunal federal, a fim de garantir a inscrição da chapa devido ao que chamava de “violação aos princípios da democracia, da soberania dos membros da categoria, da igualdade, da probidade e da lisura eleitoral” (Ceará, 2015a) e também devido às regras eleitorais impostas pela comissão eleitoral em acordo com a 11ª Reforma Estatutária, considerada por aquele grupo como irregular (Ceará, 2015a).

A chapa da situação era denominada “Na Direção Certa”. Enquanto a chapa de oposição contava com 64 nomes, a da situação tinha aproximadamente 250 membros, visto que indicara um representante para pelo menos 2/3 das Comissões Municipais e Zonais, seguindo, dessa forma, a regra criada pela própria direção, por meio da 11ª Reforma Estatutária.

Entretanto, conforme já destacado, o estatuto da entidade continha várias contradições e ambiguidades. O Art. 49, por exemplo, dizia que as Comissões Municipais – criadas pela 11ª Reforma Estatutária – “compõem-se de Presidente, Vice-Presidente, Secretário e Tesoureiro”, ou seja, esse trecho abre margem para que a chapa que visa a concorrer ao pleito tenha que inscrever quatro associados de cada um dos 123 municípios. Isto é, o número de membros da chapa saltaria de 64 para 570, o que deixaria ambas as chapas em situação irregular. Apesar dessa possível interpretação, a comissão eleitoral optou por aquela em que a chapa deveria inscrever apenas um associado por Comissão Municipal, decisão que impugnava apenas a chapa de oposição.

Outro trecho ambíguo do estatuto é o § 1º do mesmo Artigo 49, que versa o seguinte:

Os membros das Comissões Municipais eleitos pelos associados, lotados nas redes municipais de ensino, onde essas Comissões forem criadas, também eleitos pelos associados da rede estadual domiciliados no município, serão empossados pelo Presidente do Sindicato APEOC ou pelo seu substituto legal.

Esse trecho abre margem para a anulação das alterações feitas por essa mesma reforma, visto que estabelece que os representantes das Comissões Municipais devem ser eleitos por associados das redes municipal e estadual de cada município, ou seja, dá autonomia aos associados de cada cidade para, em caso de interesse, se candidatarem ao cargo. Contudo, da forma como a comissão eleitoral estabeleceu a eleição, todos os 40 mil associados deveriam escolher os representantes das Comissões Municipais, já que a chapa inscrita já deveria indicar os nomes de cada município. Ou seja: um associado de Fortaleza

escolheria também o representante da Comissão Municipal de Mauriti, município distante cerca de 500 km da capital, por exemplo. Apesar do trecho destacado, a comissão eleitoral optou pela interpretação que impugnava apenas a chapa da oposição.

Nesse sentido, no dia 04 de fevereiro de 2015 a chapa “Democracia e Luta pela Base: Oposição Alternativa” foi impugnada pela comissão eleitoral. O fato de a comissão eleitoral ser formada apenas por membros da atual direção sindical – que pleiteava a reeleição – fez com que as decisões relacionadas à impugnação de chapa afetassem somente a chapa da oposição, a fim de garantir a reprodução do atual grupo dirigente no controle da entidade. Essas ações se aproximam da definição de burocratização e de oligarquização sindicais, conforme já discutido.

O que foi realizado naquele instante pré-eleição foi uma interpretação parcial das normas e estatutos. Essa parcialidade foi motivo de contestação pelo movimento de oposição através de notas publicadas na internet. Apesar dos protestos, a comissão eleitoral havia oficialmente impugnado a chapa de oposição. Contudo, ainda havia um processo judicial em curso que poderia gerar uma reviravolta na situação, o que será apresentado a seguir.

Eleição do sindicato APEOC na esfera judicial

No dia 09 de fevereiro de 2015, houve uma audiência na justiça com ambas as partes envolvidas. Segundo informações obtidas junto a um dos professores presente à reunião, na condição de informante, nessa reunião o juiz federal destacou que iria julgar o mérito da questão – a impugnação da chapa opositora –, mas que não iria julgar a 11ª Reforma Estatutária – conforme pedia o movimento de oposição –, pois essa era questão política que cabia à categoria resolver. Seu julgamento levaria em conta apenas a liberdade sindical. Ademais, o juiz indicou que as alterações feitas no estatuto pelos atuais sindicalistas abriam margem para a impugnação da chapa da situação também, conforme já discutido, o que inevitavelmente reiniciaria o processo de eleição e talvez até culminasse em novas alterações no estatuto, visto que, a depender da interpretação do documento, dificilmente algum grupo conseguiria inscrever chapa no pleito, mesmo o dos dirigentes à época. Todavia, essa decisão não cabia a ele, tendo a oposição que buscar outras instâncias jurídicas

A decisão judicial saiu apenas no dia 20 de fevereiro à tarde, a sexta-feira anterior à eleição, que ocorreria no dia 24. Apesar do que explanara na audiência, o teor da decisão do juiz, sustentada por decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), foi o seguinte:

Dessa forma, restando evidenciada a condição dos Autores de servidores públicos regidos por regime estatutário, entende este Juízo, conforme razões expendidas, restar caracterizada a incompetência absoluta da Justiça do Trabalho para conhecer e julgar a presente Reclamação trabalhista, pelo que devem ser remetidos os autos ao Juízo competente (Ceará, 2015a).

Isso significava que o processo judicial que estava em curso há um mês seria reiniciado em outra instância, o que, por óbvio, levaria ao perigo da demora, considerando que faltavam quatro dias para a realização da eleição. Em um primeiro momento, isso significava também que a eleição ocorreria normalmente no dia 24 de fevereiro em acordo com as regras da comissão eleitoral/ direção sindical, ou seja, com apenas um chapa, a da situação.

Antes da decisão do dia 20 de fevereiro, o movimento de oposição estava agindo como se a eleição fosse contar com sua participação, assim, continuava publicando em sua página na rede social na internet propostas, textos avaliando a atual direção, currículos dos membros da chapa e avaliações sobre o processo judicial em curso. Entretanto, após aquela decisão, a orientação daquele movimento à base foi o voto nulo (Movimento de Oposição Sindical – APEOC, 2015c), visto que a eleição inevitavelmente ocorreria com a presença apenas da chapa da situação.

Seguindo com a prática da burocratização sindical, a atual direção se utilizou do site oficial da entidade para publicar texto avaliando a decisão judicial do dia 20 de fevereiro. Essa ação da direção poderia ser considerada regular, porque o processo estava interferindo diretamente com a eleição do sindicato e os dirigentes precisariam informar à base sobre as consequências da decisão. Contudo, o teor do texto publicado indica a burocratização, a saber: primeiramente, o texto se reporta indiretamente à 11ª Reforma Estatutária, dizendo o seguinte:

Toda entidade sindical rege-se pelas normas constantes em seu Estatuto aprovado em Assembleia representativa da vontade soberana da categoria. No caso do Sindicato APEOC, o Regulamento Eleitoral constante do estatuto é o mesmo desde quando a entidade deixou de ser associação para se tornar sindicato, não sendo, portanto, alterado desde então.¹⁵

Inicialmente, o texto fala em “vontade soberana da categoria” sem destacar a recente reforma realizada apenas por dirigentes, 22 pessoas. Por conseguinte, lança uma informação confusa, visto que o Regulamento Eleitoral é apenas uma parte do estatuto, servindo apenas para disciplinar a eleição, e

¹⁵

Disponível

em:

<http://www.apec.org.br/quem-somos/quadrienio-2015-2019/7559-eleicoes-apec-fique-sabendo.html> Acesso em: 20 fev. 2015.

discipliná-la tendo como parâmetro o próprio estatuto; este, sim, alterado pela 11ª Reforma Estatutária. Isso fica evidente por outros trechos da publicação em que a direção acusa a oposição de tentar inscrever chapa “em total desconformidade com o Estatuto do Sindicato APEOC”, já não citando o Regulamento Eleitoral, e, sim, o estatuto.

O trecho destacado indica que não há qualquer alteração no estatuto desde 1989, ano de sua criação, quando o APEOC deixou de ser associação e passou a ser sindicato. Nesse sentido, na mesma “visita técnica” citada anteriormente, o sindicalista verbalizou algo nesse sentido, a saber: “Eles [da oposição] não se qualificaram para disputar [a eleição] porque o estatuto é público, ele está no site, está em vários lugares, desde 1989. Se havia algum questionamento, por que não fizeram antes?”. Isso indica que a postura dos sindicalistas foi a de ignorar as denúncias do movimento oposicionista ao verbalizarem que o estatuto não havia passado por modificações, mas, em 2015, o estatuto já havia passado por 11 reformas, visto que a assembleia ocorrida sem a base em novembro de 2013 realizou a 11ª Reforma Estatutária do APEOC. Como se pode perceber, mais uma vez, os dirigentes praticavam a burocratização ao se utilizarem de um tecnicismo burocrático com o fim nítido de confundir a base – os leigos, nos dizeres de Weber.

Por fim, aquele texto no site se encerra com uma avaliação da direção acerca do desfecho da questão judicial:

A ação judicial apresentada pelos integrantes da chapa oposicionista foi julgada na data de 20/02/2015, ocasião na qual o juiz [...] julgou o processo anteriormente ajuizado [...] extinguindo o feito perante a Justiça do Trabalho [...] Assim, o Sindicato APEOC comunica a todos os profissionais da educação do Estado do Ceará a completa obediência ao Estatuto da entidade, norma soberana definida em assembleia da categoria, conforme atestado na decisão judicial que afastou os pedidos da chapa oposicionista¹⁶.

Nessa avaliação é destacada a extinção do processo perante a justiça do trabalho, mas não é ressaltado seu declínio para a justiça estadual, portanto, sua continuidade. Por fim, liga a decisão judicial ao indeferimento da chapa de oposição, como se isto tivesse sido referendado por aquela ao “afast[ar] os pedidos da chapa oposicionista”.

Assim, a eleição ocorreu no dia 24 de fevereiro de 2015 com apenas a chapa candidata à reeleição na cédula de votação. O pleito contou com denúncias de irregularidades por parte da oposição, tais como: fechamento de

¹⁶

Disponível

em:

<http://www.apec.org.br/quem-somos/quadrienio-2015-2019/7559-eleicoes-apec-fique-sabendo.html> Acesso em: 20 fev. 2015.

urna antes do horário previsto, recolhimento de votos em sacolas plásticas, mesários levando a urna até a casa de professores a fim de que votassem, urnas sem lacre etc. (Movimento de Oposição Sindical – APEOC, 2015a).

Apesar de a eleição ter ocorrido, no final da tarde do dia 24 o juiz que ficara responsável pelo processo impetrado pelo movimento de oposição, após o seu declínio para a esfera estadual, concedeu uma liminar suspendendo as eleições até que o processo fosse julgado:

Lançando mão do poder geral de cautela, preconizado na emoldura regra do art. 798 do Código Processo Civil, hei por bem deferir a liminar – *inaudita altera pars* – ordenando a suspensão imediata da eleição do sindicato requerido marcada para hoje, 24/02/2015, até ulterior deliberação deste Juízo (Ceará, 2015b).

Isso significava que o sindicato não poderia realizar os demais procedimentos do pleito: apuração dos votos e divulgação do resultado. O movimento de oposição noticiou, então, em sua rede social na internet a medida judicial. Já a direção sindical não divulgou qualquer informação sobre a liminar e, no dia posterior ao pleito, informou no site oficial da entidade que a eleição “transcorreu em total clima de normalidade”¹⁷. A notícia mais uma vez revelava a burocratização, destacando que a categoria defendeu na eleição “uma pauta que engloba a Nacionalização da Carreira, os Royalties no FUNDEB e a organização por local de trabalho”, todas propostas da chapa da situação. Nesse sentido, a matéria antecipava o resultado da eleição, apesar da decisão judicial em vigor.

Na sexta-feira, dia 27 de fevereiro de 2015, o juiz extinguiu a liminar – possibilitando ao APEOC apurar os votos e divulgar o resultado da eleição - e arquivou o processo por entender que havia perdido o seu objeto. Novamente, o processo não foi julgado.

No dia 28 de fevereiro, na notícia divulgada no site oficial do sindicato para apresentar o resultado final da eleição¹⁸ não há qualquer menção àquela decisão judicial, além de ressaltar que o processo eleitoral se “findou no dia 27/02/2015”, não mencionando o atraso decorrente da liminar que suspendeu a eleição. O resultado da eleição publicado pelo sindicato APEOC foi o seguinte:

¹⁷

Disponível

em:

<http://www.apec.org.br/quem-somos/eleicao/7560-eleicao-para-nova-diretoria-do-sindicato-apec.html> Acesso em: 14 maio 2015.

¹⁸

Disponível

em:

<http://www.apec.org.br/quem-somos/eleicao/7564-resultado-da-eleicao-2015.html> Acesso em: 24 mar. 2015.

Tabela 1 - Quantidade de votos por categorias divulgada pela direção sindical

Chapa Única	Nulo	Branco	Total
7.968 (96,3%)	175 (2,1%)	134 (1,6%)	8.277 (100%)

Fonte:

<http://www.apec.org.br/quem-somos/eleicao/7564-resultado-da-eleicao-2015.html> Acesso em: 24 mar. 2015.

Como destaca a tabela, o número de votantes foi de cerca de 20% dos 40 mil associados. Ademais, a proporção de votos na chapa única foi superior a 96%. Vale ressaltar que a mesa apuradora dos votos seguiu a mesma regra da comissão eleitoral: formada somente por pessoas indicadas pela atual direção. Chapas inscritas poderiam indicar fiscais para a mesa apuradora, porém, considerando a impugnação da chapa de oposição, somente a chapa da situação pode indicar fiscais. Tudo isso indica, por óbvio, um processo de fiscalização e de gerenciamento que impede auditoria.

O resultado foi questionado pelo movimento de oposição da seguinte maneira (Movimento de Oposição Sindical – APEOC, 2015a): “A diretoria do Sindicato APEOC divulgou no último sábado o resultado do circo eleitoral armado para manter a atual direção [...] Todos que acompanharam o processo puderam ver o show de arbitrariedades.” Por fim, questionou o resultado: “Um número absurdo, diante do forte apoio dos professores dado à Oposição, que chamou Voto Nulo”. Já a atual direção respondeu divulgando uma moção de apoio assinada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)¹⁹, que ressaltava que aquela entidade “acompanhou o processo eleitoral [do APEOC], testemunhando sua lisura”, além do fato de que “a Comissão Eleitoral respeitou integralmente os procedimentos, oportunizando aos membros da categoria associados à Apeoc que constituíssem chapas para o pleito”. A Confederação não citou em sua moção a 11ª reforma estatutária e a forma como essa reforma foi conduzida. Com isso, a CNTE “endoss[ou] todo o processo”.

Por fim, o processo eleitoral foi encerrado e a atual direção foi reeleita para novo mandato de quatro anos.

¹⁹

Disponível

em:

<http://www.apec.org.br/quem-somos/eleicao/7561-mocao-de-apoio-ao-processo-eleitoral-do-sindicato-apec.html> Acesso em: 23 mar. 2015.

Considerações finais

Inicialmente, é importante destacar que os temas da burocratização e da oligarquização sindicais são vastos e que novas pesquisas são bem-vindas para o melhor entendimento desses fenômenos.

As análises realizadas indicam que no período da pesquisa os dirigentes do sindicato APEOC adotaram medidas que empurraram a entidade para um processo de burocratização e de oligarquização, visto que a 11ª Reforma Estatutária foi realizada de forma heterodoxa, sem a participação da base, e criou obstáculos insuperáveis para a real disputa política pela direção da agremiação, isto é, afastando a possibilidade de a base – a mesma que foi alijada da reforma do estatuto – concorrer. Ademais, engessou as representações municipais e locais ao atrelar o voto nas comissões municipais e nos Zonais ao voto na chapa para a direção executiva da entidade. A forma como ocorreu a reforma pode ser compreendida por meio da visão de Leach (2005, p. 327), que ressalta que “a retenção intencional de informações [pelos dirigentes] que, se estivessem disponíveis para a população em geral, provavelmente levariam a um resultado indesejável para a elite”²⁰. Essa ação é considerada uma face de poder categorizada como informal, pois não foi sancionada pela maioria, logo, é considerada pela autora uma forma de “manipulação” (*manipulation*).

Considerando, ainda, o teste de Leach (2005), apresentado anteriormente, podemos afirmar que o APEOC não passou no teste de ausência de oligarquização, pois, primeiramente, a estratégia do sindicato de convocar apenas assembleias extraordinárias tira o poder da base de discutir determinados assuntos que podem ser considerados inconvenientes para os dirigentes, ou seja, a maioria já não governa. Leach (2005, p. 327) diz especificamente o seguinte sobre a questão: trata-se “[d]a capacidade de definir a agenda para garantir que certas questões ameaçadoras nunca sejam discutidas”²¹, o que a autora também chama de “manipulação” pela mesma razão destacada anteriormente. Por conseguinte, a reforma estatutária criou, à revelia da base, mecanismos para que a minoria dirigente mantenha o controle da entidade de forma indefinida.

Esse cenário é diferente, por exemplo, do apresentado por Soares (2016), que indica a burocratização de sindicatos de trabalhadores bancários considerando uma conjuntura política favorável que, por um lado, beneficia os

²⁰ Traduzido livremente de : “the intentional withholding of information that, were it available to the rank and file, would likely lead to an undesirable outcome for the elite”.

²¹ Traduzido livremente de: “The agenda-setting ability to make sure that certain threatening issues never come up for discussion”.

dirigentes atuais e, por outro, abafa vozes dissonantes. No caso do APEOC, foram criados pelos atuais dirigentes mecanismos estatutários que, na prática, impedem a disputa política da entidade, o que leva à estabilidade dos atuais diretores nos cargos. Nesse sentido, o caso do APEOC contribui para diminuir a lacuna de estudos sobre estabilidade/ rotatividade de dirigentes em seus cargos, conforme observado por Ribeiro (2014).

Dessa forma, a teoria de Michels (1982) contribui para a compreensão das ações dos sindicalistas, visto que, ainda hoje o mesmo grupo político está à frente do sindicato APEOC, completando um período de cerca de quatro décadas à frente da direção da entidade. Considerando as regras eleitorais criadas pela reforma estatutária sem a presença da base, é provável que ainda demore muitos anos até ocorrer uma real disputa política eleitoral pelo controle do sindicato. Dessa forma, Michels (1982), que faleceu há quase 100 anos, parece se referir ao caso aqui estudado quando diz que chefes democráticos se tornam um corpo burocrático. A hipótese mais coerente relacionada ao caso em voga é a de que esses dirigentes não querem perder seus direitos e outras benesses como dirigentes, direitos que se tornam privilégios. Todavia, essa vontade particular pode se chocar com a vontade geral, que, mesmo em caso de insatisfação, não consegue substituir seus delegados, o que, mais uma vez, é explicado pela teoria de Michels (1982).

Apesar disso, não é possível afirmar que isso ocorre porque as “massas são irracionais”, conforme destacam os críticos da “teoria das elites”, como é o caso de Valente (2006). A base do sindicato APEOC não foi consultada sobre a 11ª Reforma Estatutária e não é possível afirmar que concorde com as alterações estatutárias advindas dela. Uma prática que se tornou comum aos sindicalistas daquela agremiação é evitar que a base delibere, controlando a pauta das assembleias por meio da convocação de assembleias extraordinárias, que não suportam a inclusão de pautas durante sua realização. Dessa forma, a categoria só pode decidir sobre os temas escolhidos pela direção sindical em discussões mediadas também por esses dirigentes (Pessoa, 2015).

Tudo isso indica que o processo de burocratização e de oligarquização sindical ocorrido no APEOC foi à revelia do interesse da base, podendo ocorrer o que o trabalho de campo desta investigação apontou: um processo contínuo de cerceamento das decisões democráticas na entidade, que enclausuram a base de uma forma que, apesar de resistências, não consegue reverter aquele processo, o que converge com a teoria de Michels (1982).

É importante lembrar que o movimento de oposição sindical denunciou as ações dos sindicalistas para a categoria, mas a direção sindical possuía um poder que impedia qualquer tipo de contestação pela base, pois as assembleias

tenham pauta controlada e o próprio processo eleitoral contou com normas incomuns, como o fato de o presidente do sindicato, que estava concorrendo à reeleição, ser também o presidente da comissão eleitoral, sendo o responsável pela impugnação da chapa de oposição na eleição de 2015. O Poder Judiciário optou por não deliberar sobre o caso do APEOC. O que poderia a base frente ao poder dos dirigentes?

Dessa forma, considerando o objetivo deste texto, o caso do sindicato APEOC aponta para o fato de que os conflitos estudados revelam um processo de burocratização e de oligarquização da entidade. Todavia, sem necessariamente haver a presença de “massas irracionais” que apoiam isso. Ao contrário, houve ações de denúncia daquele processo e de resistência, mas sem efeitos práticos devido ao controle da pauta pelos sindicalistas.

Por outro lado, Rossi e Gerab (2009) destacam que o apego de sindicalistas ao sindicato pode levar esse grupo à derrota nas eleições sindicais. Mas a direção do sindicato APEOC compreendeu esse fenômeno e tomou medidas para evitar a derrota, o que se deu por meio da 11ª Reforma Estatutária.

Com isso, por mais que haja despolitização, pragmatismo e afastamento da base, o grupo que controla o sindicato não corre riscos reais de perder a eleição. Com isso, em relação ao caso estudado, foi possível demonstrar que “existe uma oligarquia apesar de uma estrutura democrática” (Leach, 2005, p. 329), uma das duas maneiras possíveis de identificar uma oligarquia, segundo a autora.

Por fim, é necessário que novos estudos busquem compreender se as ações praticadas pela direção do sindicato APEOC são isoladas ou se há outras entidades lançando mão do mesmo expediente, visto que isso pode ser a “ponta do iceberg” para um novo fenômeno presente no movimento sindical, pois as últimas décadas têm sido de crise para o sindicalismo, o que pode levar os diversos grupos políticos a ações heterodoxas como forma de apego às entidades.

Referências bibliográficas

CEARÁ. 2015a. Poder Judiciário. *Ata de Audiência da Ação nº. 0000063-77.2015.5.07.002*. Fortaleza.

CEARÁ. 2015b. Poder Judiciário. *Decisão Processo Nº 0133432-51.2015.8.06.0001*. Fortaleza.

CELLARD, A. 2014. A análise documental. In: POUPART, Jean; DESLAURIERS, Jean-Pierre; GROULX, Lionel-H.; LAPERRIERE, Anne; MAYER, Robert; PIRES, Álvaro P. (Orgs.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis - RJ: Vozes. p. 295-316.

FREUND, Julien. 2013. *Sociologia de Max Weber*. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

GOLDMAN, Márcio. 1995. Antropologia contemporânea, sociedades complexas e outras questões. In: *Anuário Antropológico/93*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

LEACH, Darcy. 2005. The iron law of what again? Conceptualizing oligarchy across organizational forms. *Sociological Theory*, 23 (3): 312-337.

MANDEL, Ernest; PERRY, Anderson. 2005. A burocracia no movimento operário. In: *Cadernos Democracia Socialista* – Volume V. São Paulo: Editora Aparte. Disponível em: < <https://goo.gl/RjbFMA> > Acesso em: 25 jul. 2015.

MICHELS, Robert. 1982. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília : Ed. Universidade de Brasília.

MORAIS, Jorge Ventura de. 1993. Assistencialismo, burocracia e novo sindicalismo: 1978 - 1989. In: *Caderno DRH 19*. Salvador.

MOVIMENTO DE OPOSIÇÃO SINDICAL – APEOC. 2015a. *Boletim do Movimento de Oposição na APEOC* – Ano I – Nº 1. Fortaleza.

MOVIMENTO DE OPOSIÇÃO SINDICAL – APEOC. 2015b. *Ata da Reforma Fantasma com esclarecimentos da Oposição*. Fortaleza.

MOVIMENTO DE OPOSIÇÃO SINDICAL – APEOC. 2015c. *Eleições para a APEOC: vote nulo*. Fortaleza.

PESSOA, Márcio Kleber Moraes. 2015. *A crise do sindicalismo e o caso do Sindicato APEOC: uma análise a partir da greve de 2011*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

RIBEIRO, Pedro Floriano. 2014. A lei da oligarquia de Michels: modos de usar. *REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS*. Vol. 29, nº 85.

SOARES, José Luiz. 2016. O que terá acontecido ao sindicalismo bancário no Brasil (2003-2014)? *Sociol. antropol.* Rio de Janeiro, v.06.02: 497-522.

ROSSI, Waldemar; GERAB, William Jorge. 2009. *Para entender os sindicatos no Brasil: uma visão classista*. São Paulo: Expressão Popular.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. 2006. *Democracia enclausurada*: um debate crítico sobre a democracia representativa contemporânea. Brasília : Câmara dos Deputados. (Coleção Parlamento em Teses n. 2)

YIN, Robert K. 2001. *Estudo de caso*: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman.

WEBER, Max. 1982. Burocracia. *In*: GERTH, H. H.; WRIGHT MILLS, C. (Orgs.). *Max Weber*: ensaios de sociologia. Rio de Janeiro: LTC.