MARCOS D' ÁVILA MELO FERNANDES

ORGANIZAÇÃO SINDICAL BRASILEIRA APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: UNICIDADE, LIBERDADE E REPRESENTATIVIDADE SINDICAIS

Dissertação de mestrado

Orientador: Professor Associado Dr. Estêvão Mallet

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2018

MARCOS D' ÁVILA MELO FERNANDES

Organização sindical brasileira após a Constituição Federal de 1988: unicidade, liberdade e representatividade sindicais

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial à obtenção do título de mestre em Direito, na área de concentração Direito do Trabalho e Seguridade Social, sob a orientação do Professor Associado Dr. Estêvão Mallet.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação da Publicação
Serviços de Biblioteca da USP

FERNANDES, Marcos d'Ávila M. **Organização sindical brasileira após a Constituição Federal de 1988**: unicidade, liberdade e representatividade sindicais. / Marcos d' Ávila Melo Fernandes. -- São Paulo: USP / Faculdade de Direito, 2018.

233 f.

Orientador: Professor Associado Dr. Estêvão Mallet.

Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Direito do Trabalho e da Seguridade Social. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2018.

Bibliografia.

1. Direito Coletivo do Trabalho. 2. Organização Sindical. 3. Liberdade Sindical. I. MALLET, Estêvão, orientador. II. Título.

CDU

BANCA EXAMINADORA

_____

Orientador Prof. Dr. Estêvão Mallet

_____

_____

Era uma quinta-feira de um outono febril. Datava 13 de maio, no ano de 2010, e algumas nuvens tomavam para si os últimos suspiros do sol. Veio o crepúsculo e, com ele, raiava a vida. Ainda timidamente, o corpo mantinha-se inerte. Então, três palmadas romperam o universo, anunciando a profecia de um amor incondicional. O que era timidez tornou-se um choro longo e profundo, apaziguado somente quando lhe tomei nos braços pela primeira vez, para nunca mais largar.

A você, Luca, meu filho, com todo amor e toda devoção de sempre.

AGRADECIMENTOS

Há uma música de Gonzaguinha que se tornou lugar comum nas minhas andanças emocionais. Não à toa, chama-se *Caminhos do coração*. Num de seus versos, diz: *A gente é tanta gente onde quer que a gente vá*. É exatamente assim que me sinto em cada passo que dou. Aqui, não poderia ser diferente.

Várias pessoas estiveram presentes no desafio de retomar aos bancos de faculdade: colegas de escritório, família, amigos, todos os próximos me ajudaram em alguma medida. Mas, ainda que eu corra algum risco de cometer deslizes, não posso deixar de direcionar, em especial, meu agradecimento.

Primeiramente, dirijo-me ao professor Estêvão Mallet, que muito me honrou ao assumir a orientação do meu mestrado. A dedicação e a qualificação que lhe fizeram um profissional tão gabaritado empolgam e estimulam aqueles que, como eu, ainda engatinham. Sua gentileza e sua generosidade, presentes até mesmo nos momentos mais críticos, também permitiram realizar essa travessia com mais suavidade. Posso dizer, sem qualquer espaço para rompantes, que concluo essa etapa ainda mais encantado do que cheguei.

Ao meu pai, que é origem de tudo. A sua paixão pela profissão me fez escolher a advocacia antes mesmo de eu saber o que era o Direito. Passa o tempo, sucedem-se os anos, e cada vez mais sua devoção aumenta. Aprendi, com você, que não adianta trilhar um caminho que não seja o do coração, que não se possa "beber da água da fonte da mata", pois é lá que está toda poesia.

Por fim, mas não menos especial, quero fazer outro agradecimento a alguém que atende pelo nome de Letícia Mendes Carvalho d' Ávila Fernandes. Nome de princesa, espírito de rainha. Certamente, eu não teria conseguido sem você, sem o seu apoio incondicional nos finais de semana perdidos e nas madrugadas que deixei os meninos aos seus cuidados, para seguir a São Paulo. A sua permanente disponibilidade me fizeram ir adiante e enxergar o horizonte mesmo nas dificuldades. Cheguei à etapa final do curso mais fortalecido e, principalmente, mais feliz: ganhei uma esposa e, com ela, outro filho, adotado afetivamente, para aumentar esse amor que já não cabe em mim.

RESUMO

FERNANDES, Marcos d'Ávila Melo. **Organização sindical brasileira após a Constituição Federal de 1988: unicidade, liberdade e representatividade sindicais**. 233 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

O modelo brasileiro de organização sindical atravessou décadas sem mudanças significativas, chegando até a Constituição Federal de 1988 com a preservação de restrições que remontam à gênese da normatização em torno do assunto, entre as quais a unicidade sindical e a segmentação dos sindicatos por categoria.
Por outro lado, dados estatísticos revelam que o sindicalismo brasileiro atravessa grave crise, sobretudo do ponto de vista democrático, a conduzir ao distanciamento entre as entidades sindicais representativas e a categoria. É, em outros termos, uma crise de representatividade.
Para melhor adequar as incongruências normativas e superar a crise, é necessário repensar o direito da liberdade sindical, adequando-o ao anseio democrático e à perspectiva dos direitos fundamentais, e propiciar a livre participação dos indivíduos e de agrupamentos espontâneos que estejam fora das raias do sindicalismo oficial.
Nesse sentido, o critério da representatividade surge como uma alternativa existente em nosso ordenamento jurídico apta a atingir esse desiderato, devendo ser aplicado nas ações judiciais de natureza intersindical.

Palavras-chaves: Sindicatos. Organização Sindical. Democracia. Liberdade Sindical. Direitos Fundamentais. Representatividade

ABSTRACT

FERNANDES, Marcos d'Ávila Melo. **Brazilian trade union organization after the Federal Constitution of 1988**: oneness, liberty and trade unions representativity. 233 p. Master – Law School, University of São Paulo, São Paulo, 2018

The brazilian model of trade union organization has gone through decades without any considerable changes, reaching the Federal Constitution of 1988 with the maintenance of restrictions which date back to the genesis of the normatization regarding the subject, among which are the trade union oneness and the segmentation of the trade unions by category.

On the other hand, statistical data reveal that Brazilian trade unionism is going through a crisis, especially from the democratic point of view, for conducting to the distancing of trade union entities representatives of the category. It is, in other terms, a crisis of representativeness.

To better adjust the regulatory inconsistencies and overcome the crisis, it's necessary to rethink the right to the trade union liberty, adjusting it to the democratic yearning and to the fundamental rights, and to provide the free participation of the individuals and the spontaneous groupings that are outside the bounds of the official trade unionism.

In this sense, the criterion of the representativity appears as an existent alternative in our legal order, chooses to reach this desideratum, and it should be applied in inter-union lawsuits.

Keywords: Trade Union- Trade Union Organization - Democracy – Trade Union liberty - Fundamental Rights - Representativeness

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 11

CAPÍTULO I – PARADOXOS DA ORGANIZAÇÃO SINDICAL BRASILEIRA....19

1.1 Breve histórico quanto à organização sindical no Brasil a partir do século XX.....19

1.2 A Constituinte e o modelo de organização sindical estabelecido na Constituição federal de 1988.....42

CAPÍTULO II – A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE FRENTE À ORGANIZAÇÃO SINDICAL DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....59

2.1 Crise de representatividade na organização sindical brasileira.....59

2.1.1 Causas exógenas da crise do sindicalismo.....60

2.1.2 Causas endógenas da crise do sindicalismo.....70

2.2 Dados atuais do sindicalismo no Brasil.....78

2.3 A contribuição jurisprudencial para o fracionamento sindical: nebulosidade quanto aos critérios para definição de categoria e a desagregação sindical.....92

2.3.1 Alguns precedentes do TST que reforçam a desagração sindical.....100

2.4 O problema da unicidade sindical.....111

CAPÍTULO III – APONTAMENTOS SOBRE O PRINCÍPIO DA LIBERDADE SINDICAL.....125

3.1 Liberdade sindical como direito fundamental.....126

3.2 Dimensões da liberdade sindical.....139

3.3 Releitura democrática da liberdade sindical e autonomia sindical a partir da Constituição Federal de 1988: limites e avanços.....147

3.3.1 O problema da dimensão democrática.....149

3.3.2 Mutação constitucional como instrumento de preservação dos direitos fundamentais e da democracia.....158

3.3.3 Mutação constitucional da liberdade sindical.....163

CAPÍTULO IV – A INVESTIDURA SINDICAL: CRITÉRIO DA ANTERIORIDADE OU DA REPRESENTATIVIDADE?.....184

4.1 Representatividade x Representação – representação formal x representação efetiva.....186

4.2 Intervencionismo estatal (ativismo judicial) na definição do critério de representatividade.....196

4.3 Critério do sindicato mais representativo nas questões intersindicais.....199

4.3.1 Critério da representatividade em desmembramentos sindicais.....199

4.3.2 Superação da investidura sindical: sobreposição de associação profissional mais representativa em detrimento de sindicato pré-constituído.....204

4.3.2.1 Senso comum teórico: a irrefletida jurisprudência quanto à antecedência para fins de investidura sindical.....206

4.3.2.3 O critério da representatividade na superação da investidura sindical.....206

CONCLUSÃO.....221

BIBLIOGRAFIA.....224

INTRODUÇÃO

Rios de tinta já foram gastos na doutrina trabalhista sobre a organização sindical brasileira. Alguns autores defendem que a Constituição Federal, no particular, atende às perspectivas democráticas, nada obstante o seu artigo 8º manter a unicidade sindical e o enquadramento por categoria, herdadas da estrutura que remonta à década de 1930, sob um regime de governo autoritário. Outros, provavelmente a maioria, advogam que são justamente esses elementos reveladores de um contrassenso constitucional da Carta de 1988, pois, de um lado, assegura uma sociedade absolutamente livre, inclusive associativa, mas, por outro, traça rigidamente o espaço destinado aos movimentos sindicais, determinando em que medida e como os sindicatos devem atuar.

Como se sabe, ao contrário da ruptura almejada por grande parte da sociedade, o modelo desenhado pela Carta Constitucional de 1988, em seu artigo 8º, manteve a estrutura sindical lastreada na unicidade (combinando o binômio categoria/base territorial) e, de outro, na contribuição compulsória (antigo imposto sindical e fonte de sucessivos escândalos), esta prevista em norma infraconstitucional.

À manutenção dessa estrutura impeditiva de livre escolha da entidade representativa do trabalhador são sempre relacionadas motivações de ordem política e econômica: aos sindicatos, interessa a contribuição compulsória e o monopólio da representação; ao Estado, mantenedor desse sistema, interessa exercitá-la sob controle, ainda que não mais direto.

Assim, tornou-se lugar comum na academia justrabalhista a crítica também à contribuição sindical compulsória, prevista no art. 579 da CLT. Em que pese o antigo imposto sindical tenha sido extinto com a Lei 13.467/2017, intitulada “Reforma Trabalhista”, o fato é que a sua exigibilidade prolongada por décadas culminou na proliferação oportunista e desenfreada de sindicatos desejosos única e exclusivamente dessa contribuição, sem comprometimento com o *munus*

constitucional delegado a tais entidades. Ao menos assim é como advoga a maior parte da doutrina.

É bem verdade que a contribuição sindical compulsória não foi a única razão para que o país atingisse a marca irracional e injustificável superior a 16.000 entidades sindicais atualmente ativas, segundo dados do IBGE. No Brasil, já é de longa data a constatação de que os sindicatos são importante espaço de ocupação política, seja através de partidos políticos, seja através de dirigentes sindicais com pretensões para além do puro exercício sindical, o que repercutiu na criação de novos sindicatos, na fragmentação de categorias e no fracionamento ou desmembramento de entidades anteriormente existentes, com o escopo de se sagrar representante de determinada coletividade.

Claro que a ocupação de espaços políticos não representa de *per si* um aspecto negativo do movimento sindical brasileiro, ao contrário, mesmo porque a sua representação através de cargos eletivos é salutar ao processo democrático e à busca por melhores condições de vida para os trabalhadores, assim como inegavelmente socorre aos agrupamentos empresariais, que frequentemente abraçam campanhas políticas com o objetivo de atender às suas pretensões.

Contudo, o reflexo de tudo isso foi o surgimento de inúmeras pequenas entidades sindicais, municipais ou intermunicipais, sem qualquer representatividade efetiva. Nada obstante a previsão constitucional da unicidade sindical, como dito, a prática brasileira revela o crescente número de pequenos sindicatos sem qualquer comprometimento com a categoria e com força política ínfima, que se institucionalizaram e sustentaram em razão da contribuição sindical compulsória e da exclusividade de representação. Portanto, é irreparável a constatação de que se tornaram rotineiras aquelas práticas de desvirtuamento de objetivo quando da criação, fracionamento ou desmembramento de entidades sindicais.

Esse cenário de tamanha fragmentação revela-nos também o colapso no qual se envolveu o movimento sindical brasileiro, que, apesar da

unicidade, pulverizou-se excessivamente, criou um emaranhado na representação das categorias e se distanciou vertiginosamente dos trabalhadores.

Daí a afirmação de que o movimento sindical, salvo honrosas exceções, já não exerce a necessária pressão sobre o patronato, tampouco atua legitimamente em defesa dos interesses e direitos metaindividuais. A fragilidade das entidades sindicais e o enfraquecimento do seu poder reivindicatório são denunciados a todo momento nos acordos e convenções coletivas, que demonstram quase sempre a submissão dos trabalhadores ao poder econômico das empresas e o desequilíbrio existente.

De tudo isto, é sensível o prejuízo não só para a classe trabalhadora relegada à representação formal dessas entidades de fachada, mas ao próprio movimento sindical como um todo, que inegavelmente perdeu credibilidade e é alvo das mais diversas críticas da sociedade, afetando até mesmo os sindicatos reconhecidamente atuantes. Perde-se, com isto, a democracia em igual medida.

Por outro lado, a mudança paradigmática da ordem jurídica decorrente do agravamento da complexidade política, econômica e social no fim do século XIX e início do século XX, a qual proporcionou a urbanização dos conflitos, a massificação da atividade social e a convergência de bens e fruições, culminou na migração do conceito individualista de direito para uma vertente coletiva de interesses sociais.

Os interesses privados, entendidos na dimensão clássica de direitos subjetivos, característico do Estado Liberal, os quais entabulavam uma relação jurídica claramente identificada entre as partes, foram cedendo lugar aos interesses de massa, isto é, àqueles comuns a determinado conjunto de pessoas, além de contrapor grupos e segmentos de indivíduos.

Uma nova ordem política e jurídica houve de ser estabelecida para que se amoldasse à nova realidade socioeconômica, modificando conceitos jurídicos e o espectro de atuação do Estado, inclusive na gestão da coisa pública

e dos particulares, para guinar os interesses sociais à categoria de direitos fundamentais, verdadeiramente tutelados pela legislação.

Com isso, estabeleceu-se a possibilidade de que grupos de indivíduos dos mais diversos segmentos, inclusive minoritários, atuassem conjuntamente e participassem efetivamente enquanto agentes ativos no processo de tomadas de decisões que envolvessem a coletividade no plano político, social e/ou econômico.

Evidencia-se, com isso, duas realidades completamente antagônicas: de um lado, uma sociedade multifacetada e massificada, caracterizada pela pulverização de grupos e interesses, aos quais a Constituição buscou garantir assento no processo democrático, sejam eles majoritários ou minoritários; mas, de outra banda e em tese, uma organização sindical engessada, que impede os atores sociais de se autodeterminarem e construírem autonomamente o arranjo que mais lhe convenha, submetendo-lhes à sorte da entidade sindical que se apropriou de sua representação.

A este descompasso entre o modelo legal de organização sindical brasileira e o pluralismo que é inerente à sociedade daremos o nome de "crise de representatividade sindical".

A previsão constitucional acerca da unicidade sindical torna-se incompreensível sob o prisma de uma hermenêutica jurídica vinculada à concepção moderna de Estado democrático de direito, da qual se exige garantias de efetiva e autônoma participação dos cidadãos. Por conseguinte, a unicidade sindical não reflete uma ordem legal afeita às premissas inerentes ao pluralismo, fazendo sucumbir a necessária pretensão de legitimidade representativa, de tal forma que muitos membros de uma categoria profissional não se enxergam como co-autores dos processos pseudodemocrático a ele inerentes.

A desarticulação e fragmentação da representatividade sindical aliada ao caráter multifuncional inerente ao trabalhador moderno faz perder a própria referência de enquadramento, criando "núcleos hipossuficientes" dentro

da mesma categoria e conduzindo sistematicamente à submissão de grupos minoritários com menor força política.

Até agora, o presente trabalho talvez não tenha dito nenhuma novidade. Mas, a questão que se impõe a partir desse esquadro tão batido, repisado e vociferado à exaustão é: qual a solução a se propor diante de tamanho problema?

Essa reflexão torna-se ainda mais apropriada e inquietante com a reforma trabalhista (Lei 13.467/2017), porque, se por um lado, alterou a redação do art. 579 da CLT para extinguir a contribuição compulsória, por outro, não mexeu na estrutura que a justificava: a unicidade sindical[1]. Com o fim do citado imposto, não tardará para que os sindicatos pelegos, criados apenas com vistas à antiga contribuição compulsória, passem a existir exclusivamente "no papel", e aí sim sem nenhuma atuação de qualquer ordem, mínima que seja. De logo, muitos entenderão que essa é uma medida salutar e que o objetivo da extinção do imposto sindical foi justamente exterminar os "sindicatos de fachada". **Porém, o que pouco tem se questionado é como ficarão os trabalhadores que eram representados por essas entidades, já que a estrutura constitucional de representação única associada ao critério da anterioridade na investidura sindical impediria a criação ou o reconhecimento de novas agremiações sindicais que assumirem o encargo de patrocínio dessas categorias órfãs**.

E é justamente por essa razão que se mostra indispensável à ciência jurídica buscar, no ordenamento legal, alternativas disponíveis que suplantem essa crise de representatividade e harmonizem, na melhor medida possível, a organização sindical vigente e os princípios democráticos. Dito de outro modo, o cenário atual e o esquadro normativo vigente mostram-se aparentemente antagônicos, pondo aos operadores do Direito o desafio de interpretar a legislação trabalhista constitucional e infraconstitucional de forma mais includente, assegurar a máxima eficácia dos direitos sociais e, sobretudo, responder ao anseio democrático lastreado em fórmulas garantistas do

[1] Mesmo porque, obviamente, essa alteração demandaria Emenda Constitucional, já que remonta ao art. 8º da CF/88.

pluralismo, sem se distanciar das limitações legais que a opção pela unicidade sindical impõe.

À luz de teorias constitucionais, o sistema de representatividade somente corresponde às expectativas de um modelo democrático e deliberativo mantendo-se aberto a intervenções provenientes de um espaço estruturado que permita a autodeterminação do sujeito. A evolução do Direito do Trabalho, neste particular, requer pensar o tema sob novo referencial, intuído na perspectiva de assegurar, plenamente e de forma inovadora, a ampla representatividade e tutela coletivas.

O tema é árido, para dizer o mínimo.

É bem verdade que o Direito do Trabalho brasileiro vem se debruçando sobre alguns desses aspectos relativos ao sindicalismo, contextualizando a desarticulação e a fragmentação do movimento sindical, bem como o seu comprometimento político, cujos resultados são nitidamente visíveis no esvaziamento do poder reivindicatório e na diminuição da efetiva representatividade de direitos e interesses metaindividuais, como já antecipado.

Contudo, se, por um lado, doutrina e jurisprudência já teceram várias críticas à organização sindical no país e revelaram a crise de representatividade, por outro, é igualmente certo que a maior parte dos estudos relacionados ao tema carece de uma análise estrutural da gênese do problema, assim como são órfãos de soluções propositivas e orgânicas. Em regra, as vozes que se levantam contra a organização sindical no Brasil defendem uma mudança legislativa, como, por exemplo, a ratificação da Convenção n. 87 da OIT. Essa bandeira, de modo algum, deixa de ser relevante, mas não resolve o problema, que é imediato. **Ou seja, urge investigar uma alternativa já vigente, já disponível, apesar da unicidade sindical**.

Assim, a reconstrução científica do papel e da forma de representatividade sindical é indispensável, sobretudo permitindo de modo mais amplo a participação de outros atores. **Seguindo esse desiderato, é possível**

também repensar os critérios alusivos à investidura sindical, afastando o requisito da anterioridade e privilegiando as entidades que tenham máxima representatividade, como forma de potencializar a eficácia dos direitos fundamentais, entre os quais a liberdade sindical, e atender aos anseios democráticos versados na Constituição Federal de 1988.

Essa especificidade da matéria (anterioridade na investidura sindical), em regra, é tratada a partir de um senso comum teórico dos juristas, de maneira irrefletida. E, a seu turno, a jurisprudência é vacilante. Por isso, o objetivo deste trabalho é estabelecer uma releitura a partir dos direitos à organização social e aos procedimentos que viabilizem e assegurem amplos mecanismos de representação coletiva, pois o sistema demanda condições de existência representativa dos diversos agrupamentos sociais, econômicos e políticos. Em outros termos, é dizer que constitui pressuposto democrático a criação de vínculos "*entre os indivíduos e o poder e, por isso, a ordem constitucional democrática reserva papel fundamental aos partidos políticos, às associações, aos organismos não-estatais, às entidades de classe etc*."[2]

Em síntese, nada obstante estejamos há tempos frente às mesmas inquietudes, o tema permanece atual, cheio de nuances e questões não respondidas, despertando a necessária e comprometida intervenção acadêmica a fim de fazer evoluir o assunto de maneira sistêmica, oferecendo respostas que já estejam disponíveis no ordenamento jurídico vigente.

Na esperança de atingir esse objetivo, o presente trabalho desenvolveu-se da seguinte maneira:

Para a exata compreensão do estado atual de coisas e para fins de contextualização, uma análise histórica quanto às razões que ensejaram a estruturação sindical desde a sua origem foram imprescindíveis, possibilitando

[2] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Pleno, RE n. 210029/RS, Relator: Carlos Velloso, publicado no DJU de 17/08/2007.

examinar o que subjaz à cadeia de textos legais, ponderando os interesses que determinaram a atividade legiferante. Na sequência, atravessaremos até os debates e (ir)reflexões que tomaram a pauta da Constituinte de 1988 quanto ao tema, alçando a regra fixada no artigo 8º da Constituição Federal, que consolidou o modelo de organização sindical adotado no Brasil.

Todo esse esforço estará compreendido na primeira parte do trabalho.

No capítulo seguinte, serão analisados os elementos que compõem a chamada crise do sindicalismo a partir dos dados atuais do sindicalismo no Brasil, além de outros fatores que contribuem para esse cenário.

Na sequência, discutiremos sobre o princípio da liberdade sindical a partir do sentido frequentemente empregado pela doutrina, mas também sob a perspectiva democrática, propondo-se uma releitura do seu conteúdo normativo voltada à eficácia dos direitos fundamentais e à readequação democrática, donde se pretende extrair o privilégio à concepção de foro sindical. Essa incursão estará no capítulo terceiro.

Nessa seara, de compreensão da liberdade sindical enquanto instrumento a avalizar o foro sindical, sobressaem figuras concorrenciais e paralelas ao sindicalismo oficial, reconhecido pelo Estado nos termos do artigo 8º da Constituição Federal, as quais propiciam (ou podem propiciar) o atendimento ao anseio pluralístico e democrático em maior expressão.

E assim sendo, buscaremos fornecer alternativas disponíveis no nosso ordenamento destinadas a atenuar o descompasso entre as premissas democráticas e pluralistas da Constituição e a organização sindical brasileira, a partir de uma releitura do critério de investidura sindical, privilegiando o da representatividade em detrimento da anterioridade, esforço compilado no último capítulo deste trabalho.

CAPÍTULO I – PARADOXOS DA ORGANIZAÇÃO SINDICAL BRASILEIRA

1.1 Breve histórico quanto à organização sindical no Brasil a partir do século XX

Muitos doutrinadores têm se debruçado acerca da historiografia sindical brasileira para indicar, corretamente, que o esqueleto da atual organização sindical remonta à estrutura visível nas décadas de 30 e 40. A nosso juízo, contudo, a análise histórica tem uma importância para além dessa perspectiva de cotejo temporal. Não basta identificar as similitudes e diferenças entre o modelo antigo e atual, como se o tempo, por si só, fosse um elemento crítico da organização sindical no país.

Ainda que não de forma exauriente, porque fugiria ao escopo deste estudo, pretende-se analisar as premissas sobre as quais se fundou o sindicalismo no Brasil e investigar o que subjaz aos arranjos normativos da época, analisando a sua evolução e as implicações daí decorrentes. Ou seja, em outros termos, pretende-se analisar o conteúdo que está implícito no arcabouço normativo.

O intuito desse tópico não é simplesmente fornecer uma cadeia cronológica de fatos para orientar o leitor sobre o estado atual das coisas. Buscar-se-á uma análise crítica, investigando o que motivou a organização sindical brasileira ao longo do tempo. Segundo acreditamos e pretendemos demonstrar, o aprofundamento dessas questões poderá nortear não apenas uma localização espaço-temporal sobre o tema, mas também compreender e analisar criticamente o modelo atualmente vigente.

Então, é preciso definir um marco de análise, que remonta a 1930. Antes, porém, é imprescindível esclarecer as razões desse recorte.

Enquanto a Europa e os Estados Unidos da América do Norte, no século XIX, vivenciavam o fenômeno da industrialização em sua plenitude e viam o capitalismo industrial já amadurecido, a história do trabalho no Brasil testemunha um cenário completamente diverso. A escravidão perdurou até 1888

e a economia, até o início do século XX, era substancialmente rural, voltada à cafeicultura ou cacau, açúcar, algodão e fumo, além de extração de borracha, sem desenvolvimento industrial digno de nota. Assim, no Brasil de então, havia diminuto número de operários se comparado com a Europa, além de baixo mercado de consumo[3], de sorte que todos esses aspectos contribuíram sensivelmente para o retardamento do desenvolvimento do capitalismo industrial.

Nitidamente, debruçando-se sobre as particularidades da história brasileira, percebem-se contornos absolutamente diferentes daqueles evidenciados nos países europeus e nos Estados Unidos da América quanto à implementação do capitalismo, em razão da herança colonial e do sistema de produção escravocrata[4], o que levou a doutrina a 20ustifi-lo de "hiper-tardio".

De outro modo, as circunstâncias que caracterizam a economia brasileira do século XIX, calcada no regime de trabalho servil e na atividade agrícola e de exploração de minérios, com uma industrialização ainda incipiente, não propiciou o surgimento de uma classe operária organizada e capaz de criar, estruturar e dirigir entidades sindicais.

Como destacou Santos, "A população era rarefeita; os meios de comunicação e transportes eram precários e deficientes, dificultando o contato entre os trabalhadores. As desigualdades regionais eram profundas."[5]. E mais:

---

[3] Nesse sentido, convém chamar atenção para a seguinte passagem de Amauri Cesar Alves, *in Pluralidade sindical como exigência constitucional* – São Paulo : LTr, 2015, p. 18: "Como decorrência da escravidão negra e do sistema econômico adotado no Brasil, a disparidade numérica entre a classe operária brasileira e a europeia, ou mesmo estadunidense, era ampla nesse período histórico. Em 1856 havia 4,5 milhões de industriários na França, e igual número de grevistas em 1886 nos Estados Unidos, enquanto no Brasil, em 1890, havia apenas 55 mil operários, número que cresceu para 275 mil em 1920 (GIANOTTI, 1990, p. 14). O Brasil do final do século XIX e início do século XX era economicamente fundamentado na cafeicultura, sobretudo no Sudeste, como pontualmente importante extração da borracha no Norte, além da produção de cacau, açúcar, algodão e fumo no Nordeste.
A hegemonia do trabalho escravo limitou o desenvolvimento do capitalismo industrial também por ausência de mercado interno consumidor significativo, ao contrário do que se verificava na Europa e nos Estados Unidos da América (SIMÃO, 1981)."

[4] Essa conclusão é compartilhada quase que por unanimidade pelos autores. Em destaque, vide Ricardo Antunes e Marcelo Badaró Mattos.

[5] SANTOS, Ronaldo Lima dos. *Sindicatos e ações coletivas : acesso à justiça, jurisdição coletiva e tutela dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos* – 4ª ed. rev. e ampl. – São Paulo : LTr, 2014, p. 43.

> Evidentemente que numa sociedade escravocrata, baseada no trabalho servil, com uma indústria em seus primeiros passos, dispersa por um longo território, com escassa densidade populacional, não havia uma [sic] clima próprio à organização coletiva do trabalho. Aliás, pouco inclusive era o trabalho urbano que justificasse a aproximação dos não muitos excedentes de profissões livres em coalizações ou reuniões para tratar de interesses comuns.[6]

Essa circunstância interferiu diretamente na configuração das relações de trabalho e, por consequência, no sindicalismo no Brasil. Não se quer dizer com isso que não havia, àquela época, trabalho livre e remunerado que merecesse atenção, mas sim que o modo de produção servil inviabilizava uma rede de proteção normativa, assim como dirigiu a economia para a produção rural e reduziu significativamente o mercado de consumo, retardando o amadurecimento das relações trabalhistas na sua concepção capitalista[7].

É justamente por essa razão que, embora desde o fim do século XIX e início do século XX, o Brasil já testemunhasse o início de certo protagonismo operário, a exemplo da luta por melhores condições de trabalho (salários, diminuição de jornadas etc.), além das criações das caixas de aposentadoria e pensão destinada às diversas categorias profissionais, o sindicalismo ainda estava em fase embrionária.

No plano normativo, até o final do Império, é possível afirmar que "ainda não havia nenhum diploma legal que regulasse tais ligas [corporações de ofício] ou o próprio sindicalismo, ainda incipiente", de modo que, "até 1889, o sistema sindical era livre e autônomo do Brasil"[8].

---

[6] Op. cit., p. 43.

[7] Nesse sentido "A história do trabalho e do Direito do Trabalho no Brasil difere substancialmente daquela vivenciada na Europa. A base da especificidade brasileira é a perpetuação da escravidão negra até 1888. Em um contexto de ausência de liberdade, não havia espaço para a proteção àqueles que forçosamente entregavam seu trabalho ao proprietário, sobretudo no âmbito rural. [...] Não se quer com isso pressupor a inexistência de trabalho livre antes da abolição da escravidão, é claro, visto que já havia anteriormente núcleos urbanos nos quais negros, mulatos e também brancos trabalhavam e recebiam contraprestação pela entrega da força produtiva ou do seu saber-fazer, além de poucos ofícios rurais livres.", *in* ALVES, 2015, p. 17.

[8] STÜMER, Gilberto. A liberdade sindical na Constituição da República do Brasil de 1988 e sua relação com a Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007, p. 69.

Em 1903, surge o decreto 979, que facultava a organização em sindicatos aos profissionais da agricultura e indústrias rurais. Mas foi em 1907 que surgiu o Decreto n. 1.637, reputado pela maioria dos historiadores e doutrinadores como o primeiro importante diploma a regulamentar o sindicalismo urbano, no qual foi estabelecido de forma ampla e livre, sem intervenção estatal, bastando o registro cartorário para consolidação do sindicato[9].

Esse contexto leva Gilberto Stümer a indicar que, nesse período, há um início de esforço legislativo, com alguns decretos que regulavam o sindicalismo rural e urbano[10], mas também de maneira espaçada, e "[...] que as primeiras regulamentações sindicais não impunham qualquer limitação acerca da organização do número de instituições na mesma base territorial"[11].

Incursionando sobre o período da primeira República, Antunes destaca a influência de imigrantes europeus no movimento sindical, associando-o a matrizes ideológicas, notadamente o anarquismo, comunismo e amarelos[12], período que ficou conhecido como "anarco-sindicalismo"[13]. Nesse hiato, mais

---

[9] Eis o que dispõem os arts. 1º e 2º do Decreto n. 1.637/1907: "Art. 1º E' facultado aos profissionaes de profissões similares ou connexas, inclusive as profissões liberaes, organizarem entre si syndicatos, tendo por fim o estudo, a defesa e o desenvolvimento dos interesses geraes da profissão e dos interesses profissionaes de seus membros.
Paragrapho unico. São considerados como continuando a pertencer á profissão, embora não o pertençam mais, os profissionaes que tiverem exercido a profissão durante cinco annos e que não a tenham abandonado desde mais de dez annos, comtanto que não exerçam outra profissão e residam no paiz desde mais de tres annos.
Art. 2º Os syndicatos profissionaes se constituem livremente, sem autorização do Governo, bastando, para obterem os favores da lei, depositar no cartorio do registro de hypothecas do districto respectivo tres exemplares dos estatutos, da acta da installação e da lista nominativa dos membros da directoria, do conselho e de qualquer corpo encarregado da direcção da sociedade ou da gestão dos seus bens, com a indicação da nacionalidade, da idade, da residencia, da profissão e da qualidade de membro effectivo ou honorario.
O official do registro das hypothecas é obrigado a enviar, dentro dos oito dias da apresentação, um exemplar á Junta Commercial do Estado respectivo e outro ao procurador da Republica. Este deverá, dentro de tres mezes da communicação, remetter recibo com a declaração de regularidade. Si, findo o prazo acima, o procurador não o tiver feito, ficarão sanadas as irregularidades.
§ 1º O registro deverá ser renovado a cada mudança de direcção ou modificação dos estatutos.
§ 2º Só podem fazer parte dos corpos de direcção dos syndicatos, brazileiros natos ou naturalizados, com residencia no paiz, de mais de cinco annos, o no gozo de todos os direitos civis." Disponível em http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=39601&norma=55323

[10] Decretos n. 979 e 1.637, respectivamente. STÜMER, 2007, op. cit., p. 71.

[11] STÜMER, 2007, op. cit., p. 71.

[12] A esse respeito, confira-se também Amauri César Alves, na obra já citada.

[13] ANTUNES, Ricardo Luiz Coltro. *Classe operária, sindicatos e partido no Brasil: um estudo sobre a consciência de classe – 1930-1935.* Tese de dissertação de mestrado apresentada ao Instituto

precisamente entre 1884 e 1903, estima-se que houve imigração de um milhão de italianos[14], que também contribuíram para a politização da massa trabalhadora, inclusive com a realização do Congresso Operário de 1906.

Esse dado não passou ao largo de Bezerra Leite para quem "Cognominadas Ligas Operárias e sob forte influência dos trabalhadores estrangeiros que para cá migraram, surgiram no Brasil, no final do séc. XIX e início do séc. XX, os primeiros passos do sindicalismo nacional."[15].

Como se vê, da Constituição de 1891 até 1930, o movimento sindical ganhava corpo, mas ainda de forma acanhada, e o Estado não oferecia restrições de qualquer natureza[16] à associação, nada obstante o direito de greve fosse criminalmente repudiado[17]. Do fim do século XIX "até 1930, a atividade sindical cresceu no mesmo ritmo da atividade industrial, mas era irregular, descontínua e constantemente sujeita a intervenções policiais"[18].

Por outro lado, ao contrário do que alguns cogitam[19], não se pode relegar ao movimento sindical da primeira república um estado de completa inanição. Esse mito foi desvelado por Lourenço Filho, que destacou com propriedade a dimensão já significativa das lutas operárias no final do século XIX e início do século seguinte, que forçaram o poder público a legiferar medidas protetivas ao trabalhador[20]. Essa observação é importante para afastar a natureza

---

de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. São Paulo, 1980. Disponível na biblioteca virtual da Unicamp, no seguinte endereço: http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000044638&fd=y , p. 75-80.

[14] AROUCA, José Carlos. *Curso básico de direito sindical* – 3ª ed. – São Paulo : LTr, 2012, p. 97.

[15] LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Curso de Direito do Trabalho* – 5ª ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo ; Saraiva, 2014, p. 584.

[16] STÜMER, 2007, p. 70.

[17] O Código Penal de 1890 proibia e criminaliza o exercício da greve.

[18] SANTOS, 2014, p. 44.

[19] "Seria, por tudo isso, bastante equivocado considerar que a história da classe trabalhadora ou de suas organizações possa ter seu marco inicial na década de 1930, ou mesmo restrinja-se ao século XX. [...] O movimento operário brasileiro não se iniciou em 1930, nem foi esse o momento inaugural das políticas públicas em relação aos trabalhadores. Porém, é inegável que mudanças significativas se operaram na sociedade brasileira a partir da chamada Revolução de 1930.", *in* MATTOS, Marcelo Badaró. *O sindicalismo brasileiro após 1930* – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003, p. 10.

[20] Idêntica observação é extraída de Ricardo Antunes, Marcelo Badaró Mattos e Amauri César Alves, que reconhecem a existência de certo protagonismo operário nesse período, ainda que de forma embrionária.

graciosa que geralmente se reputa aos direitos trabalhistas assegurados posteriormente, principalmente com Getúlio Vargas[21]. Na verdade, a mudança do panorama legislativo foi impulsionada pelos movimentos sociais e tiveram um caráter notoriamente político, destinado a aproximar a classe trabalhadora do governo[22].

Foi justamente esse primeiro esforço da classe trabalhadora que começava a ganhar corpo, fortemente influenciado pelos imigrantes estrangeiros, que criou solo fértil para o surgimento do sindicalismo mais encorpado[23] e foi decisivo na atividade legiferante superveniente.

Nada obstante, é certo fixar que a primeira importante estrutura de organização sindical, o já mencionado Decreto n. 1.637/1907, previu ampla liberdade sindical, a indicar o desinteresse do Estado na sua regulamentação e controle, notadamente porque o movimento sindical realmente ainda dava os seus primeiros passos.

É a partir de 1930, com Getúlio Vargas[24], que se estabelece um marco temporal de mudanças significativas, introduzidas com a Revolução de 30 e com o fortalecimento do Estado, na centralização e no controle das relações sociais, políticas e econômicas. Partiu-se, então, de uma perspectiva de "convivência harmoniosa entre trabalhadores e empresários, arbitrada por um Estado que seria, ainda segundo aqueles discursos, ao mesmo tempo regulador e protetor, apresentando-se como inventor da legislação social"[25].

Não é demais destacar que o contexto social, político e econômico que antecedeu a Era Vargas era propício à releitura das relações sociais: crise mundial de 1929; ascensão dos Estados Unidos da América como potência

[21] Essa questão parece também claramente na obra de ANTUNES, que reputou como "O Mito da Outorga".
[22] LOURENÇO FILHO, Ricardo Machado. *Liberdade sindical: percursos e desafios na história constitucional brasileira* – São Paulo : LTr, 2011, pp. 21-28.
[23] Ainda à guisa de exemplo, José Carlos Arouca destaca, na obra citada, greve bastante expressiva no Estado de São Paulo, no ano de 1917.
[24] Primeiro, à frente do governo provisório de 1930. Em seguida, com o Estado Novo, em 1937.
[25] MATTOS, 2003, op. cit., p. 11.

mundial após a Primeira Grande Guerra em substituição à Europa, com a qual o Brasil mantinha estreitas relações comerciais; a crise da República Velha etc..[26]

Em síntese, a conjugação de todos esses elementos, especialmente a já mencionada implementação hiper-tardia do capitalismo, propiciou à Revolução de 1930 estabelecer um marco na intensificação da atuação de uma burguesia industrial e o aparecimento mais contundente de uma classe operária a ela vinculada, de sorte que tais relações sociais demandavam regulação[27].

Com isso, a "questão social", ou melhor, as relações sociais de trabalho alçaram a uma condição de máxima relevância, seja política[28], seja econômica, como forma impulsionar a industrialização. Essa travessia da economia agroexportadora para industrial trazia consigo a necessidade de regulamentar o mundo do trabalho até então incipiente. E a fórmula encontrada pelo governo para fazê-lo foi aparentemente contraditória: de um lado, atendeu às pressões populares por diversos direitos destinados à classe trabalhadora; de outro, adotou uma política manifestamente repressiva, destinada a sujeitar e enquadrar e coibir o movimento sindical.

A contradição é apenas aparente. Na verdade, a construção de Vargas é bastante lógica para a consecução dos seus fins: atendeu e acalmou os movimentos populares e, ao mesmo tempo, atraiu para si as bases sociais, manipulando a propaganda em torno do tema[29], como se lhes conferisse

[26] ALVES, 2015, op. cit., p. 24.
[27] Nesse sentido, interessante passagem contida na obra de Oliveira Vianna, *Direito do Trabalho e Democracia Social (o problema do trabalhador no Estado)*, Livraria José Olympio Editora, São Paulo, 1951, Pág. 11: "Coube à Revolução de 30 o mérito insigne de elevar a questão social – até então relegada à jurisdição da polícia nas correrias da praça pública – à dignidade de um problema fundamental de Estado e dar-lhe – como solução – um conjunto de leis em cujos preceitos domina, com um profundo senso de justiça social, um alto espírito de harmonia e colaboração. Tôda essa legislação social, de que êste livro nos dá uma lúcida síntese, tem sido orientada neste sentido superior."
[28] Relembre-se a citação anterior, no sentido de que o início do sindicalismo, na primeira República, foi marcado pela influência anarquista e comunista, principalmente, advinda de imigrantes europeus.
[29] LOURENÇO FILHO traz boa elucidação acerca dessa particularidade: "A propaganda varguista incumbiu-se de tornar esses direitos um presente para as massas. Concebidos como dádivas, é difícil reconhece-los como contribuições à cidadania, encarada como participação efetiva. Ao contrário, podem ser vistos como marcas de clientelismo e paternalismo (principalmente porque acompanhados de forte repressão às organizações autônomas dos trabalhadores), promotores,

graciosamente tais direitos. Em contrapartida, adotava uma política repressiva que mantinha o movimento sindical sob seu controle.

Antunes analisou detidamente o assunto, tendo destacado:

> O que se percebe no Estado Varguista – ao contrário do período republicano que o antecedeu -, **é que a 'questão social' ganhou uma dimensão significativa, não só politicamente, mas também porque a constituição de um parque industrial exigia toda uma regulamentação ao mundo do trabalho até então demasiadamente incipiente e restrita a algumas categorias de relevo para o desempenho da economia agro-exportadora**. É dentro desse quadro que se pode entender a atuação do Estado Varguista e seu relacionamento com a classe operária: sua face repressiva manifesta-se inicialmente na formulação de uma política sindical coibidora, controladora e que visou sujeitar politicamente a classe operária à dominação do capital, através da dissolução de suas organizações independentes e, em função da resposta operária, do desencadeamento da repressão policial, que em determinados momentos, como em 1935, foi incontrolável. Porém, se no plano da política sindical a atuação estatal uma dimensão controladora, no plano da legislação regulamentadora do trabalho a ótica nos parece diferente. Esta inegavelmente correspondeu, - ao contrário do decantado Mito da Outorga – a uma luta de classe operária, especialmente desde a segunda década do sec. XX, visando a constituição dos direitos fundamentais do trabalho. Porém, se a legislação trabalhista pode ser entendida como conquista da classe operária, é inegável que o Estado, ao atender as reinvindicações cotidianas e imediatas conseguiu criar as bases sociais para a sua sustentação junto aos subalternos, uma vez que junto com o atendimento às pressões populares descarregava um vasto conteúdo manipulatório expresso na ideologia do Varguismo. Porém, esse duplo aspecto, por vezes contraditório, do relacionamento do Estado com a classe operária comportava uma unidade cuja essência era o caráter desmobilizador da presença Varguista no seio do movimento operário e sindical, condição também necessária para uma acumulação industrial centrada na exploração da força de trabalho.[30]

Voltando ao plano normativo, a legislação social produzida naquela oportunidade estava lastreada em quatro pilares: (i) implementação da seguridade social; (ii) legislação trabalhista, a normatizar férias, jornada, repouso semanal remunerado, pisos salariais etc.; (iii) criação da Justiça do Trabalho[31]. O quarto elemento, mais importante para o objeto desse estudo, dizia respeito justamente à regulamentação do modelo sindical.

---

nesse sentido, da imagem de Getúlio Vargas como o 'pai dos pobres'.", *in* LOURENÇO FILHO, 2011, op. cit., p. 25.

[30] ANTUNES, 1980, op. cit., p. 94.

[31] Note-se: não se pretende, nesse estudo, incursionar quanto às circunstâncias que envolvem a criação da Justiça do Trabalho, tampouco na natureza dessa Especializada à época.

O exame analítico entre o momento social, político e econômico vivido na aurora da década de 1930 e a legislação social que passou a viger trazem em si a exata noção do que norteou a estruturação das relações de trabalho e do sindicalismo no Brasil: dar vazão ao processo de industrialização. Para tanto, foi preciso conter os movimentos sociais, imprimindo forte controle estatal.

Nessa quadra, dois decretos merecem destaque.

O Decreto n. 19.443, 1930, criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, ao qual competia exercer o controle sobre os movimentos operários. A partir desse novo plano normativo, reforça-se a forte atuação do Estado, na intervenção inclusive frente às assembleias e à administração financeira dos recursos auferidos pelo sindicato. Além disso, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio materializou a mão forte do Estado, destinando-se ao controle, intervenção e fiscalização das atividades sindicais.

Além desse, o Decreto n. 19.770[32], de 1931, que unificou o regramento do sindicato urbano e rural, já estabelecendo um rígido controle

[32] Há divergência entre os autores quanto à origem da Lei sindical em Vargas, se inspirada na Carta del Lavoro italiana, com feição fascista e corporativista. Contudo, AROUCA, lastreando-se em Evaristo de Moraes Filho, ressalva que não: "Ao contrário do que se afirma, a lei sindical de Vargas não foi inspirada na Carta del Lavoro fascista. Evaristo de Moraes Filho considera-a originariamente brasileira, admitindo até que tenha sofrido influências externas, principalmente da lei francesa, que se faria sentir na forma de organização sindical conforme o critério de profissões, e não de categorias, na forma corporativista.", AROUCA, José Carlos. *Curso básico de direito sindical* – 3ª ed. – São Paulo : LTr, 2012, p. 101. De igual sorte, Ricardo Antunes defende que a inspiração não era fascista. Por outro lado, inúmeros outros autores advogam em sentido diametralmente oposto. Exemplificativamente, cite-se Renato de Almeida Rua: "Se até então a liberdade sindical era plena, garantida pela Constituição liberal de 1924 [sic], Getúlio Vargas inaugurou na década de 1930, sobretudo com a Constituição de 1937, um estado corporativista, chamado Estado Novo, à semelhança do que ocorria no Estado fascista italiano.". A controvérsia em torno do assunto foi bem posta por Carlos Eduardo Gonçalves Dias: "Há, no entanto, grande divergência histórica sobre os fundamentos da legislação trabalhista brasileira, havendo desde os que defendem sua criação como fruto das lutas sociais dos trabalhadores, até os que consideram meramente uma outorga do poder estatal como instrumento de dominação da classe operária. Da mesma forma, existe forte tendência de se situar que a estrutura sindical brasileira amoldou-se segundo as disposições da famosa Carta del Lavoro italiana, fundada conforme os princípios da doutrina fascista, instituidora do Sindicalismo Estatal, ou regime corporativo de organização sindical. Essas demarcações até hoje ainda preservam sinais de vitalidade, demonstrando a contemporaneidade de suas interjeições: há os que defendam a tese da outorga e outros que sustentam a tese do artificialismo. À parte disso, não se pode desconsiderar que um dos propósitos de Getúlio era promover o incremento da industrialização e havia o fundado temor de que as agitações político-trabalhistas poderiam comprometê-lo, já que o desenvolvimento do país

estatal[33]. Desafiando a regra anterior, o referido diploma lastreou o sindicalismo a partir das seguintes premissas: (i) unicidade – monopólio de representação, (ii) territorialidade – por região, (iii) organograma vertical – sindicatos, federações e confederações; (iv) segmentação da classe operária em categorias profissionais[34]

Ou seja, a normatização do sindicalismo já teve, na sua gênese, um caráter tipicamente antissindical, a demonstrar nitidamente a criação de um espaço delimitado para atuação do movimento sindical, tornando-o facilmente

---

poderia ser afetado se os trabalhadores se organizassem para reivindicar melhores condições de trabalho. Dessa forma, a fim de permitir que o Brasil deixasse de ser um país essencialmente agrícola, estabeleceu-se uma legislação de cima para baixo, implantando, na base do decreto-lei, um clima de harmonia que visava permitir o impulsionamento da industrialização brasileira." (DIAS, Carlos Eduardo Gonçalves. *A efetivação jurisdicional da liberdade sindical*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Departamento de Direito do Trabalho e Previdência Social na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, janeiro de 2014, p. 186.). De toda sorte, o presente trabalho não pretende dissecar essa questão.

[33] Convém trazer à colação os arts. 1º e 2º do referido Decreto, para se dimensionar a intervenção do Estado no movimento sindical, através do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio:

"Art. 1º Terão os seus direitos e deveres regulados pelo presente decreto, podendo defender, perante o Governo da Republica e por intermedio do Ministerio do Trabalho, Industria e Commercio, os seus interesses de ordem economica, juridica, hygienica e cultural, todas as classes patronaes e operarias, que, no território nacional, exercerem profissões identicas, similares ou connexas, e que se organisarem em sindicatos, independentes entre si, mas subordinada a sua constituição ás seguintes condições:

a) reunião de, pelo menos, 30 associados de ambos os sexos, maiores de 18 annos;

b) maioria, na totalidade dos associados, de dois terços, no minimo, de brasileiros natos ou naturalisados;

c) exercício dos cargos de administração e de representação, confiado á maioria de brasileiros natos ou naturalisados com 10 annos, no mínimo, de residencia no paiz, só podendo ser admittidos estrangeiros em numero nunca superior a um terço e com residencia effectiva no Brasil de, pelo menos, 20 annos;

d) mandato annual em taes cargos, sem direito a reeleição;

e) gratuidade absoluta dos serviços de administração, não podendo os directores, como os representantes dos syndicatos, das federações e das confederações, accumular os seus cargos com os que forem remunerados por qualquer associação de classe;

f) abstenção, no seio das organisações syndicaes, de toda e qualquer propaganda de ideologias sectarias, de caracter social, politico ou religioso, bem como de candidaturas a cargos electivos, extranhos á natureza e finalidade das associações.

Art. 2º Constituidos os syndicatos de accordo com o artigo 1º, exige-se, para serem reconhecidos pelo Ministério do Trabalho, Industria e Commercio e adquirirem, assim, personalidade Juridica, tenham approvados pelo Ministerio os seus estatutos, acompanhados de copia authentica da acta de installação e de uma relação do numero de socios, com os respectivos nomes, profissão, edade, estado civil, nacionalidade, residencia e logares ou emprezas onde exercerem a sua actividade profissional.

§ 1º Dos estatutos devem expressamente constar: os fins da associação; o processo de escolha, as attribuições e os motivos de perda de mandato dos seus directores; os direitos e deveres dos socios, a f6rma de constituição e administração do patrimonio social; o destino que se deve dar a este, quando por exclusiva deliberação dos socios, se dissolver a associação; as condições em que esta se extinguirá, além de outras normas de fundamento.

§ 2º As alterações introduzidas nos estatutos não vigorarão emquanto não forem approvadas pelo ministro do Trabalho, Industria e Commercio.". Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D19770.htm

[34] MATTOS, 2003, p. 11 e 12.

identificável e controlável. Nas palavras de Flávio Roberto Batista, a "legalização" do movimento sindical não lhe traduz uma deferência, mas, ao contrário, a maneira mais eficaz de o governo lhe controlar firmemente:

> [..] é de ser destacada a falsa impressão de que a "fase de reconhecimento" seja uma deferência ou homenagem à relevância do movimento sindical. O reconhecimento normativo da liberdade sindical foi a melhor, talvez a única, forma de limitar a força que ele alcançara ao final do século XIX e na entrada do século XX. Tanto que tal "reconhecimento" deu-se, de acordo com o modelo de organização do Estado, de duas formas distintas: com liberdade, tendo como modelo o *Trade Unions Act* inglês, de 1871, ou sob o controle do Estado, forma característica do corporativismo e que constitui a segunda espécie de ato antissindical apontada pela doutrina, o ato antissindical mediante o controle direto (MARTINEZ, 2103: 175-179), em que o próprio Estado pratica institucionalmente condutas antissindicais ao incorporar em sua estrutura e dominar completamente o movimento sindical. É, também, o que a Organização Internacional do Trabalho – OIT costuma designar de atos de ingerência (SILVA e LIMA, 2008: 65). Especificamente no caso brasileiro, verificamos que o reconhecimento sindical deu-se com ampla liberdade a partir de um decreto de 1907, inspirado na lei sindical francesa, de 1884, mas o modelo corporativo passou a ser adotado a partir de 1930.[35]

A compreensão desse momento histórico, em especial a análise da natureza ideológica latente no plano normativo, é imprescindível à crítica da atual estrutura sindical no Brasil, pois se perpetuou, atravessando décadas e diversos regimes constitucionais e de governo, sem que muitas vezes os atores sociais se dessem conta das razões que franqueiam a sua origem, como já advertia Magano[36].

Relembremo-nos dos detalhes que antecedem a regulamentação do sindicalismo no Brasil, antes de 1930: fortalecimento e início de estruturação da classe operária, forte influência ideológica de imigrantes europeus (sobretudo advinda do anarquismo e do comunismo), crise econômica e necessidade de impulsionar o capitalismo industrial. O governo viu-se, então, compelido a adotar

[35] BATISTA, Flávio Roberto. *A proteção contra atos antissindicais à luz da liberdade sindical: introdução a uma contextualização político-jurídica*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 109, jan/dez 2014, p. 446.

[36] "Quando o Estado segue as diretrizes acima indicadas, cria modelo rígido de direito coletivo, de caráter público, com acentuadas limitações à liberdade sindical. Esse foi o modelo que, concebido pelos ideólogos do corporativismo, implantou-se no Brasil, na década de 30, e persiste até os dias atuais.", *in* MAGANO, Octavio Bueno. *Manual de direito do trabalho: V. 3*. Direito Coletivo do Trabalho – São Paulo: LTr, 1984, p. 12.

um discurso "conciliatório" entre todos esses elementos, o que passava inevitavelmente pelo rígido controle estatal.

Ao tratar da mudança política, de nítido caráter conciliatório para a "Revolução" de 1930, Antunes reitera: o sindicalismo foi aproximado do Estado, que adotou uma postura absolutamente repreensiva e uma legislação trabalhista manipuladora:

> Essa forma reacionária de transição, se de um lado não tocou na estrutura latifundiária e ainda permitiu o crescimento da emergente burguesia industrial, não comporou qualquer forma efetiva de participação das classes populares. Ao contrário, o 'reformismo pelo alto' marcou uma exclusão absoluta das classes populares na direção econômica, social e política do país. A inexistência de uma transição burguesa clássica em nosso país acarretou também a carência das formas liberal-democráticas, onde a presença popular pudesse encontrar canais de expressão e participação. Na verdade, o traço fundamental naquele momento foi a exclusão das classes populares de qualquer participação efetiva e a repressão política e ideológica desencadeada pelo Estado, através da política sindical controladora e da legislação trabalhista manipulatória.[37]

Em resumo, "Foi exatamente nesse espírito de 'colaboração de classes' e de subserviência ao Estado que se constituiu, nos primeiros anos da década de 30, os pilares da estrutura sindical brasileira."[38].

Nessa primeira fase do governo de Getúlio Vargas, estabeleceu-se o "sindicato oficial", como forma de impedir ainda mais uma movimentação sindical desgarrada do controle do Estado[39]. Dava-se somente a determinadas entidades sindicais o "reconhecimento" da sua condição de legítimo representante da

[37] ANTUNES, 1980, p. 92.
[38] Idem, p. 96.
[39] "Pela estratégia de Vargas, a luta de classes em um palco de liberdades públicas seria suprimida, pois cabia ao Estado fixar as regras básicas da relação capital-trabalho de modo a não haver necessidade da reunião espontânea dos trabalhadores para as conquistas sociais, que passariam a ser garantidas por lei. O Estado, então, escolheu e institucionalizou, de diversas formas e muitas vezes não sem resistência, os principais atores sociais na relação entre capital e trabalho, pois valorizava a 'representação direta dos interesses em detrimento da mediação política', ao mesmo tempo em que só legitimava a 'negociação entre os grupos diretamente interessados' (DINIZ, 1978, p. 239), sempre de modo controlado e excepcional para que não fosse prejudicial à ideia básica de centralização do poder.", *in* ALVES, Amauri Cesar. *Pluralidade sindical como exigência constitucional* – São Paulo : LTr, 2015, p. 26.

categoria (em regra, tidas como pelegas) e negando a concessão de benefícios legais aos sindicatos que estivessem sob o manto da "oficialidade" estatal[40].

Interessante notar que parte dos sindicatos, sobretudo aqueles ligados à influência anarquista, marxista ou trotskista[41], negavam veementemente a se render ao controle estatal. Nessa fase, a maior atividade sindical era desenvolvida na clandestinidade, enquanto que o patronato seguia à risca o ideal de "colaboração" junto ao Estado[42].

O envolvimento político dos líderes mais aguerridos e das bases mais resistentes rendeu-lhes assento na Assembleia Nacional Constituinte; manteve-se a resistência ao enquadramento do movimento sindical, de sorte a viabilizar, na Constituição Federal de 1934[43], um dispositivo que assegurasse a "liberdade sindical", ainda que não sem a intervenção estatal:

---

[40] *"[...] deixando assim que as lideranças mais combativas sofressem a pressão para a busca do reconhecimento do Ministério por parte de suas bases, ansiosas por usufruir os benefícios da* legislação.", MATTOS, Marcelo Badaró. *O sindicalismo brasileiro após 1930* – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003, p. 14.

[41] Como já antecipado, ANTUNES, 1980, fez minucioso trabalho acerca das influências ideológicas sobre o movimento sindical nessa época, debruçando-se sobre diversas categorias no Estado de São Paulo, a exemplo dos bancários, metalúrgicos, ferroviários, entre outros. Nessa análise, o Autor revela não só a influência das concepções anarquistas, marxistas e trotskista no movimento sindical, mas também os efeitos dessas leituras sobre a recusa ao modelo legal vigente de sindicalismo oficial.

[42] A esse respeito, ANTUNES trouxe dados empíricos que reforçam tal conclusão, demonstrando que o percentual de sindicatos "oficiais" de trabalhadores era relativamente diminuta, sobretudo nos centros em que havia um maior engajamento político. Em contrapartida, o mesmo autor traz referências aos sindicatos patronais, que demonstram o apontado no texto (pp. 112-115). Para contextualização: "Dentro desse processo de transição 'pelo alto' verificado em 1930, onde houve a exclusão de qualquer participação operária na direção econômica, social ou política do país, a luta pela autonomia e preservação dos sindicatos ganho um aspecto particularmente importante na luta da classe operária pelo atendimento de suas necessidade e de seus interesses de classe. Creio, inclusive que esta luta sindical, agregada à luta econômica grevista desencadeada na primeira metade da década de 30, dá o quadro da dimensão da luta e do nível da consciência operária, especialmente se a estas lutas acrescentarmos a atuação propriamente política da classe operária. Com isso tenta-se responder a formulação inicial onde se procura entender em que medida houve o interesse da classe operária em colocar-se acima da imediatidade, de perceber o momento imediatamente importante, e assim superá-lo.
A resistência do movimento sindical às normas oficialistas estabelecidas pelo Decreto 19.770 pode claramente mostrar que houve fracasso na política sindical Varguista na primeira metade da década de 1930. O pequeno número de sindicatos operários reconhecidos pelo Ministério do Trabalho até outubro de 1934 é um dado empírico extremamente significativo", *in* Ob. cit., p. 110-111.

[43] "Art. 120, parágrafo único: A lei assegurará a pluralidade sindical e a completa autonomia dos sindicatos"

> A combinação das restrições de empresários e da Igreja com a luta dos sindicalistas contra o modelo do sindicato único acabou por conseguir incluir na Carta um dispositivo que garantisse a liberdade sindical. Porém as regulamentações posteriores do preceito constitucional nas leis ordinárias retomaram o caminho da imposição do modelo sindicato oficial.[44]

Na verdade, a disposição constitucional em 1934 alusiva à plena liberdade sindical era apenas formal. Quatro dias antes da sua promulgação, foi editado o Decreto 24.694, que trazia nova regulamentação do sindicalismo. Se, de um lado, não mais trazia a exigência de um sindicato único constante do Decreto 19.770/1931, por outro, estabelecia critérios que, quando muito, viabilizaria a atuação concomitante de três sindicatos, já que exigia que cada sindicato albergasse minimamente um terço da categoria[45].

Esperava-se que o referido decreto fosse considerado ao menos derrogado. Mas, na verdade, a sua aplicação prevaleceu durante toda a vigência da Constituição Federal de 1934. A situação era de manifesto contrassenso, como advertiu Magano: "O que poderia haver de mais contrário a essa autonomia do que um texto que caracterizou o sindicato como órgão de colaboração com o Estado?"[46]

A questão foi levada então ao Supremo Tribunal Federal em sede de controle de constitucionalidade, que reafirmou o Decreto 24.694/34, tendo, na

---

[44] MATTOS, 2003, p. 16.

[45] "Art. 5º Para o efeito da sua constituição e reconhecimento, os sindicatos, deverão satisfazer os seguintes requisitos :
I – Quanto aos empregadores:
a) reunião de cinco emprêsas, no mínimo, legalmente constituidas, sob forma individual, coletiva ou de sociedade anônima, ou de dez sócios individuais quando inexistir na localidade o número de empresas indicado;
b) exercício dos cargos de administração e de representação por brasileiros natos, ou naturalizados com mais de cinco anos de residência no Brasil;
c) duração não excedente de dois anos para os mandatos da diretoria.
II – Quanto aos empregados:
a) reunião de associados, de um e outro sexo e maiores de 14 a nos**, que representam, no mínimo, um têrço dos empregados que exerçam a mesma profissão na respectiva localidade, identificados nos têrmos do art. 38**;
b) mandato trienal nos cargas de administração, cujos componentes serão inelegiveis para o periodo subsequente, com a renovação anual do presidente nos têrmos do artigo 9º;
c) exercício dos cargo de administração e de representação por brasileiros natos ou por naturalizados com mais de dez anos de residência no Brasil." – grifos nossos.

[46] MAGANO, 1984, p 49.

oportunidade, o então Ministro do Trabalho, Sr. Agamemnon Magalhães defendido:

> Nos países em que os sindicatos são meras associações privadas, comparáveis às firmas ou empresas comerciais (Inglaterra, Japão etc.), não têm eles nenhuma função pública (...). Desde o momento, porém, em que eles começaram a ter funções de representação de classe, a influir na vida econômica, na ordem pública do trabalho, na constituição dos tribunais de justiça social, ou na eleição dos representantes da Nação, desde esse momento, eles vão progressivamente sendo sujeitos, como é lógico, a um controle do Estado cada vez mais acentuado.[47]

A contrapartida política era cada vez mais incisiva, com uma violência repressiva grande aos movimentos sindicais e viu-se, entre 1935 e 1942, uma fase de desmobilização sindical[48]. Nada obstante na regra constitucional houvesse menção à liberdade sindical, na prática, imperava o absoluto controle estatal, que não só se utilizava da repressão às massas assalariadas e suas entidades representativas, como também cooptava significativo contingente operário com a finalidade de se infiltrar na organização sindical, manipular os trabalhadores e impulsionar a criação de sindicatos que não fossem autênticos. Como consequência, os sindicatos combatidos tenderam a migrar para a "oficialidade", sob pena de perder espaços, cedendo ao controle estatal.

Em síntese, portanto, pode-se dizer que a experiência do "pluralismo" sindical na curta vigência da Constituição de 1934 foi apenas formal, seja porque a legislação infraconstitucional lhe criou obstáculos intransponíveis, seja porque estava diante da forte intervenção estatal[49].

---

[47] Citação extraída de MAGANO, 1984, p. 49.

[48] Aqui, chama-se atenção para o momento da história brasileira da Intentona Comunista, que originou grande repressão estatal e a deflagração de estado de exceção. Em 1937, a inauguração do Estado Novo.

[49] Sobre a dissociação entre a previsão constitucional de 1934 alusiva à liberdade sindical e a efetivação, na prática, dessa premissa, Amauri César Alves anota: "No plano juscoletivo básico do Estado Novo, a Constituição de 1934, promulgada, pretendeu em seu art. 120 garantir liberdade sindical com pluralidade de representação, mas sua letra não consagrou a ideia na prática ou sequer no plano normativo infraconstitucional. O Decreto n. 24.694/1934, que teve maior efetividade que a Constituição, publicado quatro dias antes da promulgação desta, cuidou de fixar, na regra e na prática, um sistema de controle sobre a organização sindical, com restrições à atuação do ente representação coletiva e sua caracterização como órgão de colaboração com o Estado para pacificação das relações coletivas de trabalho. A Constituição, por não emanar do poder central, refletia interesses plurais e democráticos, enquanto o Decreto era a essência da política implementada pelo Poder Executivo e que acabou por prevalecer.
A liberdade constitucional foi substituída na prática pela organização sindical por profissão, submetido a criação e o reconhecimento dos entes representativos coletivos aos requisitos legais

Com o Estado Novo, em 1937, adotou-se o modelo constitucional de sindicato único e, em 1939, foi editada a Lei Orgânica da Sindicalização Profissional, Decreto-lei 1.402/1939, cujo intuito de forte controle estatal consta às escâncaras na sua exposição de motivos:

> Com a instituição desse registro, toda a vida das associações profissionais passará a gravitar em torno do Ministério do Trabalho: nele nascerão, com ele crescerão; ao lado dele se desenvolverão; nele se extinguirão[50]

A Constituição de 1937 desfez a concepção de liberdade sindical anterior, reforçando a atuação do Estado na aceitação e avalização da organização sindical (art. 138). O art. 139 desse diploma proibia a greve. Retomava-se não só ao modelo de sindicato único – monopólio de representação. Delimitava-se ainda mais o espaço de atuação das entidades sindicais, vedando a formação sindical de conotação política e ideológica, demonstrando que o Governo não deseja ver, no sindicato, qualquer sinal de adversidade política; exigia-se a solidariedade entre as profissões; a colaboração com o poder público, entre outras medidas que habilitavam a completa interferência do Estado sobre a atividade sindical, através do Ministério do Trabalho[51].

No mais, para se atingir essa finalidade, a Carta de 1937 manteve os demais elementos já conhecidos do sindicalismo: o critério da territorialidade, o organograma verticalizado e a segmentação da classe operária em categorias profissionais.

---

previstos nos arts. 3º e 5º do citado diploma normativo.", *in Pluralidade sindical como exigência constitucional* – São Paulo : LTr, 2015, p. 29

[50] Menção contida na obra: MATTOS, Marcelo Badaró. *O sindicalismo brasileiro após 1930* – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003, p. 19.

[51] Compulsando o referido Decreto-Lei 1.402/39, é curioso, para não dizer quixotesco, o amordaçamento conferido às entidades sindicais. À guisa de exemplo, citem-se os arts. 4º e 8º, que não só estabelecem a necessidade de uma "solidariedade" entre as profissões, mas também, como condição da sua existência, a "colaboração" com o poder público. E mais: o art. 14 veda a interferência externa sobre a administração do sindicato, com exceção, claro, do poder público. Mas não é só: o art. 19, alínea "a", veda expressamente a elegibilidade para os cargos de diretoria para aqueles associados que "*professarem ideologias incompatíveis com as instituições ou os interesses da Nação*". Não é demais salientar também que a Lei de Segurança Nacional então vigente (Lei 38, de 4 de abril de 1935) complementava o arsenal repressivo do Estado, com disposições expressas de criminalização da "incitação ao ódio (!) entre as classes sociais" (art. 14) e "instigar as classes sociais à luta pela violência" (art. 15)

Por outro lado, se eram visíveis as razões políticas e econômicas que estabeleceram o modelo normativo, nitidamente voltado ao amordaçamento do movimento sindical, é bem verdade que a reintrodução da unicidade sindical contava com o apoio de respeitáveis juristas, como era o caso de Oliveira Vianna, membro da comissão de revisão constitucional (1933-1934) e consultor jurídico do Ministério do Trabalho.

Segundo Oliveira Vianna, a sociedade brasileira era caracterizada pelo "insolidarismo", isto é, pela ausência de espírito associativo. Em acréscimo, salientou que a população era composta majoritariamente por uma massa de trabalhadores ou insensível aos antagonismos de classes, ou ignorante e desinformada, incapaz de se organizar voluntariamente em benefício de uma causa. Por essas razões, segundo o referido jurista, o estabelecimento da pluralidade sindical conduziria a uma indesejável dispersão, enfraquecendo mais ainda o movimento sindical[52].

Essas conclusões constam expressamente das atas Subcomissão elaborada do anteprojeto 1932/1933:

[52] "O problema social é o problema fundamental desta civilização, a que estamos incorporados como uma grande nação que somos pela extensão do seu território, pela grandeza da sua riqueza e da sua cultura. Problema fundamental da civilização a que pertencemos, não pode deixar de ser também nosso. Temos, justamente por isto, que resolvê-lo. Simplesmente, a solução que lhe devemos dar não pode ser idêntica à que lhe estão dando os outros povos, de condições geográficas, econômicas e sociais diferentes das nossas. Não tendo nós, como êles, nenhuma tradição de lutas de classes, é claro que não podemos colocar o nosso problema social em têrmos de lutas de classes, com o objetivo final da eliminação de uma delas. Não temos nós, como êles, nenhum excesso de população (a nossa densidade média é apenas de 4 habitantes por km2), nem carência de espaço para abrigar as novas gerações que surgem para a vida e para o trabalho (a porção pràticamente utilizada do nosso território não vai além de 10% da área colonizável e agricultável), seria igualmente absurdo tentar resolvê-lo, colocando-o em têrmos de expropriação dos que possuem, de proletarização geral de todas as classes pela abolição da propriedade privada; de coletividade da terra; de socialização dos meios de produção; de capitalismo de Estado.", in VIANNA, Oliveira. *Direito do Trabalho e Democracia Social (o problema do trabalhador no Estado)*, Livraria José Olympio Editora, São Paulo, 1951, pp. 12/13. Mais adiante: "Nesta altura, o Estado, forçado, pela dramaticidade dos fatos, a abandonar a sua atitude de abstenção e imparcialidade, decidiu-se a intervir. Não quero, nem mesmo seria possível agora, fazer o histórico desta intervenção. Vós bem o sabeis quando e como ela começou e quais os aspectos iniciais sôbre que ela incidiu. O certo é que estes aspectos eram muito limitados e o espírito que presidia a esta intervenção era, estritamente, o de proteção do operário contra o patrão. O Estado procurava, com as suas leis sociais, pôr termo a certas iniqüidades dos patrões na utilização desta máquina animada e consciente, que era o trabalhador.", op. cit., pág. 25.

> O Brasil é o paiz da insolidariedade e da ausencia do espirito de associação, e isto em tanta maneira que, mesmo classes poderosas e esclarecidas, como a dos plantadores de café e as dos productores de assucar, constituindo uma verdadeira elite economica, ainda não se conseguiram unir de uma maneira effectiva e permanente. Se assim é para estas classes, pode-se imaginar o que não será para o resto do paiz, principalmente para os 80 % de matutos, sertanejos, gauchos, praeieiros, etc., espalhados, como proprietarios e como trabalhadores, por todo os nossos vastos sertões, matas e pampas. Ordenar por um decreto que tudo isto, toda essa massa informe e incohesa tome subitamente, forma e organização; que todo esse passado de insolidariedade e individualismo se dissolva e desappareça e, em logar della, surja todo um presente de cooperação, solidariedade e espirito corporativo é evidentemente acreditar muito no poder transfigurador das leis.[53]

Em outro trecho:

> Insisto sobre este ponto: não se improvisa a solidariedade de uma classe; não se improvisam o sentimento e o habito da cooperação, o espírito corporativo, a organização syndicalista. Nada disto, nem sentimentos, nem estructuras são productos de improvisação – e sim do tempo, dos factores historicos, dos factores sociaes, dos factores economicos, dos factores geographicos. Somos um paiz de baixa densidade demographica, de população dispersa e gangliomar, em que 80% da sua população vive sob uma organização economica rudimentar, de caracter quasi inorganico, sem differenciações accentuadas e, por isso mesmo, sem sensiveis antagonismos de classes, a não ser em alguns centros mais industrializados das regiões do Sul.[54]

Coube a Lourenço Filho[55] tratar atentamente das preocupações tomadas por Oliveira Vianna, analisando e expondo os dados que levaram à construção da tese do insolidarismo como justificativa do impulso estatal à organização sindical. A tese sustentada por Oliveira Vianna era a de que, como o Brasil sempre foi caracterizado pelo "insolidarismo", isto é, pela desarticulação completa da sociedade e pela falta de agregação social, impunha ao Estado o papel centralizador, que viabilizasse a unidade social, sob todas as perspectivas. Ou seja, um "autoritarismo instrumental" [56].

---

[53] AZEVEDO, José Afonso de Mendonça. *Elaborando a constituição nacional : atas da Subcomissão elaborada do anteprojeto 1932/1933* – Ed. fac-similar – Brasília : Senado Federal, Conselho Editorial, 2004, p. 87.

[54] Op. cit., p. 88.

[55] LOURENÇO FILHO, pp. 45-52.

[56] "O dilema criado por Oliveira Vianna parte de um pressuposto verdadeiro na época em que o elaborou, mas presentemente falso, qual o de que as categorias e as profissões devem estar identificadas com a visão unitária do Estado a respeito da economia. Tal visão se mostra incompatível com as diretrizes de uma sociedade democrática e pluralista.", in MAGANO, Octavio Bueno. *Manual de direito do trabalho: V. 3*. Direito Coletivo do Trabalho – São Paulo: LTr, 1984, p. 41.

Essa observação parece-nos pertinente, sobretudo para afastar o maniqueísmo ideológico que por vezes toma a pauta do debate em torno da dicotomia unicidade x pluralidade sindical, como se aos "bons" restasse apenas uma das alternativas. Aliás, a preocupação atinente à dispersão do movimento sindical, como consectário do pluralismo, foi retomada vigorosamente inclusive na Constituinte de 1988, numa "releitura" da insolidariedade a que aludiu Oliveira Vianna[57].

O fato é que, a par dessas digressões, desde 1930, o Estado atuava em crescente repressão e a sua estrutura normativa criada (lastreada na unicidade, no enquadramento por categoria e na territorialidade) contribuíam significativamente para o controle dos movimentos sindicais.

O cenário ganhou novos rumos com a participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial e com a forte oposição ao regime ditatorial. O sindicalismo alçou novo posto, já que o Estado buscava se aproximar dos trabalhadores "num novo pacto". A figura de Vargas, aqui, remete à lembrança que ficou para a história, a de pai dos pobres, mas que, na verdade, teve mais uma vez a intenção de manter forte controle estatal e, ao mesmo tempo, de ganhar popularidade[58]:

---

[57] Deve ser pontuado, contudo, que LOURENÇO FILHO ao se debruçar sobre o insolidarismo, não o fez em sua defesa como justificativa à unicidade sindical. Ao contrário, demonstrou como essa perspectiva ideológica arraigou-se no íntimo do movimento sindical, de tal forma que foi decisiva ao tema na formulação da Constituição Federal de 1988. Contudo, segundo o citado autor, a leitura da classe trabalhadora como incapaz, inábil e desorganizada somente conduz o movimento sindical a um efeito nefasto, do qual se pretendia privá-lo, que é a perpetuação das suas fragilidades.

[58] "Doações implicam gratidão e retribuição. Retribuir a benevolência de Vargas era aplicar-se ordeiramente na elevação máxima da produtividade do trabalho. Mas era também apoiá-lo politicamente, retribuindo inclusive com o voto, quando este voltasse a ser um instrumento de participação. Essa estratégia foi bem-sucedida em muitos aspectos, como o demonstram a ascensão político-eleitoral do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) – criado em 1945 para capitalizar os frutos da política trabalhista efetivada a partir de 1942 – e, principalmente, as vitórias eleitorais de Vargas, eleito senador em 1946 e que em 1950 voltará à Presidência da República. Caso ficássemos presos ao discurso da época, poderíamos acreditar nesse sucesso como consequência apenas da gratidão generalizada dos trabalhadores pelos ganhos da legislação social. Esqueceríamos, no entanto, que o discurso trabalhista ecoou num terreno preparada pela repressão, que excluiu dos sindicatos e da vida política as lideranças mais combativas, capazes de resistir à proposta estatal, além de serem, eles próprios, elos de ligação com a experiência de lutas da República Velha." MATTOS, Marcelo Badaró. *O sindicalismo brasileiro após 1930* – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003, p. 24 e 25.

> Desde que o Estado passou a investir politicamente de forma diferente nos sindicatos, tentando transformá-los em órgãos representativos (embora controlados), em especial a partir de 1942, o motor principal da propaganda pró-Vargas passou a ser o discurso de valorização da figura do trabalhador e do próprio trabalho. Reatualizava-se, então, mas com objetivos bem diferentes, a afirmação da dignidade do trabalhador, pela qual tinham batalhado os sindicalistas do pré-30.[59]

Em 1943, surge a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, que não divergiu quanto a essas questões[60]. Tal conclusão também se extrai de José Carlos Arouca, para quem as disposições contidas na CLT quanto à organização sindical pouco divergiram da legislação que lhe antecedeu, pois a entidade sindical permaneceu sob o mesmo autoritarismo repressivo, submetido às mesmas obrigações e prerrogativas, organizado em categorias profissionais em função das atividades econômicas a elas correspondentes, e "O imposto sindical não se distanciou da disciplinação dada pelos decretos-leis ns. 2.381, de 1940, e 4.298, de 1942."[61]

O fim do Estado Novo trouxe a acentuação do uso dos aparelhos repressivos do Estado contra os sindicatos, nada obstante presente em um discurso de cunho liberal, entoando a redemocratização e a menor intervenção estatal. É que se vivia o clima da Guerra Fria e o patrulhamento dos movimentos sociais era constante. A estrutura sindical manteve a figura do "sindicato oficial", assegurado pela Constituição de 1946.

De volta ao poder, o segundo governo de Vargas não conseguiu o mesmo apoio popular e se distanciou do operariado, muito em razão da repreensão que os movimentos sociais sofriam há anos, além do fechamento de partidos políticos e do afastamento de líderes sindicais das respectivas diretorias[62].

---

[59] MATTOS, op. cit., p. 24.
[60] Art. 511 e seguintes.
[61] AROUCA, 2012, p. 107.
[62] Exemplificativamente: "Estimativas da época dão conta de 173 greves em todo o país já em 1951 e 264 greves em 1952. Com destaque, nesses anos, as lutas dos têxteis. Em Pernambuco e na Paraíba em 1952, no Rio de Janeiro na virada para 1953, e em São Paulo em 1953 (em meio a uma greve que atingiu também os metalúrgicos, gráficos, marceneiros, pedreiros), os têxteis, numericamente ainda a maior categoria do operariado industrial, enfrentaram o patronato, as

Daí até o golpe militar de 1964, apesar do crescimento econômico com os *anos dourados*, houve significativa ascensão do movimento sindical, com inúmeras greves, ganho de espaço junto à opinião pública, formulação de pautas políticas etc., aumentando significativamente o número de sindicatos e de trabalhadores sindicalizados, assim como a mobilização dos trabalhadores para além dos muros dos sindicatos, em organismos paralelos[63].

Mas, curiosamente, ainda assim, "a unicidade sindical, o monopólio da representação e o poder de tributação decorrente desse monopólio (o imposto sindical) eram não só aceitos como, em certos casos, defendidos."[64].

De toda sorte, quanto ao protagonismo do movimento sindical àquela época, vale a ressalva feita por Marcelo Badaró Mattos:

> Aqueles acontecimentos demonstraram um dos limites do sindicalismo da época, que se lançou com vigor numa pauta política de reformas comanda por um segmento da classe dominante brasileira comprometida com a proposta de conciliação de classes e, por isso mesmo, incapaz de tomar a frente de um processo de resistência popular efetiva à quebra da constitucionalidade e à ditadura. A ditadura utilizou-se dos recursos da legislação sindical para reprimir os movimentos, o que esclarece um outro limite: o imposto por uma estrutura oficial que se procurou adequar aos interesses dos trabalhadores, mas contra a qual lutou-se pouco. Nada disso pode impedir a avaliação da importância e representatividade das lutas travadas pelos trabalhadores no início dos anos 1960. Os que articularam o golpe e instalaram a ditadura perceberam isso.[65]

---

decisões contrárias a seus interesses da Justiça do Trabalho e a repressão violenta das autoridades policiais", *in* MATTOS, 2003, op. cit., p. 34.

[63] MATTOS, 2003, p. 39/48. Aqui, o autor destaca o protagonismo sindical, diversas conquistas inclusive políticas, a mobilização espontânea a outros movimentos sociais, além do surgimento de organizações paralelas ao sindicalismo oficial, a exemplo das comissões por empresas. "A trajetória grevista ascendente e o crescimento no nível de mobilização alcançado pelo sindicalismo entre 1955 e 1964 explicam-se, em grande parte, pelo surgimento das organizações paralelas ao sindicalismo oficial. Organizações paralelas de base (como as comissões sindicais por empresa), intersindicais (como os pactos e as comissões regionais) ou de cúpula (como o CGT), que representavam a tentativa de criar canais de mobilização para além dos limites da estrutura sindical montada pelo Estado nas décadas de 30 e 40.", pp. 44/45. Idêntica constatação é obtida em Amauri Cesar Alves, 2015, p. 34-36.

[64] Idem, p. 45.

[65] Idem, p. 48.

Com o golpe militar, a repressão aos sindicatos teve seu ápice, já que seu objetivo evitar a mobilização política contrária ao regime, além disso, permitir o arrocho salarial e outras medidas destinadas a enfrentar a crise econômica[66] (proibição de greves, controles sobre os reajustes salariais etc.). Já no início da ditadura, 433 entidades sindicais sofreram intervenção estatal, quando diversos líderes sindicais sofreram cassação dos direitos políticos e passaram a ser alvo de inquéritos policiais[67]. Retirados da direção sindical, foram nomeados interventores ligados ao regime militar.

No plano normativo, não houve também mudanças significativas frente à Constituição de 1946, embora, na prática, agravasse o cenário de tolhimento dos movimentos sindicais. Mas, sobretudo após o AI-5, como se sabe, o combate aos movimentos sindicais tornou-se categórico e violento. Isto ocorreu em paralelo à utilização de propagandas que tanto endossavam as conquistas econômicas advindas com o regime militar, como incutiam cada vez mais o senso de patriotismo. O modelo desenhado a partir de então tinha o intuito de delegar aos sindicatos um papel assistencial e "um discurso afinado com as ideias de crescimento econômico como pré-requisito para uma posterior política redistributiva"[68].

O discurso do presidente Médici, em 21 de setembro de 1970, é emblemático nesse sentido[69]:

---

[66] Segundo MATTOS, o chamado "milagre econômica", em certa medida, foi viabilizado por esse modelo, em sacrifício dos trabalhadores: "Mas, além disso, o 'milagre' tinha um outro pé dentro das próprias empresas: o arrocho salarial e a superexploração da força de trabalho que, garantidos pelo controle do governo sobre os sindicatos, elevaram em muito a lucratividade do setor privado.
O PIB cresceu anualmente em taxas superiores a 10% na maior parte do período 1968-76, chegando-se à taxa recorde de 14% de variação anual em 1974. O trabalhador, entretanto, não usufruía em nada esse crescimento. O salário-mínimo chegaria a 1979 valendo 60% do que representava em 1960. Já a concentração de renda pioraria ainda mais, pois se em 1960 os 50% mais pobres da população brasileira ficavam com apenas 17,7% da renda nacional, em 1980 estavam em situação ainda pior, dispondo de 13,5% da renda. Já os 5% mais ricos da população passaram dos 27,7% da renda de que se apropriavam em 1960 para 34,7% da renda nacional em 1980.". MATTOS, 2003, op. cit., p. 56.

[67] Idem, p. 48.

[68] Idem, p. 57.

[69] Ainda sobre as características do movimento sindical, nessa época, vale a pena destacar os dizeres de CATHARINO, em obra escrita durante a ditadura militar: "Inegavelmente, de março de 1964 para cá [1982] houve involução do nosso sindicalismo, que jamais fora muito forte e bastante autêntico. Ou, pelo menos, está 'em compasso de espera', de quarentena, assim posto por um Governo autoritário, preocupado em impedir outra endemia sindical, infecciosa e anarquisante,

> Lembre-se cada trabalhador de que o suor de sua fronte não é mais apenas o sinal vivo de sua contribuição para o engrandecimento da Pátria. É ainda o penhor de que ele se enobrece, a cada jornada de trabalho, como participante do produto nacional, crescendo e subindo na escala social, à medida que vai subindo e crescendo o Brasil.[70]

Durante toda a ditadura militar, foram 1.565 intervenções em sindicatos, segundo apontado por José Carlos Arouca[71], principalmente porque, em regra, "as ideias de valorização dos trabalhadores como atores sociais eram vistas como comunismo e, consequentemente, como tentativas de desestabilização da ordem e da paz social no Brasil."[72].

No fim da década de 1970, o modelo econômico adotado pelos militares já mostrava a sua ineficiência e entrava em crise. A inflação atingia patamares altos e os salários sofriam arrochos galopantes. A circunstância econômica impulsionou o que se chamou de "novo sindicalismo", surgido a partir de grupos que conseguiram alcançar as diretorias sindicais e driblar o controle estatal, bem como, em grande medida, de organizações que surgiam de forma quase espontânea.

Passou-se a um momento de grande protagonismo sindical, também com raízes políticas, é verdade, que culminaram na deflagração de inúmeras greves por todo o país e delegaram aos trabalhadores papel central no debate político nacional. Do início da década de 1980 até a promulgação da Carta Constitucional de 1988, o movimento sindical ganhou novos contornos, merecendo ser analisado mais detidamente.

---

mas, também não disposto a providenciar antídoto que o permita ficar vivo e curado. Pelo menos, a curto ou a médio prazo.", E mais adiante: "Nossas entidades sindicais, de uns tempos para cá, são mais assistenciais, educativas e acomodadas do que reivindicatórias." CATHARINO, José Martins. *Tratado Elementar de Direito Sindical*: doutrina, legislação – São Paulo, LTr, 1982, p. 56-57.

[70] MATTOS, 2003, op. cit., p. 57.

[71] AROUCA, 2012, op. cit., p. 107.

[72] ALVES, 2015, op. cit., p. 37.

1.2 A Constituinte e o modelo de organização sindical estabelecido na Constituição federal de 1988

O período dos últimos anos que antecedem a redemocratização do país até a efetiva promulgação da Constituição Federal de 1988 traz algumas reflexões interessantes ao objeto de estudo desse trabalho.

De um lado, revela a retomada do protagonismo do movimento sindical, que seria decisivo na inclusão do tema da organização sindical na pauta política da Assembleia Constituinte, por outro, demonstra o tratamento político conferido especificamente à questão da liberdade sindical, que gerou a manutenção de diversas estruturas do modelo desenhado nas décadas de 1930 e 1940, mas, desta feita, a partir de uma nova perspectiva, revestido de discurso (democrático) renovado, como se os atores sociais não mais reconhecessem as razões que nortearam o surgimento dessas estruturas e as transvestissem de "garantias" aos trabalhadores.

O período que antecede a transição da ditadura militar para a redemocratização revela o afrouxamento das amarras ao movimento sindical, sobretudo a partir de 1978 e, principalmente, a partir do governo de José Sarney, sob a batuta de Almir Pazzianotto, então Ministro do Trabalho. Foi nesse período em que foram abolidos o estatuto padrão, o controle direto das delegacias regionais do trabalho sobre as eleições sindicais e a prática de depor as diretorias sindicais que se opusessem à política econômica em vigor[73].

Nesse sentido, é oportuno transcrever o testemunho do ministro Almir Pazzianotto sobre esse período de transição, em especial quanto à sua atuação à frente do Ministério do Trabalho e Emprego:

> *Tomei posse como Ministro do Trabalho em 15 de março de 1985 e o deixei no final de setembro de 1988, para assumir a cadeira de Ministro do Tribunal Superior do Trabalho no dia 29, sob a presidência do Ministro Marcelo Pimentel.*
> *Logo, exerci o cargo sob a Constituição de 1967 (Emenda nº 1/69), antes, portanto, da Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988.*

[73] BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. *Direito Sindical* – 5ª ed. São Paulo : Ltr, 2015, p. 67.

> *Encontrava-se em vigor o Título V da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), cujos dispositivos me permitiam decretar intervenção em sindicatos, federações e confederações sempre que ocorresse dissídio ou circunstância capaz de lhes perturbar o funcionamento, ou se registrasse motivo que, na interpretação do Ministro, colocasse em perigo a segurança nacional (artigos 528, 553 e seguintes).*
> *Em vigor se encontrava, também, a Lei nº 4.330, de 1º de junho de 1964, que disciplinava o direito de greve, e o Decreto-Lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978, sobre greve em atividades essenciais.*
> ***Em mais de uma ocasião fui instado, por membros do alto escalão do governo, a decretar intervenção em entidade sindical grevista**. Os fatos estão relatados no livro 100 Anos de Sindicalismo, publicado pela Lex Editora S/A em 2007. Resisti e, durante o período em que permaneci à frente do Ministério, esforçando-me para resolver milhares de paralisações mediante persistentes negociações, preservei a liberdade sindical e respeitei o direito de greve, mesmo sob as mais difíceis condições.*
> ***Foram reconhecidas, até o dia 27 de setembro de 1988, de conformidade com o artigo 515 e seguintes da CLT, 823 entidades sindicais urbanas e 446 entidades sindicais rurais, no total de 1.269. No mesmo período foram concedidas 335 extensões de bases territoriais urbanas, abrangendo 2.235 municípios e 30 extensões no setor rural, abrangendo 49 municípios.***[74]

O sindicalismo tornou-se protagonista do cenário político nacional, com destaque para a formação e atuação das centrais sindicais (em especial, a CUT e a CGT), principalmente no combate às políticas governamentais que impunham congelamento salarial como forma de controle inflacionário. As greves passaram a ser uma constante. Exemplificativamente, em 1987 foram deflagrados 2.188 movimentos paredistas. Em 1989, esse número chegou a 3.943[75].

A mobilização da classe trabalhadora no início da década de 1980 prenunciava mudanças significativas na estrutura sindical. Contudo, além do aspecto econômico, se de um lado o movimento sindical (ou, como dito, "o novo sindicalismo"[76]) se contrapunha às plataformas políticas e ao planejamento econômico do Estado, não é menos verdade que foi a própria organização sindical vigente, lastreada sobretudo no financiamento compulsório dos sindicatos, que permitiu a rápida reorganização do movimento sindical.

Essa relação conflituosa existente dentro do próprio movimento sindical, que, de uma banda, criticava severamente a legislação sindical em razão

[74] Entrevista concedida pelo ministro Almir Pazzianotto, em dezembro de 2017, especialmente para o desenvolvimento deste trabalho.
[75] MATTOS, 2003, op. cit., p. 64.
[76] Havia ainda o movimento intitulado "Sindicato Único", que também merece destaque.

da intervenção estatal e, de outra, não se desapegava da estrutura oficial, foi decisiva na reestruturação democrática em 1988, de sorte que as críticas à estrutura sindical foram "*diminuindo gradualmente, ainda no início da década de 1980, em face da convivência entre a rejeição à tutela do Estado sobre os sindicatos e a acomodação de inúmeros sindicalistas à estrutura existente*"[77].

As novas lideranças estabeleciam uma "relação ambígua" com os aspectos corporativistas da estrutura sindical, em razão das regalias por ela proporcionadas. A contribuição compulsória assegurou aporte financeiro que conduziu "*à profissionalização dos dirigentes e à independência do aparato sindical quanto às conjunturas econômicas e aos próprios índices de sindicalização*"[78]. Paralelamente, a obrigatória participação dos sindicatos nas negociações coletivas, a unicidade sindical e o aparato da Justiça do Trabalho "foram importantes trunfos para o movimento sindical"[79].

A advertência de Lourenço Filho é bastante pertinente, no particular:

> [...] A despeito de todo o discurso contrário à legislação sindical, que limitava bastante a liberdade e a autonomia das entidades, as lideranças conduziam a luta pela mudança da estrutura oficial, sem contudo abandoná-la. Consequentemente, se, de um lado, a opção das novas lideranças viabilizou a rápida reorganização do movimento sindical, ainda nos últimos momentos da ditadura, de outro permitiu (e favoreceu) a manutenção de importantes elementos do sistema sindical corporativista, entre os quais se pode mencionar a unicidade, a contribuição obrigatória, os reduzidos índices de sindicalização e a enorme distância entre as entidades e os trabalhadores.[80]

Paulatinamente, os discursos contrários à organização sindical foram sendo suavizados. Chegando a Constituinte, no geral, identificava-se a tentativa de ultrapassar o regime ditatorial para o democrático da forma mais harmônica possível, evitando rupturas drásticas e confluindo para um clima de colaboração entre os atores. Não à toa, Eder Sader apontou que 15% das

[77] LOURENÇO FILHO, 2011, p. 60.
[78] Ibidem.
[79] Ibidem.
[80] Ibidem.

autoridades federais durante os primeiros anos pós redemocratização ocuparam algum cargo durante a ditadura militar[81].

No plano econômico, àquela época, os índices sociais impressionam negativamente: durante a década de 80, a inflação acumulada alcançou a marca de 36.850.000%, o desemprego atingia 12,4% a 14%, metade do que o país produzia ficava concentrado na mão de 10% da população, de sorte que era "imperioso" evitar rupturas mais acentuadas. Estas questões econômicas e políticas repercutiram diretamente no perfil da Constituinte, que, embora tenha logrado grandes mudanças, não teve qualquer preocupação "revolucionária"[82].

Quanto aos debates em torno de temas sociais, um registro é importante: como já dito, o início da década de 1980 trouxesse o (re)despertar do protagonismo sindical, embora as divergências políticas dentro do próprio movimento acabaram por fragmentá-lo. Cada vertente sindical (CUT, CGT, novo sindicalismo, Sindicato Único etc.) passou a levantar isoladamente uma bandeira e, consequentemente, assim o fizeram os partidos políticos de esquerda alinhados com as respectivas matrizes ideológicas. Iniciados os debates da Assembleia Constituinte, a representação política dos trabalhadores se mostrou pouco coesa, multifacetada e desorganizada. Assim, na lição trazida por Amauri Alves, o cenário refletia "a organização das elites, acostumadas ao exercício do poder político e ao controle das instituições, e uma esquerda multifacetada, dispersa e com insuficiente estrutura de pressão sobre os destinos do país."[83]

---

[81] ALVES, 2015, p. 48.

[82] Esse "clima" de máxima cooperação e colaboração no Congresso foi alvo de duras críticas por alguns, que viam na Constituinte uma verdadeira continuidade quanto a várias questões que já imperavam no regime ditatorial. Eder Sader foi um deles, para quem, em alguns pontos, a Constituinte se destinava apenas a "mudar a fachada": "Usando os termos empregados por Marcos Freire, o que está em jogo é saber se esta Constituinte é para efetuar uma ruptura com o sistema elitista ou para legitimar um reboco na fachada institucional e consagrar um desenvolvimento privatista. Se tem por finalidade a primeira alternativa apontada, é necessário, para que o processo da Constituinte se estabeleça enquanto tal, uma ampla discussão da população. Caso contrário, trata-se de um jogo de cartas marcadas.
Do modo que o governo está encaminhando, a Constituinte server apenas para fixar o reboco na fachada do sistema, ao invés de ser um meio para a ruptura com a ordem elitista." (citação contida na mesma obra de Amauri Cesar Alves, já citada, pág. 49.

[83] ALVES, 2015, op. cit., p. 49.

Especificamente quanto ao sindicalismo na Constituinte, Lourenço Filho aponta o mesmo problema, isto é, a fragmentação política do movimento em razão das divergências de opiniões, principalmente quanto ao tema da unicidade sindical e da manutenção ou não da contribuição sindical compulsória:

> Todo esse processo demonstra como o sindicalismo brasileiro chegou relativamente fragmentado para participar dos debates de elaboração da nova Carta Constitucional. As divergências expressas nos diversos encontros das novas lideranças, posto que tivessem raízes políticas, cingiam-se principalmente às questões da unicidade e da contribuição sindicais – que podem ser encaradas como os principais elementos da estrutura sindical existente – e se repetiram nos debates ocorridos na Assembleia Nacional Constituinte.[84]

Ricardo Machado Lourenço Filho e Amauri Cesar Alves[85], nas obras já mencionadas, compilaram interessante material alusivo ao tema do sindicalismo na Constituinte, analisando inclusive atas de reuniões das comissões e subcomissões, especialmente a Comissão VII e a Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos. Na oportunidade, realçaram principalmente as posições políticas quanto à organização sindical e constataram haver quase que concordância acerca da consolidação da autonomia e liberdade sindicais, mas identificaram substancial dissonância, inclusive dentro da própria esquerda, acerca da extensão desses conceitos, em especial no que diz respeito à manutenção ou não da unicidade sindical e da contribuição compulsória.

Exemplificativamente, a Central Única dos Trabalhadores e o Partido dos Trabalhadores defendiam o pluralismo sindical e o fim da contribuição compulsória. Em sentido contrário, a maioria das demais entidades sindicais e partidos, como a Central dos Trabalhadores do Brasil, o Partido Comunista do Brasil, a Central Geral dos Trabalhadores, entre outros.

Em outros termos, as discussões na Constituinte sobre a organização sindical apontavam tranquilamente a necessidade de a Constituição prever a "liberdade" e a "autonomia" sindicais. Mas, na verdade, a compreensão

[84] LOURENÇO FILHO, 2011, p. 69.
[85] Para evitar o prolongamento desnecessário desse trabalho, dispensaremos aqui as transcrições das atas e debates mais relevantes na Constituinte, razão pela qual remetemos o leitor às citadas obras para aprofundamento e conferência acerca do tema.

ampla dessas premissas dava-se de maneira clara apenas no plano de atuação coletiva dos trabalhadores, isto é, em contraposição à intervenção estatal, e não no traço individual da organização sindical, pois a corrente majoritária dos constituintes defendia a imposição da unicidade sindical por norma heterônoma, além do financiamento compulsório da estrutura sindical. Vale dizer, portanto, que "O momento parece ter sido de consagração dos termos 'autonomia' e 'liberdade', em contraposição à intervenção do Estado nos sindicatos, mas de pouca preocupação com a sua realização através da pluralidade ou da unidade."[86]

Embora não se possa dizer que foram os únicos elementos, é certo que o benefício gerado pelo regramento legal então vigente na época da reorganização do movimento sindical no início da década de 1980 e o clima de "transição harmônica" que reinava na Constituinte foram decisivos para a "suavização" do debate em torno de uma restruturação mais ampla do movimento sindical. O discurso em torno da democratização especificamente no seio da estrutura sindical atingia a liberdade de atuação das entidades sindicais frente à intervenção sindical. O conceito de "liberdade sindical" prevalecente não conduzia à livre constituição de sindicatos. Liberdade e autonomia sindicais com manifesta restrição à auto-organização.

Daí porque a Constituinte sinalizou logo e claramente que, ao menos quanto a essa particularidade, não haveria mudanças drásticas no modelo anterior, já que a plena liberdade e autonomia sindicais colidiam com a proposta majoritária, com larga diferença, de preservação da unicidade sindical.

Buscava-se a independência do sindicato frente a qualquer interferência, mas, ao mesmo tempo, defendia-se a manutenção da unicidade, cuja premissa é justamente a vinculação ao próprio Estado[87].

Finalizados os debates, como se sabe, a Constituição Federal avançou, é verdade, mas principalmente quanto à intervenção estatal direta. O tema da liberdade sindical ficou circunscrito à proibição de o Estado interferir na

[86] ALVES, 2015, op. cit., p. 60.
[87] LOURENÇO FILHO, 2011, op. cit., p. 82.

fundação das entidades sindicais e na livre escolha do trabalhador em se filiar e desfiliar ao seu sindicato. No mais, refletiu o contraditório desejo majoritário estampado na Constituinte: a) no inciso I, embora vede a intervenção estatal, o artigo 8º da Constituição[88] manteve obrigatório o registro junto ao órgão competente (Ministério do Trabalho e Emprego)[89], como forma de se controlar e viabilizar a preservação da unicidade sindical, assegurada no inciso II, a partir de dois critérios também já conhecidos de longa data: (i) categoria profissional ou econômica; (ii) base territorial mínima equivalente à área de um município; b) manutenção da contribuição sindical compulsória, consoante parte final do inciso IV.

A incoerência do texto constitucional acerca do tema levou diversos autores a assentar que ela mesma, a Carta Constitucional de 1988, avaliza uma postura antissindical: "Diante de todo o exposto, vê-se que, no Brasil, ainda é o Estado, a partir de sua própria Constituição, o maior praticante de atos

[88] "Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:
I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;
II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;
III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;
IV - a assembléia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei;
V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;
VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;
VII - o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais;
VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.
Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer"

[89] Daí a crítica constante da doutrina: "*Na verdade há apenas a liberdade de administração interna das organizações sindicais, considerando a circunstância de que, a partir da promulgação da atual Constituição Federal, o Ministro do Trabalho e do Emprego não tem mais qualquer ingerência na administração interna das organizações sindicais, que é inteiramente definida pelos estatutos aprovados pelos interessados.*
Quando o inciso V dispõe que ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato, verifica-se que este tipo de liberdade individual específica está inserida na liberdade genérica prevista no art. 5º, inciso XX, que dispõe que 'ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado'. De qualquer modo, entende-se que aspectos como o enquadramento sindical, a contribuição sindical e a unicidade sindical contraria esta liberdade de filiação e não filiação." *In:* STÜMER, Gilberto. *A liberdade sindical na Constituição da República do Brasil de 1988 e sua relação com a Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho* – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007, p. 83.

antissindicais, em sua modalidade de controle direto."[90]

Não é por outra razão a conhecida crítica de Süssekind ao atual modelo constitucional de organização sindical, no sentido de que, embora "*A Assembléia Constituinte brasileira de 1988*" tenha "*cantado em prosa e verso que asseguraria a liberdade sindical, na verdade a violou*"[91].

Adentrando ao modelo constitucional de 1988, Brito Filho salienta que pouco se modificou no cenário do sindicalismo no Brasil, pois a liberdade sindical ficou delimitada pelas bases do corporativismo, quais sejam, a unidade sindical, a contribuição compulsória e o poder normativo da Justiça do Trabalho, "as quais, juntas, denominamos tripé da incompetência ou tripé da farsa, por sustentarem um sindicalismo sem compromisso com suas bases, além de outras restrições dissonantes de um regime de liberdade sindical."[92]

É bem verdade, por outro lado, e não se pode deixar de mencionar, que várias são as vozes a defender que a Constituição Federal não reproduziu, de todo, o modelo legal das décadas de 1930 e 1940 mesmo quanto ao binômio categoria profissional ou econômica/unicidade sindical.

Especificamente quanto ao enquadramento sindical, por exemplo, Flávio Roberto Batista adverte que a interpretação a ser dada ao inciso II do art. 8º da CF, a partir da qual o Constituinte originário, ao empregar as expressões "categoria profissional" e "econômica", não quis contemplar o modelo fragmentado da CLT, mas sim esclarecer, única e tão somente, que a regra da unicidade sindical alcançaria empregados e empregadores[93].

---

[90] BATISTA, Flávio Roberto. *A proteção contra atos antissindicais à luz da liberdade sindical: introdução a uma contextualização político-jurídica*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 109, jan/dez 2014, p. 452.

[91] SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito Constitucional do Trabalho*. Rio de Janeiro : Renovar, 2004, p. 364.

[92] BRITO FILHO, 2015, op. cit., p. 68.

[93] "*Com efeito, somente uma interpretação literal do dispositivo permite concluir que foi admitida a sindicalização por categoria, com a recepção do regramento da CLT sobre o tema. Uma leitura do inciso II à luz da Convenção n. 87 e da Declaração de 1998 da OIT autorizaria a conclusão de que, quando o constituinte usou a expressão "representativa de categoria profissional ou econômica", não quis com isso assumir a perenização do sistema de sindicalização categorial nos moldes da CLT, mas apenas esclarecer que a unicidade sindical vincularia tanto trabalhadores –*

De toda sorte, esse não tem sido o entendimento prevalecente na jurisprudência, como será analisado posteriormente.

Houve, de fato, evolução com a nova ordem constitucional? Claro. Não se quer dizer, com isto, que a Constituição Federal não tenha implementado avanços democráticos, que refletem direta ou indiretamente na estruturação e operação do Direito Coletivo do Trabalho no Brasil.

Maurício Godinho Delgado chega a enumerá-los, apontando oito deles: (i) liberdade e autonomia sindical; (ii) fortalecimento do papel representativo do sindicato; (iii) fortalecimento do papel da negociação coletiva; (iv) garantia do direito de greve; (v) fortalecimento das ações coletivas; (vi) atribuição de relevante *status* ao direito individual do trabalho; (vii) fortalecimento e universalização da Justiça do Trabalho; (viii) transformação, fortalecimento e universalização do Ministério Público do Trabalho[94]. Além, é claro, do "pioneirismo" de assegurar, pela primeira vez, a vedação à "intervenção político-administrativa nessas instituições, que era marca lamentável da tradição jurídica dos sessenta anos precedentes"[95].

O fato é que a Constituição Federal ficou a meio-caminho da plena democratização no plano sindical, afastando textualmente a interferência estatal, mas sem oferecer ampla liberdade sindical. Trata-se de um sistema híbrido, na visão de Brito Filho, na medida em que associa a liberdade e o corporativismo,

---

categoria profissional – quanto empregadores – categoria econômica. Assim, caberia ao legislador substituir o sistema da CLT por um regramento que conciliasse a livre sindicalização com a unicidade no território, talvez por meio de um sistema de exclusividade de representação, à maneira que se observa em alguns ordenamentos estrangeiros, como o dos Estados Unidos da América (SANTOS, 2005: 32-45). O fato é que a manutenção do modelo da CLT, em suas linhas gerais, com a eliminação da autorização estatal gerou uma explosão de criação de entidades sindicais com uma manutenção de níveis estáveis da proporção de sindicalizados em relação à população empregada, que continua girando em torno de um quarto do total (FÓRUM NACIONAL DO TRABALHO, 2005: 2). Em outros termos, uma pulverização da base sindical. A desnecessidade da observação da categoria poderia ensejar uma sindicalização orientada politicamente que tenderia a uma aglutinação maior da base, tendo como eixo principal do sistema as centrais sindicais, de forma semelhante ao que ocorre na França (SANTOS, 2005: 107-110).", *in:* BATISTA, 2014, p. 451-452. Idêntica observação é extraída em Amauri Cesar Alves, na obra já citada.

[94] DELGADO, Maurício Godinho. *Constituição da República, sistema trabalhista brasileiro e direito coletivo do trabalho*. Revista LTr, Vol. 79, n. 4, abril/2015 – LTr, São Paulo, 2015, p. 391.

[95] Ibidem.

"de um lado, com liberdade e, de outro, com a manutenção de parte da estrutura do corporativismo, sob o controle de normas rígidas. [...] de um lado, não oferece ampla liberdade sindical e, de outro, existe sem interferências do Estado."[96]

É esta também a classificação ofertada por Túlio Massoni, intitulando o nosso sistema atual de "semicorporativista", ou seja, híbrido, pois ao mesmo tempo "elimina alguns dos traços mais autoritários do sistema político-estatal, vedando a interferência direta na organização sindical (art. 8º, I, da CF/1988) e assegurando o direito de greve (art. 9º da CF/1988)", mas sujeita a liberdade sindical a limitações: categoria, base territorial mínima e a unicidade sindical[97].

Não é por outra razão que Ronaldo Lima dos Santos esclarece que a Carta Constitucional de 1988, no campo sindical, mesclou autonomia e liberdade com heteronomia e intervencionismo[98], de sorte a preservar, ainda que parcialmente, a estrutura de organização sindical provenientes do Decreto 1.402, de 1939, reforçada na CLT, entoando forte intervenção no campo legislativo, através de normas prescritivas da atividade sindical[99].

---

[96] BRITO FILHO, 2015, op. cit., p. 83.

[97] COLUMBU, Francesca, e MASSONI, Túlio de Oliveira. *Por uma concepção democrática de categoria sindical*. *In: Revista de Direito do Trabalho*, Ano 40, vol. 159, set-out/2014, pp. 164-165.

[98] "A Constituição de 1988 mesclou alguns elementos de autonomia e liberdade sindicais com outros de heteronomia e intervencionismo ao estear o modelo sindical do seguinte modo:
a) apesar de dispor que é livre a associação em sindicatos, manteve o monopólio de representação e a unicidade sindical (não permissão de mais de um sindicato da mesma categoria profissional ou econômica na mesma base territorial);
b) adotou a liberdade de autodefinição das bases e de fixação da base territorial pelos sindicatos, mas condicionou que esta não seja ser inferior à área de um município (inviabiliza-se a criação de sindicatos por empresas ou estabelecimentos);
c) manteve a contribuição sindical compulsória e criou a contribuição confederativa;
d) aboliu o estágio preliminar de sindicatos sob a forma de associações e a necessidade de reconhecimento pelo Ministério do Trabalho;
e) garantiu a livre criação de sindicatos sem a necessidade de autorização do Estado e a liberdade de administração com vedação da interferência do Poder Público;
f) manteve a organização sindical piramidal, com sindicatos, federações e confederações;
g) previu a liberdade individual de filiação e de desfiliação;
h) concedeu aos aposentados o direito de votar e serem votados nas eleições sindicais;
i) consagrou o direito de negociação coletiva, com o reconhecimento dos acordos e convenções coletivas;
j) dispôs sobre o direito de greve;
k) conferiu estabilidade aos dirigentes sindicais;
l) consagrou o direito de representação dos trabalhadores." *In*: SANTOS, Ronaldo Lima dos. *Sindicatos e ações coletivas : acesso à justiça, jurisdição coletiva e tutela dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos* – 4ª ed. rev. e ampl. – São Paulo : LTr, 2014, p. 49.

[99] Ibidem.

A tradição de vinculação dos sindicatos ao Estado permaneceu ilesa na Constituição Federal de 1988, presente na unicidade sindical, no monopólio de representação e no financiamento compulsório dos sindicatos, elementos que estão relacionados de modo simbiótico. Todavia, um dado curioso, que não pode passar em brancas nuvens, é que a unicidade sindical era enxergada de maneira absolutamente diversa no cenário político de 1930/1940 e no de 1988.

Enquanto que no primeiro momento, como visto, esse modelo era uma imposição estatal, como forma de controle e intervenção à qual os sindicatos combativos resistiram longamente, na Constituinte a unicidade sindical "*era afirmada como uma garantia para o trabalhador*"[100], alçando à categoria de princípio de direito: "*A autonomia sindical, acompanhada, paradoxalmente, da restrição à auto-organização, era colocada como a forma necessária para que os sindicalista decidissem o que era melhor para os trabalhadores*."[101]

A questão que se coloca, nesse momento, é extraordinária: o que teria causado uma mudança tão grande de perspectivas de forma a elevar, em 1988, a unicidade e a contribuição sindical compulsória ao *status* de "garantias" democráticas do trabalhador, nada obstante nascidas sob a égide e para um regime confessadamente controlador e interventor? O que evitou uma mudança paradigmática na organização sindical no Brasil naquele momento?

Permitam-nos, nesse ponto, uma pequena digressão.

Bernard Edelman investigou detidamente de que forma o direito, e em especial através do Direito do Trabalho, têm servido ao comedimento da classe operária[102], dando-lhe um espaço previsível, específico e delimitado para sua atuação, sempre dentro de uma pauta exclusivamente econômica, a exemplo das negociações coletivas, exercício do direito de greve sob determinado estatuto etc.. Edelman realizou preciosa análise sobre essas e outras questões, como

[100] LOURENÇO FILHO, 2011, p. 86.
[101] Idem, p. 75.
[102] EDELMAN, *A legalização da classe operária*. Coord. Tradução Marcus Orione – 1 ed. – São Paulo : Boitempo, 2016, p. 111.

forma de demonstrar o aprisionamento da classe operária nos instrumentos jurídicos criados justamente com essa finalidade: em última análise, delimitar o espaço de atuação da classe operária e perpetuar o modo de produção capitalista.

Assim, o autor assinala textualmente que o sindicato nada mais é que um aparelho ideológico do Estado, "*Um aparelho, portanto, que 'gere' a classe operária: planejamento, eficiência, ordem e subordinação, são as palavras-chave da tecnoestrutura.*"[103].

Já quanto à divisão em "categorias profissionais", o alerta é contundente:

> Os juristas forjaram uma arma extremamente eficaz: o trabalho, dizem, é profissional. À primeira vista, o termo parece bem anódino, e é antes uma tautologia. Não se deixem enganar: ele exprime, de fato e apesar das aparências, a própria estrutura do poder político burguês.
> [...]
> O resultado é que a noção de trabalho está ela própria sujeita a uma distinção tão velha quanto a burguesia, a uma distinção constitutiva do poder político burguês, a saber, a distinção sociedade civil/Estado.[104]

Em suma, a engrenagem jurídica do sindicalismo se destina, portanto, a manter a "luta de classes" exclusivamente na pauta econômica, à compreensão de sujeitos de direito, de modo a não avançar para além dos limites mercantis do capitalismo, tornando o sindicato um aparelho ideológico em seu favor:

> **Não se pode esquecer que a estrutura sindical é um componente necessário de um regime social em que a força de trabalho é uma mercadoria, e que, como tal, precisa passar por foros de negociação do seu preço. E dado o liame intrínseco entre direito e mercadoria no capitalismo, como bem demonstrou Pachukanis, a forma jurídica demonstra todo o peso ao envolver e disciplinar o mercado de trabalho**.[105]

Em outros termos, o Direito proporciona a clausura da luta de classes nesses mesmos aparelhos ideológicos: monta-se um espaço,

[103] Idem, p. 123.
[104] Idem, p. 48.
[105] Orione, Marcus; Souto Maior, Jorge Luiz; Batista, Flávio Roberto; Biondi, Flávio. Op. cit. 404.

juridicamente assegurado, destinado precisamente ao embate previsível e estanque, de modo a desviar a luta de classes[106].

Retomando à concepção conciliatória das relações de trabalho, proposta na nossa história, repita-se, desde a gênese da organização sindical com Vargas, Edelman nos revela que a passividade, isto é, a linguagem da ordem e do comedimento, da negociação, expressa uma das maiores qualidades burguesas[107], evitar a luta de classes. Assim, a representatividade sindical, o modelo orgânico no qual os sindicatos se inserem, as negociações coletivas[108], a submissão do direito de greve a um determinado estatuto[109], tudo se presta, na formatação conferida pelo Direito, à preservação do *status quo*, à reprodução do modo de produção capitalista e na mercantilização da força de trabalho.

O conteúdo ideológico da organização sindical no Brasil é nítido. E, inequivocamente, essa herança ainda é claramente visível. A exclusividade de representação e a fragmentação do trabalhador em "categorias profissionais", embora transvestida de um discurso "uniformizador", segundo o qual permitiria o melhor agrupamento de determinados núcleos de trabalhadores em torno dos interesses que lhe são comuns, na verdade, tem um único objetivo: evitar a unificação dos trabalhadores, delegando-lhe um espaço (o próprio sindicato) destinado tão somente à busca de melhor precificação da força de trabalho. Dito de outra forma, com essa formulação, mantém-se o confronto adstrito ao patamar econômico, sem qualquer conotação política que permita reivindicar as relações de propriedade típicas do capitalismo[110].

---

[106] "[...] tudo concorre para embaralhar as coisas; e, quando digo 'tudo', refiro-me, é claro, à ideologia 'dominante'; e, quando digo ideologia 'dominante' com certeza não me refiro a uma 'falsa consciência', a uma visão 'invertida' que deveríamos colocar em pé, mas mais precisamente a um complexo de aparelhos (sindicatos, partidos, escola...), isso a que Althusser chamava, não faz muito tempo, de 'aparelhos ideológicos do Estado'. Portanto, quando digo que 'tudo' está ali para desviar a luta de classes, quero dizer, por exemplo, que as lutas operárias estão, elas mesmas, enclausuradas nesses aparelhos, elas se desenvolvem nessas estruturas e essas estruturas provocam efeitos sobre o combate da classe operária.", *in* EDELMAN, 2016, p. 18-19.
[107] Idem, p. 141.
[108] Idem, p. 137.
[109] Idem, p. 135.
[110] Orione, Marcus; Souto Maior, Jorge Luiz; Batista, Flávio Roberto; Biondi, Flávio. Op. cit. 408.

Em verdade, é preciso reiterar esse registro, a exclusividade de representação delegada ao sindicato é o primeiro caminho para resolver o problema da organização da classe trabalhadora, delimitando o espaço de enfrentamento, personificando a sua atuação e lhe dando uma pauta exclusivamente econômica.

Importante também relembrar a premissa estabelecida anteriormente de que a regulação das relações de trabalho e, consequentemente, da organização sindical, com o governo Vargas, teve como propósito justamente avalizar o desenvolvimento industrial e, portanto, do capital. E, como visto, o fez com o nítido propósito de amordaçar a classe trabalhadora, "organizando-a" e conferindo um espaço específico de atuação. Para tanto, contemplou: a) o pleno controle estatal; b) a vedação de participação de estrangeiros (já que estes tinham maior contato com orientações marxistas); c) a vedação à associação e atuação de cunho ideológico; d) a delimitação da classe operária em categorias profissionais; e) a delimitação territorial; f) o financiamento sindical. Não foi outra a razão do financiamento compulsório dos sindicatos, de modo a desestimular a combatividade sindical, a filiação espontânea e, consequentemente, a participação dos trabalhadores no processo de tomada de decisão[111].

Agora, retomemos à ilação anterior: por qual razão a questão alusiva ao modelo sindical outrora desenhado com fins à perpetuação de um modelo de governo autoritário e ao impulso do capitalismo industrial passou, em 1988, à categoria de "garantia" do trabalhador?

Se nas décadas de 1930 e 1940 divulgava-se abertamente da necessidade de intervenção estatal sobre os movimentos sociais, mormente o sindical, para propiciar o desenvolvimento do capitalismo industrial e afastá-los do cenário político, "legitimando" o governo autoritário de Vargas, por óbvio, esse discurso era incompatível com o alvorecer democrático na década de 1980. Se a criação da contribuição sindical compulsória teve por impulso justamente criar um distanciamento entre o sindicato e a sua base; se a autossuficiência financeira do

[111] BATISTA, 2014, p. 457.

sindicato tinha por estratégia inibir o envolvimento da classe trabalhadora e o seu diálogo permanente com o movimento sindical, essas justificativas não tinham qualquer assento num debate que se propusesse minimamente democrático.

Da mesma forma, se o enquadramento profissional e o estabelecimento obrigatório da unicidade sindical tinham em vista, nas décadas de 1930 e 1940, facilitar a identificação dos atores sociais, delimitar o espaço de atuação e restringir o escopo ou função do sindicato, outros elementos deveriam lhe justificar a sua manutenção num regime democrático.

Na verdade, incutida na vida sindical durante tantas décadas, parece que esse modelo foi absorvido de maneira irrefletida, como pressuposto inerente à própria organização sindical, como pontuou Lourenço Filho:

> A par das explicações que foram dadas pelos sindicalistas para o surgimento do debate entre unicidade e pluralidade, é, em todo caso, interessante observar que a primeira – entendida como imposição legal do sindicato único e instituída, ainda na década de 1930, como instrumento de controle e intervenção do Estado na vida dos sindicatos – foi, ao longo dos anos, de tal forma assimilada pelas lideranças sindicais que se tornou quase 'imperceptível', ou melhor, inquestionável. A unicidade passou a ser apreendida (ou, pelo menos, defendida) como um mecanismo de proteção do trabalhador, que, segundo uma determinação ótica, não seria capaz de decidir por si mesmo sobre sua organização coletiva. Isso foi particularmente ressaltado quanto aos trabalhadores rurais, considerados menos organizados e, por conseguinte, mais suscetíveis às ameaças decorrentes de um regime de pluralidade.[112]

Ou, segundo Bernard Edelman, com o passar do tempo e a consolidação de determinados institutos jurídicos, conferiu-se à classe

[112] LOURENÇO FILHO, 2011, p. 76. Vale ainda destacar o seguinte trecho da obra: "De outra parte, é possível observar como alguns elementos ou efeitos da estrutura sindical permaneciam irrefletidos, sendo simplesmente considerados pressupostos. Nessa medida, eles condicionavam e limitavam os ideias de liberdade das lideranças que surgiram e se desenvolveram no interior dessa mesma estrutura. Como se verifica com relação à unicidade, a crítica ao modelo sindical não conseguia se desprender das amarras do próprio modelo que era criticado. Isso ocorreu também com a defesa da manutenção da contribuição sindical, inclusive quanto aos trabalhadores não filiados. Aquele tributo era visto como uma contrapartida pelos serviços prestados independentemente de associação à entidade. Parecia razoável que, se uma norma coletiva valia para todos, filiados ou não, também todos deveriam contribuir para o custeio do sindicato. Ocorre, no entanto, que, além de não se tratar o problema sob a ótica da liberdade de associação, deixava-se de tematizar, por exemplo, a questão da extensão das normas coletivas, considerada, portanto, um simples elemento (irrefletido) da estrutura sindical. Assim também se deu com o conceito de categoria e com a sua utilização como parâmetro da organização sindical, aspectos que acabaram mantidos de forma praticamente velada e indiscutida.", p. 77.

trabalhadora "*uma língua que não é sua*"[113], permitindo a reprodução de maneira irrefletida dos instrumentos jurídicos vigentes, sem que os atores se apercebessem de qual é o verdadeiro desiderato do modelo sindical desenhado no Brasil.

Por essa razão, sob a justificativa de "proteção dos trabalhadores", os constituintes talvez não tenham se apercebido de que, ao impor um sindicato único, estariam eles mesmos intervindo na organização sindical[114]. E não só: especificamente quanto à unicidade sindical, o exame dos debates na Constituinte demonstra que este foi tomado de forma reducionista, muitas das vezes confundindo unidade com unicidade e contrapondo a possibilidade de fragmentação do movimento sindical advinda com o pluralismo. Ou seja, ao cabo, percebe-se que o tema da unicidade sindical foi posto de maneira desconectada com o próprio princípio da liberdade sindical[115].

Com isso, a preservação de dois institutos do antigo regime (a unicidade sindical e a contribuição sindical compulsória) apresenta incompatibilidade ou clara disfunção com a nova ordem constitucional[116].

Por consequência de todas essas circunstâncias é que parte da doutrina tem reputado que o movimento sindical, no Brasil, permanece imaturo, pouco evoluído e arraigado a um tempo que não é o presente.

Mais grave que isto, o sistema de organização sindical é absolutamente incompatível com a ordem social vigente, pautada na pluralidade de interesses e, como tal, demanda a possibilidade de grupos de indivíduos, dos mais diversos segmentos, de atuação livre e conjuntamente, participando de modo efetivo enquanto agentes ativos no processo de tomada de decisões. Não obstante a construção legislativa destinada a assegurar a liberdade plena e o pluralismo social, como se observa em várias passagens da Constituição Federal,

---

[113] EDELMAN, 2016, 22.
[114] LOURENÇO FILHO, 2011, p. 84.
[115] Idem, p. 83.
[116] DELGADO, Maurício Godinho. *Constituição da República, sistema trabalhista brasileiro e direito coletivo do trabalho*. Revista LTr, Vol. 79, n. 4, abril/2015 – LTr, São Paulo, 2015, p. 398.

nos deparamos, na prática, com empecilhos e estereótipos ideológicos, no âmbito do Direito do Trabalho, que inviabilizam a participação de diversos segmentos sociais, a revelar uma crise de representatividade que toma a classe trabalhadora.

Essa constatação reclama a adequação entre os princípios constitucionais da democracia e da unicidade sindical, por meio da reconstrução científica acerca da representação coletiva. Fixadas essas premissas, resta investigar de que forma o modelo constitucional brasileiro realmente atende ou não à perspectiva democrática em sua compreensão mais ampla.

Até aqui, identificamos as raízes e a que se destinam os elementos caracterizadores do modelo de organização sindical brasileira. Resta-nos, então, criticá-lo analiticamente, de forma a preservar o princípio democrático e privilegiar, ao mesmo tempo, o pluralismo social e a autodeterminação dos atores sociais.

CAPÍTULO II – A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE FRENTE À ORGANIZAÇÃO SINDICAL DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

No capítulo anterior, incursionou-se sobre a trajetória histórica da organização sindical no Brasil, passando pela atual conformação normativa constitucional em torno do assunto. A finalidade ali, muito mais do que apenas fornecer os dados cronologicamente tomados, era dimensionar quais as razões que motivaram a construção normativa em torno do tema. Compreender essas circunstâncias tem "um papel explicativo importante na análise dos rumos do sindicalismo brasileiro", porque "Pensar no futuro do sindicalismo obriga-nos, por tudo isso, a refletir sobre seu passado"[117].

Mas, isto não basta. A análise crítica da organização sindical no Brasil pressupõe necessariamente o seu exame qualitativo, sem o qual estaria prejudicada qualquer proposta de superação do atual modelo. Em outros termos, é preciso saber se a estrutura atual atende ao fim democrático a que, ao menos em tese, se destina.

É disto que trataremos no presente capítulo.

2.1 Crise de representatividade na organização sindical brasileira

A "crise do sindicalismo" é tema recorrente nos trabalhos acadêmicos especializados, como forma de criticar o modelo de organização sindical brasileira e de defender necessárias mudanças legislativas e jurisprudenciais. Diz-se com frequência, como será visto adiante, que o sindicalismo brasileiro, ainda herança do Estado Totalitário Varguista, entrou em insuperável colapso.

[117] MATTOS, 2003, op. cit., p. 72.

Apesar das críticas lançadas no escorço histórico, que realmente apontam para uma organização sindical patológica, é preciso evitar conclusões precipitadas. Uma delas é atribuir exclusivamente à normatização o que se convencionou chamar de "crise do sindicalismo" brasileiro. É indene de dúvidas que a organização sindical brasileira apresenta-se, em certa medida, anacrônica, necessitando de modificações orgânicas. Há, inclusive, certo consenso na doutrina acerca desta conclusão. Contudo, por outro lado, é precipitado depositar na legislação vigente, com exclusividade, as razões para tanto.

2.1.1 Causas exógenas da crise do sindicalismo

O primeiro ponto a destacar, nesse campo, é que o cenário social, político, econômico e cultural não é o mesmo de quando o sindicalismo surgiu como grande manifestação social e se destacou, inclusive politicamente, na luta pela consolidação de melhores condições de trabalho, sobretudo nos séculos XIX e XX.

Leôncio Martins Rodrigues, em 2002, publicou interessante obra intitulada *O destino do sindicalismo*[118]. Em apertadíssima síntese, buscou examinar, de maneira detalhada e com lastro em estatísticas, as mudanças relativas ao panorama sindical e algumas repercussões daí decorrentes, sobretudo quanto às taxas de filiação e greves, além da relevância do movimento sindical. E o fez tomando como base diversos países da Europa e da América do Norte.

Já no crepúsculo do citado estudo, aponta para a situação, em todo o mundo, de vertiginosa queda do número e da proporção de trabalhadores filiados, além do declínio das taxas de greve, "*dois fenômenos indicativos do enfraquecimento do sindicalismo como instituição e do poder sindical como ator político*"[119].

[118] RODRIGUES, Leôncio Martins. *O destino do sindicalismo*. 2a edição. São Paulo, Edusp, 2002.
[119] Op. cit., pág. 1.

Segundo o autor, inúmeras modificações estruturais de ordem política, econômica, comerciais, tecnológicas, culturais, entre outras, atingiram direta e fortemente o movimento sindical, tornando incerto o seu futuro nas democracias capitalistas do Ocidente.

Portanto, esse é o primeiro dado a ser desmistificado: o que se denominou "crise do sindicalismo" não é um fenômeno isolado no Brasil. Ao contrário.

Esse estado latente fez Leôncio Martins Rodrigues apontar que o sindicalismo não atravessa uma crise, passível de correção desde que anotadas medidas corretivas, mas sim verdadeiro declínio, de difícil recomposição[120]. Ainda segundo o autor, "razões externas" ao ambiente sindical são as principais causas para o declínio do sindicalismo nas décadas de 1980 e 1990, as quais chamou de fatores socioeconômicos e político-estruturais.

Entre os primeiros, estão: a) novas tecnologias e reorganização da produção[121], que proporcionaram ou contribuíram para falta de coesão, alta especialidade, aumento da produção em pequenas empresas, diminuição do trabalho manual, dispersão do processo produtivo são fatores que impõe desmobilização do sindicalismo; b) fragmentação dos interesses dos trabalhadores; c) desconcentração da produção fabril e dispersão industrial; d) mobilidade acrescida do capital, como reflexo da globalização[122]; e) trabalho de meio período e aumento da mão de obra feminina; f) presença do trabalhador imigrante; g) desemprego e alta inflação.

---

[120] Op. cit., p. 8.

[121] "Os efeitos das novas tecnologias, dos ganhos de produtividade e da diminuição do emprego industrial (e notadamente do declínio numérico e das mudanças internas da classe operária) têm efeitos sobre a teoria sociológica e política relacionada com a interpretação dos conflitos e seu desdobramento na sociedade contemporânea.", op. cit., pág. 166.

[122] Na leitura de MASSONI, as modificações socioeconômicas decorrentes sobretudo da globalização impôs "A abertura dos mercados, a importância do capital financeiro, a ampla liberalização do comércio exterior e a desregulamentação da economia deram início ao desenho de uma reestrutura capitalista" caracterizada pela maior capilarização, grande mobilidade geográfica, inovação tecnológica, de produto e institucional, impondo respostas flexíveis nos mecanismos de trabalho. In.: MASSONI, Túlio de Oliveira. *Representatividade Sindical* – São Paulo : LTr, 2007, p. 22/23.

Já entre os fatores políticos-estruturais, destaca: a) mudanças nos sistemas das relações de trabalho – a.1. negociações centralizadas *vs.* Negociações fragmentadas, ou seja, modelos corporativos e modelos liberais e pluralistas; – a.2. estruturas sindicais com forte implantação no interior das empresas (comissões sindicais ou conselhos de empregados) e estruturas sindicais fracamente implantadas nos locais de trabalho[123]; c) crescente hostilidade das empresas ao sindicalismo[124]; d) o colapso dos regimes comunistas[125] da Europa Oriental na década de 1980[126].

Outros fatores também são cogitados, como, por exemplo, o êxito nas pressões sindicais anteriores, que trouxeram a obtenção e consolidação de diversas vantagens, como o salário mínimo, direitos em larga escala etc.. Embora pareça contraditório, isto tornou a atuação sindical menos importante na atualidade. Além disso, na visão de Leôncio Rodrigues Martins, a mudança de perfil das empresas, com novas políticas de relações humanas integrativas e de administração democrática também podem ter contribuído para tanto[127].

Todos esses fatores foram contributivos para a fragmentação do sindicalismo:

> Assim, por muitos caminhos, as transformações mais recentes do setor produtivo vêm atuando no sentido de aumentar a heterogeneidade das camadas assalariadas, a tornar mais complexa a unificação das suas demandas e interesses, a fazer mais difícil a criação de formas unitárias de ação.[128]

---

[123] RODRIGUES, 2002, op. cit., pág. 194.

[124] Quanto a esta particularidade, apenas para não passar em brancas nuvens, é pertinente o registro de STANLEY GACEK, então diretor-adjunto do escritório da OIT no Brasil, para quem os atos antissindicais, que influenciam, portanto, no modelo sindical são "uma praga mundial", revelando que a "*Interferência empresarial no processo de organização sindical é um problema fundamental nos EUA*" e que "Vinte por cento (20%) de campanhas de organização sindical nos EUA acarretam represálias antissindicais, e, em grande parte, demissões antissindicais". *In.:* GACEK, Stanley Arthur. *Práticas antissindicais – o papel da OIT e do Judiciário***.** Revista LTr, Vol. 78, n. 08, agosto/2014 – LTr, São Paulo, 2014, p. 974.

[125] RODRIGUES, 2002, op. cit., p. 230.

[126] A perda do governo por partidos socialistas, isto é, por partidos "mais amigos dos sindicatos", parece, assim, por várias análises comparativas, um fator correlacionado com quedas nos níveis nacionais de sindicalização. Nesse sentido, op. cit., pág. 238.

[127] Op. cit., pág. 272.

[128] Op. cit., pág. 178.

O tema da “crise do sindicalismo” não passou ao largo da doutrina de Oscar Ermida Uriarte, que, embora incursionando principalmente sobre a situação da América Latina, também deixa claro, de logo, ser um problema internacional.

Entre as razões externas que potencializam o fenômeno, intituladas pelo autor uruguaio como “causas exógenas”, destaca-se a política econômica neoliberal, cujas características são a individualização das relações de trabalho, afastando o papel regulador do Estado na proteção individual do trabalhador e intensificando a regulação restritiva ou limitadora da ação coletiva. Com isso, há crescente desregulação e flexibilização da legislação trabalhista, descentralização das relações coletivas e a privatização da seguridade social[129].

Ermida Uriarte ainda aponta a informalidade e a introdução massiva de novas tecnologias substitutivas da mão de obra, ocasionando desemprego e segmentando a base sindical[130].

Assim sendo, a releitura do tema do sindicalismo, nas democracias capitalistas, passa necessariamente por compreender de que forma os fatores econômicos, em especial, têm impingido nas últimas décadas verdadeira alteração das relações de trabalho e, consequentemente, do papel dos sindicatos. É inegável que as políticas denominadas neoliberais, aliadas a outros fenômenos, como o da globalização, do desemprego e da terceirização, para citar alguns dos exemplos apontados pelos citados doutrinadores, trouxeram consigo completa modificação no campo do trabalho.

Os processos produtivos são outros, baseados em novas tecnologias e na reorganização da dinâmica de trabalho como um todo, e promoveram, naturalmente, a fragmentação e desmobilização do movimento sindical, de sorte que as dificuldades impostas ao sindicalismo se apresentam de

[129] ERMIDA URIARTE, Oscar. *Crítica de la libertad sindical.* **Derecho PUCP,** [S.l.], n. 68, p. 33-61, junho de 2012. ISSN 2305-2546. Disponível em http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/2825/2754, acesso em 15 de setembro de 2017, p. 47.
[130] Op. cit., pág. 48.

maneira mais sólida, já que o problema não é conjectural ou específico de alguns países. Analisando o percurso do sindicalismo, vê-se que "*fatores estruturais mais duradouros e profundos minavam a força de uma das instituições mais características e importantes das democracias capitalistas do Ocidente.*"[131]

Em outros termos, para utilizar de uma expressão de José Carlos Arouca, "*O reflexo da crise provocada pela globalização atinge em cheio o sindicalismo. É a crise sindical*."[132]. Portanto, a "crise do sindicalismo" não revela somente uma deficiência institucional dos sindicatos, pura e simplesmente, mas sobretudo, os sinais de um novo tempo, de novas perspectivas e novos rumos das relações sociais como um todo[133].

Sob essa ótica, outro elemento chama atenção: a mudança do próprio perfil social, isto é, o surgimento da "cultura pós-moderna", "*signada por el individualismo, la consecuente desvalorización de lo colectivo y un buen grado de insolidaridad*"[134], cuja característica é "*ser insensible ante los fenómenos típicamente colectivos y solidarios como el sindicato, el mismo derecho del trabajo y el de la seguridade social*"[135].

---

[131] RODRIGUES, 2002, op. cit., pág. 1.

[132] AROUCA, José Carlos. *Organização sindical no Brasil / passado, presente, futuro* – São Paulo : LTr, 2013, pág. 428. O autor destaca: "A crise do trabalho subordinado não é simplesmente social, mas fundamentalmente econômica. O capitalismo na sua atual, e quem sabe última versão, adotou o figurino da globalização, abertura das fronteiras para, supostamente, o livre mercado. O fenômeno promoveu a desnacionalização do capital acionário e do improdutivo ou apenas especulativo, as incorporações e fusões de empresas, as alianças como forma de disfarçar o oligopólio, a concorrência selvagem representada pela asfixia das economias e/ou indústrias menores para sua fácil aquisição e depois extinção impiedosa.", op. cit., pág. 427.

[133] Ainda AROUCA: "Crise sindical, crise política, econômica, ambiental, vivemos um tempo de crises. Assistimos a desnacionalização da indústria brasileira, a desindustrialização, a dessindicalização, não só brasileira, mas universal como demonstrou o sociólogo Leôncio Martins Rodrigues: 19,1% no Brasil, acima do registrado na França, nos Estados Unidos, na Espanha. Qual a razão do fenômeno? Medo de perder emprego, de ser incluído na 'lista negra', não conseguir outro, comodismo oportunista, desculpa culposa. Na verdade mesmo, falta de ideologia ou solidariedade de classe.", in **Democracia e autonomia sindical frente ao Ministério do Trabalho, ao Ministério Público do Trabalho e à Justiça do Trabalho.** Revista LTr, Vol. 78, n. 11, novembro/2014 – LTr, São Paulo, 2014, pág. 1311.

[134] ERMIDA URIARTE, 2012, p. 47.

[135] Op. cit., pág. 48.

É o que aponta também Márcio Túlio Viana, em artigo intitulado *Sindicato e trabalhador: a flexibilidade através do sujeito*[136], no qual traz interessante análise sobre como, ao longo das últimas décadas, o perfil social remodelou-se, tornando o trabalhador, paradoxalmente, "*hiperativo, criativo, egoísta, individualista, narcisista*". Há um traço sociológico nesse exame que aponta invariavelmente para a submissão e, como consequência, para o distanciamento progressivo entre o trabalhador e o sindicato, não necessariamente por deficiência do sindicato, mas também pelo insolidarismo que, na sua visão, caracteriza as relações humanas atualmente no mundo "pós-moderno".

Como consequência desse novo cenário, o distanciamento entre os trabalhadores e os sindicatos é brutalmente revelado pelo decréscimo do número de desfiliações. Embora seja possível questionar se esse dado é efetivamente relevador, porque há casos particulares de sindicatos com baixa filiação mas com significativa atuação e outros, o inverso, alta filiação e baixa representatividade[137], Ermida Uriarte aponta o decréscimo ou estagnação do número de filiações entre os elementos que ratificam a crise do sindicalismo.

É dizer: a baixa representatividade é elemento central na crise do sindicalismo, como resultado daqueles fatores já apontados, a exemplo da descentralização do trabalho, da diversificação da mão de obra e da terceirização[138]. E, em certa medida, a taxa de filiação é um elemento robusto na identificação da baixa representatividade, ainda que não possa ser tomado isoladamente.

Retomando o estudo de Leôncio Rodrigues Martins, cuja investigação pautou-se primordialmente na análise da relação entre as taxas de filiação e a importância do movimento sindical[139], identificando que a França e os

[136] VIANA, Márcio Túlio. *Sindicato e trabalhador: a flexibilidade através do sujeiro*. In: Temas de direito sindical: homenagem a José Cláudio Monteiro de Brito Filho / Ricardo José Macêdo de Britto Pereira, Lorena Vasconcelos Porto, organizadores – São Paulo : LTr, 2011, p. 37-53.
[137] ERMIDA URIARTE, 2012, op. cit., p. 48.
[138] Op. cit., p. 49.
[139] Cumpre reiterar que o estudo em destaque tomou como base a Europa Ocidental e América do Norte nas décadas de 1980 e 1990.

Estados Unidos da América foram os primeiros países onde esse fenômeno revelou-se mais forte e precocemente, alastrando-se, na sequência, ainda na década de 1980, para outros países da América do Norte e Europa Ocidental, quando se tornou mais visível que "a dessindicalização era um movimento mais amplo e profundo e o futuro da instituição sindical enquanto tal parecia comprometido"[140].

Entre os dados relevantes extraídos daquele estudo, citados aqui em caráter meramente exemplificativo, destaca-se: (i) entre 1970 a 1988, a taxa de sindicalização no conjunto de países investigados (Europa Ocidental e América do Norte) despencou de 35% para 28%; (ii) especificamente quanto aos países europeus, a média ponderada manteve-se estável até 1980, passando a cair desde então[141].

A diminuição de taxas de sindicalização sugere diretamente uma relação com o enfraquecimento do movimento sindical, em especial com a

[140] RODRIGUES, 2002, op. cit., pág. 6.

[141] Op. cit., p. 9. O autor ressalta, porém, que embora em alguns momentos as taxas de sindicalização tenham se mantido uniformes, a estatística pode se apresentar involuntariamente maquiada, com a inclusão de segmentos da população que não atuam direta e ordinariamente no movimento sindical, como é o caso dos aposentados e desempregados: "A inclusão desses segmentos entre associados dos sindicatos eleva as taxas de sindicalização. Isso ocorre particularmente nos países em que os sindicatos têm políticas de "segurar" os aposentados e desempregados em suas fileiras. Contudo, em nem todos os países os sindicatos adotam esse procedimento ou, quando o fazem, as proporções nacionais de aposentados e desempregados podem ser muito diferentes, o que introduz um viés nos cálculos comparativos. Desse modo, formalmente, pode-se estar lidando com um mesmo indicador. Porém, em cada país, ele expressa uma realidade diferente e induz a conclusões enganosas, especialmente quando dele se busca extrair elementos para a avaliação da força do sindicalismo. Entre 1970 e 1988-1989, a proporção de aposentados e desempregados no total de trabalhadores sindicalizados aumentou bastante (quase 40% no caso italiano). Com exceção do Canadá, em todos os países desenvolvidos, a proporção de trabalhadores inativos sindicalizados é superior a 10%. E a tendência é para o crescimento. No mesmo período, na Bélgica, o aumento foi particularmente forte: 16,2% para 31,7%; na Finlândia, de 12,6% para 20,9%; na Áustria, de 15,0% para 21,5%. Na média, nos países considerados, a proporção de desempregados, aposentados (e estudantes) entre filiados a sindicatos subiu de 10,4% para 17,3%. Relatório da OIT (1997-1998) que não especifica exatamente o ano mas que provavelmente se refere a 1995 oferece números aproximados um pouco mais elevados: 46% na Itália, 36% na Bélgica, 19% na Suécia, 18% na Holanda, Áustria e República Tcheca, 6% na França e 5% na Suíça.". Ob. cit., págs. 15/16. Leôncio Rodrigues ainda pondera que inclusão desses segmentos é inadequada, porque não elevam a força dos sindicatos: "Se os trabalhadores que estão fora da força de trabalho forem contabilizados como sindicalizados, as taxas nacionais de filiação sugerem uma força e uma estabilidade organizatória que os sindicatos não possuem, porque aposentados e desempregados, embora possam ter alguma capacidade de pressão eleitoral e mesmo política, não fazem greve, o que significa dizer que não elevam a força dos sindicatos diante das empresas (além de serem, de modo geral, mais dificilmente mobilizáveis). Mas, em cada país, há diferenças quanto ao peso dos aposentados e dos desempregados nas fileiras dos sindicatos.". Op. cit., p. 17.

diminuição do número de greves. Sabidamente, o poder sindical, em regra, expressa-se política e economicamente, sendo que, sob a vertente econômica, "podem atingir o lucro das empresas (privadas ou estatais), paralisar atividades governamentais e o desempenho da economia nacional"[142], apontado por Leôncio Rodrigues Martins como "o instrumento típico de pressão do sindicalismo e dos trabalhadores: a paralisação, ou a ameaça de paralisação, do trabalho"[143].

Por isso, a queda do número de filiações estabelece interligação com o poder sindical, com o poder das classes trabalhadoras e com a instauração de conflitos, geralmente concretizados em paralisações do trabalho[144]. Se é verdade que a ocorrência de greves não é, por si só, apta a avaliar a atuação sindical, é igualmente certo que se trata de importante dado na ponderação sobre eventual diminuição do poder sindical[145]:

> Essa digressão destina-se a defender a tese de que as taxas de sindicalização são um indicador importante (ainda que outros existam) da força do sindicalismo no interior do sistema político e econômico, ou seja, diante do Estado (ou do governo, se quisermos) e do patronato. Uma indicação forte de que as taxas de sindicalização, ceteris paribus, elevam a legitimidade dos sindicatos e o poder dos seus dirigentes é que as lideranças sindicais, especialmente as mais militantes, procuram aumentar o número de sindicalizados e não diminuí-lo. Seria difícil defender a tese de que a queda maciça da sindicalização de um sindicato de uma dada corrente política em favor de outra, ou que quedas gerais dos níveis de adesão querem dizer pouca coisa. As taxas de sindicalização são como termômetros que medem a temperatura e podem indicar que algo não vai bem, embora não possam indicar as causas e tampouco prescrever diagnósticos.[146]

Porém, adverte Leôncio Martins Rodrigues, não é possível provar ou estabelecer uma relação direta entre o fenômeno da desfiliação com a diminuição

---

[142] Op. cit., pág. 113.
[143] Ibidem.
[144] Op. cit., pág. 115.
[145] Nesse sentido, quanto à mobilização em greves, o autor ressalva, porém, que o momento político e econômico é de máxima importância na avaliação, pois: "Os sindicatos, nas situações de normalidade social e política, não têm alternativas contrárias a esse processo integrativo nas economias capitalistas avançadas. A rejeição à integração significa rejeição à participação e, Consequentemente, implica deixar o sistema decisório em mãos do patronato e/ou dos políticos. Mas a obtenção de posições nas estruturas de poder do capitalismo acarreta normalmente a redução das aspirações de destruí-las e aumenta as de reformá-las de modo favorável ao sindicalismo. O resultado é que, geralmente depois de uma fase intermediária em que os conflitos (e seus custos) aumentam para todos, os "inimigos" começam a se ver como "adversários" e depois como "parceiros". No plano do conflito, o resultado é a tendência à diminuição das taxas de greves verificadas em países de altas taxas de sindicalização." Op. cit., pág. 124.
[146] Op. cit., pág. 118.

do número de greves, mas o cotejo entre ambos os dados traz esse indicativo[147]. Exemplificativamente, a diminuição do número de greves foi mais acentuado em lugares onde houve forte declínio de sindicalização, como no Reino Unido, ou em países em que, historicamente, o índice sempre foi deficiente, caso da França e dos Estados Unidos da América. Por outro lado, também à guisa de exemplo, Suécia, Dinamarca, Finlândia e Canadá, onde a desfiliação não se fez tão presente, apresentaram elevadas taxas de paralisação elevadas e, às vezes, aumentaram: "Há, pois, indicações de que, onde os níveis de sindicalização são elevados, os sindicatos tiveram mais capacidade de reação, sendo a greve uma expressão dessa capacidade."[148]

Obviamente, a análise quanto aos fatores que contribuem para o declínio da sindicalização e das taxas de greves são variáveis entre os países, mas que ordinariamente são também influenciadas pela diminuição da importância de determinados segmentos dos trabalhadores mais afeitos às paralisações[149], como consequência da modificação do trabalho em meio à nova conjuntura econômica mundial.

De toda sorte, em situações de baixa sindicalização, a mobilização sindical tende a depender de outros fatores, representando "sempre sinal de fraqueza de um sindicalismo que enquadra uma parcela relativamente pequena de camadas e grupos de trabalhadores que, em princípio, deve representar."[150] Esse é um dos indicativos, segundo Leôncio Martins Rodrigues, para a queda do número de greves: "as estatísticas sugerem que [...] o declínio da sindicalização

[147] Diz-se "indicativo" porque o autor rejeita textualmente que tais dados provem a relação direta entre o fenômeno da desfiliação e a diminuição do número de greves: "*As estatísticas sobre as frequências do conflito, comparadas com as relativas ao declínio da proporção de sindicalizados, não provam que os declínios nos níveis de sindicalização sejam responsáveis pelas quedas nas taxas de greve. Uma afirmação da existência de relação causal entre os dois fenômenos teria de resultar de cálculos de correlação sofisticados. Para começar, não bastariam dados nacionais agregados. Seria preciso estudar também as taxas de sindicalização e de greve por setor nos vários países. Os dados anteriores, porém, não mostram um movimento inverso entre as curvas de sindicalização e as curvas de greve, quer dizer, que indicasse que, à medida que a sindicalização caísse, tenderiam a aumentar os conflitos trabalhistas. Por isso, julgamos que o cotejo entre os dois fenômenos sugere (mas não prova) que a dessindicalização favoreceu mais a diminuição do conflito do que sua elevação. Os dados disponíveis, ainda que incompletos, vão no sentido de respaldar a hipótese de que o enfraquecimento da organização sindical, medido pela proporção de trabalhadores filiados, tende a reduzir as taxas de greve.*", Op. cit., p. 152/153.
[148] Ibidem.
[149] Op. cit., p. 151.
[150] Op. cit., p. 119.

está vindo junto com a diminuição dos movimentos grevistas, quer dizer, do enfraquecimento das organizações sindicais e do poder sindical"[151].

Em resumo, a crise do sindicalismo nos países da Europa Ocidental e na América do Norte também esteve acompanhada intimamente da diminuição drástica dos índices de filiação e de movimentos reivindicatórios[152].

Para finalizar essa análise no plano internacional, convém destacar as considerações de Túlio Massoni sobre fatores multidimensionais para afloramento da crise do sindicalismo, em sintonia com o que já foi dito: (i) econômico, assim considerados: a) acirramento da competitividade; b) dispersão industrial, com a proliferação de pequenas e médias empresas; c) flexibilização do emprego e dos procedimentos produtivos; d) individualização da negociação quanto às condições de trabalho; (ii) social: a) redução de mão de obra industrial e manual; b) aumento da qualificação educacional (superior e técnico); c) aumento da proporção de relações de emprego em tempo parcial ou por prazo determinado; d) ampliação do mercado informal[153]; (iii) no campo político institucional, o declínio dos partidos e regimes socialistas e sobreposição de governos conservadores; (iv) ideológica e politicamente, a revigoração da concepção individualista neo-liberal[154].

Há, portanto, um vetor exógeno fortíssimo na crise do sindicalismo, em escala mundial, a exemplo da globalização, criação de novas formas de relações de trabalho etc., que não pode ser desconsiderado, na medida em que contribuiu para a fragmentação do movimento sindical, assim como para a queda nas taxas de filiação e de greves, atingindo diretamente as estruturas jurídicas[155].

---

[151] Op. cit., p. 129.
[152] MASSONI, 2007, op. cit., p. 24.
[153] Op. cit., p. 25.
[154] A esse respeito, ver interessante artigo do professor Márcio Túlio Vianna intitulado **Sindicato e trabalhador: a flexibilidade através do sujeito**. *In:* Temas de direito sindical: homenagem a José Cláudio Monteiro de Brito Filho / Ricardo José Macêdo de Britto Pereira, Lorena Vasconcelos Porto, organizadores – São Paulo : LTr, 2011, p. 37-53, no qual o autor faz uma análise jurídico-sociológica das mudanças que reinauguram e fortalecem a compreensão individualista das relações sociais.
[155] Oportuno, nesse sentido, concluir: "Tais fatores, somados às profundas transformações econômicas, as terceirizações, o surgimento de novas atividades e profissões decorrentes das novas tecnologias, circunstâncias que colocam em completa destruição as categorias tradicionais

2.1.2 Causas endógenas da crise do sindicalismo

Mas, não é só. Até aqui, foi visto de que maneira tais mudanças se relacionam com o sindicalismo de forma ampla e genérica, denominadas de "causas exógenas". Contudo, é preciso avaliar o tema de modo particularizado, frente à realidade investigada, que é a brasileira, isto é, as causas endógenas da crise do sindicalismo.

Esses aspectos não passaram despercebidos da leitura de Oscar Ermida Uriarte, que denuncia a burocratização, a carência democrática e de transparência, os episódios de corrupção, a equivocada politização do movimento sindical e a inadequada estrutura normativa como principais causas endógenas da América Latina[156], onde o autoritarismo político se soma às questões sociais e à cultura jurídica a comprometer o movimento sindical:

> *Pero no se trata solamente de cuestiones de cultura y tradición jurídica. También se trata de política. Latinoamérica se ha caracterizado por el autoritarismo político. Un autoritarismo político que siempre vio al sindicato como una peligrosa alternativa de poder, potencialmente opositora, que deberá ser controlada, si no anulada*[157]

Na visão do mestre uruguaio, esse controle externo, exercido pelo poder público, é uma das principais razões da debilidade sindical na América Latina que propiciam o divisionismo e atomização da atividade sindical[158]. Daí concluir que, nos países latino-americanos, o mais correto não seria falar em "crise do sindicalismo", mas sim em subdesenvolvimento sindical:

---

e circunstâncias que colocam em completa destruição as categorias tradicionais e alteram as bases da sua representação sindical (MARTINS apud MASSONI, 2007, p. 156), contribuíram para a existência de um grande número de sindicatos não representativos, para a queda das taxas de sindicalização e o declínio das taxas de greve, e que hoje passam por uma transformação muito grande, imprevisível e sem controle.", COELHO DE SOUZA, Tirza. **Registro sindical à luz dos direitos fundamentais**. *In* Direitos fundamentais aplicados ao direito sindical / Renato Rua de Almeida, organizador ; Adriana Calvo Pimenta, Roberto Carneiro Filho, coordenadores. – São Paulo : LTr, 2014, p. 129.

[156] ERMIDA URIARTE, 2012, op. cit., p. 48.

[157] Op. cit., p. 50.

[158] Op. cit., p. 51.

> *En América Latina la 71ustifica71 sindical parece ser congénita. Por tanto, lo más preciso no sería hablar de 'crisis' sindical. Más bien se trataria de un subdesarrollo sindical. Las causas de esta depresión son múltiples, pero entre ellas destaca una legislacíon laboral razonablemente tuitiva del trabajador individual, pero duramente restrictiva o limititativa* de la acción sindical, atomizante del sindicato y de la negociación colectiva.
> [...]
> *Las estructuras sindical y de la negociación colectiva impuestas por la legislación laboral predominante en la mayor parte de los países latino-americanos, son inapropriadas, disfuncionales y excluyentes del ejercicio real del derecho de sindicación y de negociación colectiva.*[159]

No Brasil, não é diferente. Aliás, analisando a nossa experiência histórica, é realmente difícil dizer que atravessamos uma crise propriamente dita. Talvez sempre estivemos às voltas com os mesmos problemas quando o assunto é sindicalismo, alternando-se períodos de maior ou menor gravidade.

A organização sindical, no formato conferido pela legislação, parece ser o principal fator endógeno brasileiro, isto é, a "estrutura inconveniente", a que se referiu Ermida Uriarte[160]. É de se notar, nesse passo, que à exceção do período do chamado "Novo Sindicalismo", que atuou justamente à margem da legislação e demonstrou efetiva força política, a legislação sempre privilegiou a opressão e estrita delimitação do movimento sindical, como visto anteriormente.

Nessa perspectiva, a unicidade sindical manifesta-se com relevo e é apontada ordinária e amplamente pela doutrina como a principal causa para a debilidade do sindicalismo. Como anotou João Batista Pereira Neto, a manutenção do modelo de unicidade sindical justifica-se apenas para os atores envolvidos: ao Estado, que permanece controlando o sistema, ainda que indiretamente; aos sindicatos, pela contribuição compulsória, agora revogada pela Lei 13.467/2017; aos empregadores, pela estagnação do movimento sindical[161].

A questão será melhor examinada ao longo deste trabalho, no tópico destinado à unicidade sindical, mas, por ora, é de se destacar que esta, no Brasil, ocasionou o efeito inverso daquele a que teoricamente se pretendia, que era

---

[159] Op. cit., p. 60/61.
[160] Op. cit., p. 48.
[161] PEREIRA NETO, João Batista. *O sistema brasileiro de unicidade sindical e compulsoriedade de representação* – São Paulo : LTr, 2017, p. 53.

manter a unidade do movimento sindical. Ao contrário, estimulou-se a pulverização sindical, com a criação desenfreada de milhares de sindicatos com pouca expressão, com baixo vínculo associativo e diminuta representatividade[162].

Inequivocamente, a própria unicidade sindical, na forma como admitida, possibilitou o surgimento de uma espécie de "pluralismo sindical oblíquo", consistente no intenso fracionamento das categorias, seja em razão de novos agrupamentos desejosos da contribuição sindical compulsória, seja diante da crise de representatividade que assola o movimento sindical. Como a criação de novos sindicatos, a partir da Constituição Federal de 1988, tornou-se relativamente simples, multiplicaram-se os casos de desmembramento de categorias, muitas delas tradicionais, a partir da "diluição ou artificial superespecialização de representação sindical, ao contrário do que seria ordinário no contexto de unicidade ou de unidade"[163]. E, nesse cenário, multiplicam-se as entidades, fragmenta-se o movimento sindical, mantendo-se a falta de concorrência em uma mesma base territorial, assim como a falta de organização em estrutura de livre escolha[164].

É que, como o Estado não pode mais se contrapor à constituição de novos sindicatos, desde que obedecidas às diretrizes do inciso II do artigo 8º, mas, por outro lado, não seria permitida a concomitância sindical, diversos grupos de menor expressão acabam se desmembrando da entidade sindical mais antiga e de maior alcance. É um efeito indesejado, porque enfraquece o sindicalismo, mas talvez inevitável diante da harmonização conflituosa implementada pela Constituição Federal de 1988. Note-se que, exemplificativamente, em 1987, o IBGE apontava a existência de 9.118 sindicatos de trabalhadores; já em 2001, esse número alcançou a marca de 15.961 sindicatos[165].

---

[162] COLUMBU, Francesca, e MASSONI, Túlio de Oliveira. **Por uma concepção democrática de categoria sindical**. *In: Revista de Direito do Trabalho*, Ano 40, vol. 159, set-out/2014, pp. 170.
[163] ALVES, 2015, op. cit., p. 195.
[164] ALVES, 2015, op. cit., 195.
[165] Dados obtidos no seguinte link: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/sindical/seriehistorica2001.pdf . Não foram localizados, no referido sítio eletrônico, dados mais atualizados.

Igualmente na visão de Maurício Godinho Delgado, a unicidade sindical no Brasil é uma das principais causas para o enfraquecimento do sindicalismo, na medida em que trouxe, como consequência, "um incessante e irreprimível processo de desmembramento e pulverização das entidades sindicais"[166].

Esse modelo constitucional desenhado, alicerçado também na volatilidade do conceito de categoria, tem permitido o desenfreado desmembramento de sindicatos maiores e, consequentemente, a pulverização dos sindicatos pelo critério da maior especificidade.

Não só a unicidade, mas também a contribuição sindical compulsória estimulou a fragmentação dos sindicatos, propiciando a criação e a perpetuação de sindicatos "sem real densidade representativa, sindicatos artificialmente criados e mantidos – em comprometimento à plena realização do princípio da liberdade sindical."[167], pois assegura aporte financeiro automático, independentemente do esforço e da atuação das entidades sindicais em favor do grupo que representa, o que traz o desestímulo à filiação espontânea[168].

A questão da contribuição compulsória merece um adendo.

Como se sabe, a Lei 13.467/2017 alterou a redação do art. 579 da CLT, que previa a contribuição sindical compulsória devida por todos aqueles que participassem de categoria profissional ou econômica, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo, na forma do art. 580 do mesmo diploma. De acordo com a nova redação[169], a contribuição tornou-se facultativa, dependendo de autorização prévia e expressa.

---

[166] DELGADO, Maurício Godinho. *Constituição da República, sistema trabalhista brasileiro e direito coletivo do trabalho*. Revista LTr, Vol. 79, n. 4, abril/2015 – LTr, São Paulo, 2015, p. 391.
[167] Op. cit., p. 399.
[168] Op. cit., p. 401.
[169] "*Art. 579. O desconto da contribuição sindical está condicionado à autorização prévia e expressa dos que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão ou, inexistindo este, na conformidade do disposto no art. 591 desta Consolidação.*"

Com isso, não se modificou, e nem poderia, por se tratar de lei ordinária, a contribuição confederativa a que alude o inciso IV do art. 8º da Constituição Federal[170], de sorte que ainda remanesce, no nosso sistema, a compulsoriedade contributiva.

Outro dado relevante: a constitucionalidade da reforma trabalhista, no particular, é questionável, em razão da natureza parafiscal da contribuição sindical, o que demandaria alteração através de lei complementar, *ex vi* art. 146 da Constituição Federal[171], entre outros fundamentos. Atualmente, tramitam no Supremo Tribunal Federal pelo menos cinco ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade tratando do assunto[172]. Consequentemente, não é certo que, mais cedo ou mais tarde, haja o retorno da contribuição sindical de forma compulsória, nos termos da antiga redação do art. 579, CLT.

Mesmo que o Supremo Tribunal Federal reafirme a constitucionalidade da norma em evidência, ainda assim, isto não conduzirá necessariamente ao fortalecimento do sindicalismo. Ao contrário, talvez até

---

[170] "*IV - a assembléia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei;*"

[171] "*Art. 146. Cabe à lei complementar:*
I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;
III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:
a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;
b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;
c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.
d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.
Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que:
I - será opcional para o contribuinte;
II - poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado;
III - o recolhimento será unificado e centralizado e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento;
IV - a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes."

[172] ADIs 5.794, 5.810, 5.811, 5.813 e 5.815, todas distribuídas ao ministro Edson Fachin e, até o presente momento, sem exame de liminar.

mesmo potencialize a sua debilidade. Explica-se: a herança do financiamento compulsório é, como se viu, a fragmentação sindical, com a criação de milhares de sindicatos, muitos dos quais, até então, eram criados com a finalidade precípua de angariar as contribuições, gerando o que se denominou de "pluralismo sindical oblíquo". Diversas categorias foram fatiadas em tantas outras quanto a criatividade e o conceito de "especialidade" permitiram, atomizando significativamente a atuação dos sindicatos.

Pois bem. E qual o cenário que se aponta no horizonte? Mudou-se a compulsoriedade da contribuição sindical, mas não a de representatividade, tampouco o enquadramento por categorias. O resultado disso é que os trabalhadores continuarão se submetendo à vinculação automática e involuntária àqueles sindicatos dissidentes e inexpressivos, mas que sequer terão, ao menos no primeiro momento, lastro financeiro para realizar algum tipo de atividade sindical.

Manteve-se a clausura e o impedimento à autodeterminação coletiva da categoria, cortando ainda a fonte de subsistência do sindicato. Afinal, num sistema de compulsoriedade de representação manifestada pela unicidade sindical, pouco importa a identidade ideológica entre representantes e representados, pois "fazendo parte daquela categoria, será compulsoriamente representado por ele"[173].

Para tais casos, o que já era ruim tende a ficar pior, se alguma alternativa de superação dessas entidades sindicais débeis não for admitida.

Viu-se, entre as causas endógenas da crise do sindicalismo, os problemas da unicidade, da contribuição sindical compulsória e a divisão por categorias. Contudo, há outros pontos ordinariamente apontados como causas endógenas da debilidade do movimento sindical brasileiro.

[173] PEREIRA NETO, 2017, p. 58.

Um deles é o **poder normativo da Justiça do Trabalho**, atenuado com a Emenda Constitucional n. 45/2004, que permite certa acomodação dos sindicatos, na medida em que contam com um agente externo para dirimir os conflitos de classes.

De igual sorte, a cultura judiciária brasileira de **relativização da auto-aplicação das convenções coletivas** deve ser apontada como outro fator.

Outra questão importante para a análise é a das **centrais sindicais**. Em 1989, Segadas Vianna já advertia quanto a a sua propensão à pulverização de sindicatos:

> A pluralização dos órgãos de cúpula repercutirá, sem a menor dúvida, nos organismos de base, os sindicatos, inclusive por interesse e ambições políticas as que estão realmente alheias a nossos trabalhadores.
> Só o tempo dirá se, na verdade, a luta pela hegemonia não levará ao esfacelamento do sindicalismo que, com exceção de uns poucos sindicatos de real expansão, ainda é composto de grupos sindicais sustentados pela contribuição sindical.[174]

A profecia de Segadas Vianna ainda não contava com a Lei 11.648/2008, que passou a reconhecer formalmente as centrais sindicais. O ponto nodal é que, como o artigo 2º desta lei[175] estabeleceu critérios numéricos, fixando uma quantidade mínima de sindicatos, distribuídos por regiões, para a criação das centrais sindicais, a consequência natural foi o desmembramento, dissociação e surgimento de tantos sindicatos quanto fosse necessário ao nascimento de novas centrais sindicais.

O tema foi examinado cuidadosamente por João Batista Pereira Neto, que mostrou de que forma a Lei 11.648/2008 contribuiu ainda mais para a pluralização de sindicatos no seio do regime de unicidade sindical. Em arremate:

---

[174] VIANNA, Segadas. *Sindicalismo*. Relações coletivas de trabalho / coordenação João de Lima Teixeira Filho. São Paulo : Ltr, 1989, p. 218.

[175] Art. 2º Para o exercício das atribuições e prerrogativas a que se refere o inciso II do caput do art. 1º desta Lei, a central sindical deverá cumprir os seguintes requisitos:
I - filiação de, no mínimo, 100 (cem) sindicatos distribuídos nas 5 (cinco) regiões do País;
II - filiação em pelo menos 3 (três) regiões do País de, no mínimo, 20 (vinte) sindicatos em cada uma;
III - filiação de sindicatos em, no mínimo, 5 (cinco) setores de atividade econômica; e
IV - filiação de sindicatos que representem, no mínimo, 7% (sete por cento) do total de empregados sindicalizados em âmbito nacional.

> A consequência é lógica: se uma central sindical não possui o número mínimo de sindicatos distribuídos nas regiões do país, não poderá exercer suas prerrogativas e nem auferir cota parte da contribuição sindical. E, pela via inversa, a criação de novos sindicatos é uma alternativa viável em processos de desmembramento e dissociação, criando um ambiente de *unicidade pluralista*.[176]

O "**insolidarismo**" também tem sido apontado por parte da doutrina[177] como outra causa endógena da debilidade sindical brasileira, embora se ressinta de bases científicas, apontando-se o perfil social brasileiro pautado no individualismo exacerbado e em posturas autoritárias.

Ainda complementam o rol de causas da crise do sindicalismo: a **burocratização da atividade sindical**, a **partidarização política**, a **negação de democracia interna** e a **ausência de formação ideológica**[178].

São muitos os elementos que atuam na dinâmica sindical brasileira, mas que trazem como consequência a imaturidade do movimento sindical, a pouca evolução e a vinculação a um tempo que não é o presente. É dizer que a "práxis sindical vem demonstrando que a liberdade sindical ainda não foi bem compreendida; que a sombra do Estado sobrevive dentro da mentalidade sindical; velhos costumes não morreram"[179]. Ainda que a Constituição Federal de 1988 tenha inaugurado substancial avanço quanto ao sindicalismo, as bases da estruturação sindical ainda merecem reflexão atenta dos operadores do direito e dos atores sociais.

---

[176] PEREIRA NETO, 2017, op. cit., p. 73.

[177] Nesse sentido, Arouca entende que: "Temos que o fenômeno é essencialmente cultural e político. A desagregação é vista além da classe trabalhadora. Famosa a constatação de Oliveira Vianna: 'O insolidarismo é um dado cientificamente determinado na nossa psicologia social, coletiva – de povo. É uma verdade experimental e indiscutível. Couty já observara com melancolia: - O Brasil não tem povo! E Saint-Hilaire, finalmente: - Não há, neste país, sociedade; há, quando muito, rudimentos de sociabilidade. E Tobias, brutal: - No Brasil, povo significa uma multidão de homens, como porcada significa uma multidão de porcos'. A família reduziu-se a duas ou três gerações. A participação nas instâncias coletivas é pequena ou quase nula, seja nos grêmios estudantis, nas associações de classe, nos partidos políticos, até nas assembleias de condomínios.", in: AROUCA, José Carlos. Organização sindical no Brasil / passado, presente, futuro – São Paulo : LTr, 2013, p. 429.

[178] Op. cit., p. 431.

[179] LIMA, Francisco Gérson Marques de. *Liberdade sindical e autorregulação pelo assentamento de princípios e valores sindicais nacionais*. Revista LTr, Vol. 79, n. 2, fevereiro/2015 – LTr, São Paulo, 2015, p. 152.

De tudo que se viu, conclui-se que, embora o que se denominou "crise do sindicalismo" não seja um fenômeno isolado e estanque, como visto anteriormente, é certo que a soma de todas essas variantes põe em xeque o papel dos sindicatos no Brasil, porque a sua estrutura mostra-se obsoleta e inapropriada para enfrentar os desafios advindos com o agravamento das questões sociais e econômicas, "justamente por se fundar em paradigmas referentes a um estágio evolutivo do capitalismo pátrio já ultrapassado há muito"[180].

Assim sendo, é importante incursionar sobre dados atuais do sindicalismo, para examinar a influência dessas causas endógenas e exógenas na realidade brasileira.

2.2 Dados atuais do sindicalismo no Brasil

No presente tópico, cuidaremos de fornecer ao leitor alguns dados que podem contribuir na avaliação do sindicalismo no Brasil, em especial a sua debilidade e enfraquecimento. É claro, advirta-se de já, que os números, por si só, não têm a propriedade de denunciar o elemento crítico do sindicalismo, isto é, a crise de representatividade, mas certamente poderão auxiliar nessa reflexão em cotejo com as causas endógenas e exógenas já tratadas anteriormente.

Pautaremos nossa análise, substancialmente, em três indicadores: a quantidade de sindicatos existentes, a arrecadação anual a título de contribuições sindicais compulsórias e a representatividade sindical.

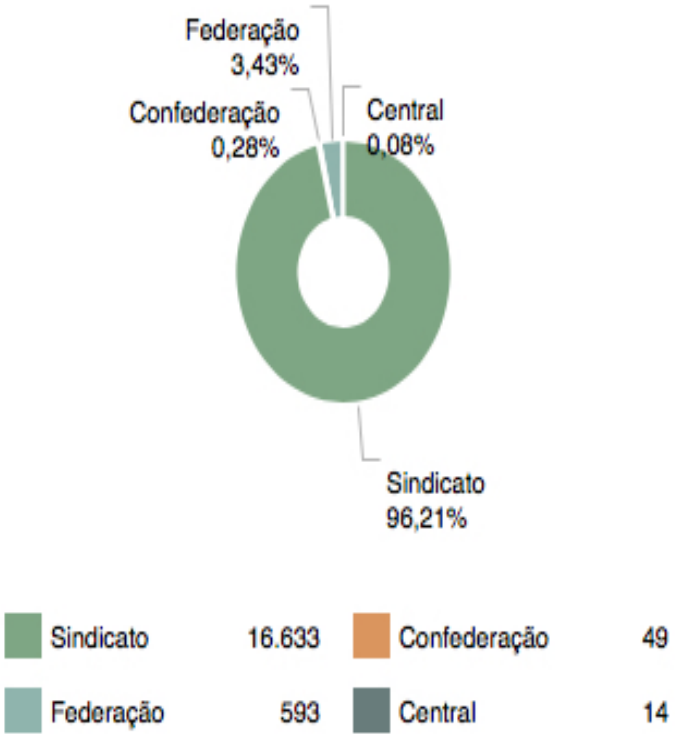
Muito se tem dito, até entre os leigos, que "no Brasil há sindicatos demais", sendo frequentes os dados comparativos cuja fonte é duvidosa. Para dirimir essa desconfiança, parece-nos oportuno investigar primeiramente este dado, qual seja, o **número de sindicatos atualmente existentes no Brasil**.

---

[180] EBERT, Paulo Roberto Lemgruber. *Sindicato mais representativo e mutação constitucional : uma proposta de releitura do art. 8º, II, da Constituição Federal* – São Paulo : LTr, 2007, pág. 30.

O portal de informações das relações sociais, extraído do sítio eletrônico do Ministério do Trabalho e Emprego, aponta os atuais índices[181] que movem o sindicalismo nacional, incluindo a quantidade de sindicatos, federações, confederações e centrais sindicais, além de outros dados importantes, como arrecadação etc..

Dali, oficialmente, extrai-se a existência 16.633 sindicatos, 593 federações, 49 confederações e 14 centrais sindicais, de cujo total 69% (sessenta e nove por cento) são de trabalhadores e 31% (trinta e um por cento), de empregadores. Além disso, quanto à área geoeconômica, 73% (setenta e três por cento) dessas organizações são urbanas e 27% (vinte e sete por cento), rurais:



Fonte: MTE[182]

[181] http://relacoesdotrabalho.mte.gov.br/pentaho/api/repos/:public:SRT:srt_principal1.xaction/generatedContent, acesso em 15 de setembro de 2017.
[182] http://relacoesdotrabalho.mte.gov.br/pentaho/api/repos/:public:SRT:srt_principal1.xaction/generatedContent, acesso em 15 de setembro de 2017.

Especificamente representando os trabalhadores, cujo exame mais nos interessa, há 11.415 sindicatos, subdivididos em diversas classes (empregados, rurais, servidores públicos, categoria diferenciada, autônomos, profissionais liberais etc.) e posicionados majoritariamente no meio urbano.

Portanto, esse é o número oficial de sindicatos atualmente existentes no Brasil.

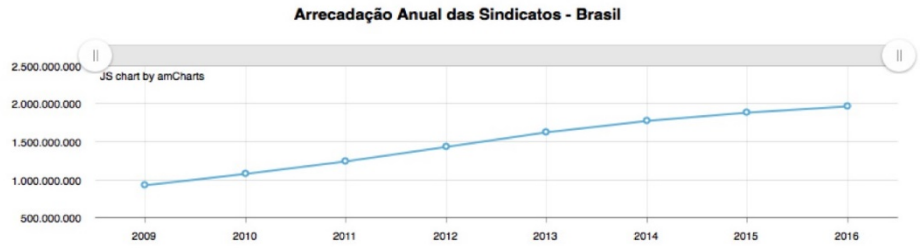
Não bastasse o número já bastante expressivo de sindicatos, a criação de novas entidades sindicais prolifera de maneira assustadora. Em média, são mais de 550 solicitações de novas inscrições por ano, das quais pelo menos dois terços são de entidades de profissionais[183] (sindicatos, federações, confederações e centrais). No ano de 2015, foram lançados 668 novos requerimentos de cadastramento sindical; em 2016, o número foi de 570 solicitações e, em 2017, até a dada examinada, já eram 391 novos requerimentos.

Outro ponto controvertido diz respeito à **arrecadação total decorrente das contribuições compulsórias**, aí incluídas aquelas provenientes tanto dos sindicatos de trabalhadores quanto de empregadores. Esta, segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego, alcançou a extraordinária quantia de quase dois bilhões de reais em 2016 (precisamente, R$ 1.970.276.912,44), dos quais 72,49% provém dos trabalhadores.

Esse indicador tende naturalmente a sofrer significativa diminuição nos próximos anos, em razão da alteração legislativa trazida com a Lei 13.467/2017, que tornou facultativa a contribuição sindical anual, nos termos do artigo 579 da CLT. Contudo, para se ter exata dimensão dessa questão, chama-se especial atenção para o aumento anual vertiginoso dessa arrecadação nos últimos anos, levando-se em consideração que, em 2009, o valor total não atingia

183 http://relacoesdotrabalho.mte.gov.br/pentaho/api/repos/:public:SRT:srt_principal1.xaction/generatedContent, acesso em 15 de setembro de 2017.

um bilhão de reais (R$ 925.173,18) em 2009. Ou seja, passados menos de dez anos, a arrecadação com as contribuições sindicais mais que duplicou[184]:



Dado alarmante indicado pelo Ministério do Trabalho e Emprego situa-se no campo da **representação sindical**.

Segundo estatísticas daquele Órgão, 29% (vinte e nove por cento) das entidades sindicais registradas estão sem "mandato vigente". Isto reflete um preocupante cenário de que ou os sindicatos estão sob a batuta de mandatos à margem do necessário processo eleitoral ou simplesmente sem direção.

Em apertada síntese, são esses os dados atuais do Ministério do Trabalho e Emprego, que "quantificam" o sindicalismo em relação ao número de entidades, arrecadação, área geoeconômica, categorias profissionais ou econômicas e área geográfica: 16.633 sindicatos (de empresas e trabalhadores), com arrecadação anual de quase dois bilhões de reais e dos quais 29% é dirigida por uma diretoria sem "mandato vigente".

São números que impressionam, de fato, mas insuficientes para o desiderato desse trabalho. É preciso também realizar o exame estatístico sob a

[184] http://relacoesdotrabalho.mte.gov.br/pentaho/api/repos/:public:SRT:srt_principal1.xaction/generatedContent, acesso em 15 de setembro de 2017.

ótica “qualitativa” do movimento sindical, sob pena de lançarmos esses dados de maneira descontextualizada.

Infelizmente, o Ministério do Trabalho e Emprego não fornece esses elementos, o que nos impõe analisar as estatísticas apresentadas pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, com um adendo importante: o último senso realizado remonta ao ano de 2001 e, portanto, não é possível fazer o cotejo exato com os dados já apresentados, mesmo porque o Órgão Ministerial, atualmente, disponibiliza somente as estatísticas a partir do ano de 2012.

Há um hiato temporal significativo entre as estatísticas apresentadas por ambos os Órgãos, mas que, em nosso entender, não prejudicará por completo o diagnóstico, mesmo porque, segundo consta, a pesquisa sindical realizada pelo IBGE[185] foi feita em convênio com o próprio Ministério do Trabalho e Emprego. Se não é possível dela extrair os dados atuais, por outro lado, permite-se estabelecer um paralelo importante com o cenário atual, já que dificilmente se identificaria mudanças estruturais importantes.

A pesquisa sindical realizada pelo IBGE apresenta amplo conjunto de informações destinadas a identificar o perfil dos sindicatos, tanto profissionais quanto econômicos, urbanos e rurais, no ano de 2001. Para o escopo do presente trabalho, foram examinados em destaque os seguintes dados: (i) quantidade de sindicatos; (ii) quantidade de associados; (iii) taxa de sindicalização; (iv) negociações coletivas realizadas; (iv) características das pessoas sindicalizadas; (v) formas de representação nos locais de trabalho; (vi) principais serviços prestados e atividades oferecidas pelos sindicatos; e (vii) contribuições arrecadadas.

Naquele ano, foram identificados: 15.961 sindicatos, dos quais 11.347[186] estavam registrados no MTE e outros 4.614, não, somente contavam

[185] Todos os dados fornecidos na sequência, provenientes do IBGE, foram obtidos através do seu sítio eletrônico e estão disponíveis em https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/administracao-publica-e-participacao-politica/9092-sindicatos-indicadores-sociais.html?&t=resultados, acesso em 16 de setembro de 2017.
[186] O que aponta para o surgimento de mais de cinco mil sindicatos entre 2001 e 2017.

com registro cartorário. Destes não registrados no MTE, 1.804 eram de empregados[187]. Do total, aproximadamente 64% sindicatos estavam localizados no meio urbano, sendo 38% de empregados[188].

Para simplificar o exame desses dados analíticos, examinaremos o total de sindicatos apontados, registrados ou não junto ao Ministério do Trabalho e Emprego. A ideia, com isso, é "mapear" o sindicalismo o máximo possível.

Dos 15.961 catalogados pelo IBGE, 103 tinham abrangência nacional, 117 interestadual, 3.227 estadual, 4.009 intermunicipais e 8.505 municipal. Especificamente representando os trabalhadores urbanos, havia 6.070 sindicatos, dos quais 39 com abrangência nacional, 70 interestadual, 1.431 estadual, 2.070 intermunicipal e 2.460 municipais.

Portanto, **a quantidade de sindicatos com abrangência municipal é significativamente mais expressiva**, **representando mais da metade do total**.

Para ilustrar, entre as categorias no processo de formação de novas entidades sindicais, destacam-se: a) trabalhadores do comércio: entre 1930 e a década de 1980, havia registro de apenas 344 sindicatos; desde então, foram criados 331 novos sindicatos na década de 1980, 467 novos sindicatos na década de 1990 e mais 60 até 2001; b) trabalhadores da indústria: eram em torno de 920 catalogados desde a década de 1930; na década de 1980, foram criados 339 novos sindicatos, 372 na década de 1990 e mais 42 até 2001; c) bancários: havia 102 até 1930, sendo criados 62 sindicatos novos entre 1980 e 2001, dos quais apenas 33 sindicatos eram municipais, 17 estaduais e 154 intermunicipais; d) metalúrgicos: 97 sindicatos novos criados entre 1980 e 2001, sendo que até então havia 100.

[187] É preciso ressalvar que esse número desconsidera as entidades de trabalhadores autônomos, liberais e avulsos.
[188] Vide observação anterior.

Em duas décadas, 1980 e 1990, o número de sindicatos dos comerciários mais que triplicou, enquanto o dos metalúrgicos e dos trabalhadores na indústria quase dobrou. Porém, o mesmo não se sucedeu com os bancários, coincidentemente ou não uma categoria reconhecidamente atuante, inclusive em âmbito nacional, o que pode ter influenciado o surgimento muito menos expressivo de novos sindicatos.

Cumpre, agora, analisar o **percentual de filiação da categoria**. Nesse ponto, para evitar o alongamento dessa análise, já que o objetivo é apenas ofertar um panorama geral, tomaremos como base apenas os sindicatos aos quais se vinculam os trabalhadores e empregadores no meio urbano.

Entre os sindicatos de empregados urbanos: 1.445 possuíam apenas até 20% de filiação; 1.356 continham até 40% da categoria filiada; 1.030 com até 60%; 808 com até 80%; e 1.418 com até 100%, de um total de 6.070 sindicatos analisados[189]. Para refletir quanto aos extremos, esses índices revelam que: (i) aproximadamente 24% dos sindicatos tinham filiação inferior a 20% e (ii) aproximadamente 22% dos sindicatos tinham filiação superior a 80%.

Já quanto aos sindicatos de empresas, colhe-se: 969 sindicatos com até 20% de filiação da categoria; 419 com até 40%; 242 com até 60%; 179 com até 80%; e 936 com até 100%, de um total de 2.758 sindicatos analisados[190]. Isto implica dizer que, do total: (i) aproximadamente 35% dos sindicatos tinham filiação inferior a 20% e (ii) aproximadamente 34%, superior a 80%.

A conclusão que se alcança no particular, tanto em relação aos trabalhadores quanto às empresas, é que de um grande número de sindicatos (24% e 35%, respectivamente) que sequer não alcançam mais de 20% de filiação.

[189] A diferença entre o total (6.070) e a soma dos sindicatos indicados (6.057) justifica-se pelo não fornecimento dessas informações por algumas entidades.
[190] A diferença entre o total (2.758) e a soma dos sindicatos indicados (2.745) justifica-se pelo não fornecimento dessas informações por algumas entidades.

Segundo publicação do IPEA – Instituto de Pesquisas e Estatísticas Aplicadas, no ano de 2014, o percentual geral de filiação era de 16,2%, com o qual o Brasil ocupava posição intermediária entre os países comparados[191]. **E, segundo estudo do IBGE, em 2015, o percentual geral de trabalhadores sindicalizados chegou a 19,5%**[192].

Como advertiu Leôncio Martins Rodrigues[193] na obra já examinada, a baixa filiação sugere o distanciamento entre a base e o respectivo sindicato, revela, em certa medida, a debilidade do movimento sindical e sugere a perda do poder sindical, mas é um dado que não deve ser examinado isoladamente.

Por isso, é interessante analisar também de que forma o envolvimento das categorias com os processos aflorados por seus sindicatos. Para tanto, a participação de ativos e aposentados no **processo eleitoral** é contributivo neste sentido.

Quanto aos empregados urbanos, extrai-se: dos 5.845 sindicatos que possuíam essa informação no seu banco de dados, em 5.751 entidades (98% do total) mais que 50% dos associados ativos participaram das eleições, o que revela alto índice de votantes ativos. Contudo, quando examinados os votantes aposentados, os números despencam: dos 2.646 sindicatos pesquisados, **em apenas 114 deles, isto é, pouco mais de 4%, os aposentados participaram do processo eleitoral com índice superior a 50%**.

Embora a estatística do IBGE, nesse ponto, seja vacilante, porque muitos sindicatos não possuíam essa informação, dela se extrai duas importantes conclusões. A primeira delas é a de que a falta de manutenção, em si, desses dados revela, ou ao menos sugere, o desinteresse e a pouca relevância com que os sindicatos lidam com a participação de seus membros nos processos eleitorais. Em segundo plano, há clara demonstração de que a participação dos

---

[191] Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2262.pdf, acesso em 20 de setembro de 2017.
[192] Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100322.pdf, acesso em 20 de setembro de 2017. As pesquisas referidas, para alcançar o percentual indicado, foram feitas por amostragem e com vários critérios distintos daqueles obtidos no censo de 2001.
[193] RODRIGUES, Leôncio Martins. *O destino do sindicalismo*. 2a edição. São Paulo, Edusp, 2002.

aposentados é significativamente menor, a apontar uma realidade inexorável: a de que é uma parte da categoria cada vez mais distante de seus sindicatos, muitas vezes alijados do movimento sindical.

Ainda no que diz respeito ao processo eleitoral, o IBGE também fornece interessante e substancial informação quanto à quantidade de chapas inscritas no último processo eleitoral analisado. **Dos 6.070 sindicatos de empregados urbanos, em aproximadamente 80% a eleição transcorreu com a inscrição de chapa única**. Ainda em percentuais aproximados: em 15,5% dos sindicatos houve inscrição de duas chapas; em 2,88%, três chapas; em 0,65%, quatro chapas; e em 0,4%, com cinco ou mais chapas. Especificamente, no que diz respeito aos sindicatos de empregadores urbanos, cerca de 95% dos 2.758 processos eleitorais investigados transcorreu em chapa única.

Em outros termos, vale dizer que cerca de 80% dos sindicatos de empregados urbanos e 95% dos sindicatos de empregadores urbanos o processo eleitoral foi realizado a partir da inscrição de uma única chapa! São dados realmente impressionantes e demonstram claramente a falta de um ambiente plural e democrático, além da falta de engajamento dos membros da categoria nos processos eleitorais.

A pesquisa do IBGE é bastante extensa: são 82 tabelas com diversas variantes, às quais não se reportará integralmente para evitar o desnecessário alongamento desse trabalho. De toda sorte, com a finalidade dar um caráter mais objetivo aos dados extraídos daquela pesquisa, seguem alguns dados já compilados, aos quais atribuímos relevância especial no exame qualitativo do movimento sindical:

(i) número de delegados sindicais e representantes nas empresas: em 6070 sindicatos de empregados urbanos, em 2.782, aproximadamente 45%, havia constituição de delegados sindicais e apenas 168 sindicatos possuíam comitê sindical de empresas;

(ii) comissões de fábrica, CIPA ou outros tipos de comissões: dos 6.070 sindicatos de empregados urbanos, em 5.157 se não sabia quanto à eventual existência das primeiras; 3.127 não sabiam sobre a segunda; e em 6.050 não sabiam das terceiras. Nota-se que mesmo em relação à CIPA impressiona, pois em mais de 50% o desconhecimento quanto à sua existência imperava;

(iii) comissão de conciliação prévia: dos 6.070 sindicatos dos empregados urbanos investigados, 3.899 sindicatos sequer sabiam informar quanto à existência ou não;

(iv) negociação coletiva: naquele ano de 2001, 21.116 normas coletivas foram firmadas diretamente com a empresa, 12.181 entre sindicatos. 4.398 estiveram envolvidos em processo de negociação coletiva, enquanto que 1.672 não o fizeram[194];

(v) diretores em exercício: aproximadamente 45% dos sindicatos de empregados urbanos tinha diretoria com número superior a 18 diretores, o que, isoladamente, sugere um contrassenso, pois o maior número de sindicatos é municipal, com base territorial reduzida, sobretudo se levado em consideração que a maioria dos municípios brasileiros é de pequeno porte;

(vi) tempo de gestão do presidente na diretoria[195]: **em aproximadamente 33% dos sindicatos, o presidente estava na diretoria há mais de dez anos; em 2.051**, isto é, aproximadamente 34%, entre seis e dez anos. Apenas em 794 (13%) dos sindicatos os presidentes estavam na diretoria há até dois anos, número praticamente idêntico ao de sindicatos (796) cujo presidente compunha a menos de dois anos;

(vii) número de mandatos do presidente em exercício: dos 6.070 sindicatos de empregados urbanos, em apenas 2.473 (40%, aproximadamente)

[194] É bem verdade que esse dado deve ser relativizado, porque é influenciado diretamente pelo prazo de vigência das normas coletivas, de sorte que não necessariamente os 1.672 sindicatos, cujo envolvimento em negociações coletivas no ano de apuração estivessem à margem do processo negocial.

[195] Anos completos que o presidente ocupou quaisquer cargos na diretoria do atual ou de outros sindicatos.

os seus respectivos presidentes estavam no primeiro mandato; **em cerca de 31% dos sindicatos (1.879), os presidentes já estavam no terceiro ou mais mandatos**;

(viii) reuniões periódicas com a base: dos 6.070 sindicatos, 4.568 (75%) não estabeleciam reuniões periódicas com a base. **Além disso, 2.050 sindicatos (34%, aproximadamente) sequer possuíam reuniões periódicas entre a própria diretoria**;

(ix) participação em greve: entre os sindicatos de empregados urbanos (6.070), 4.935 não tinham conhecimento[196] sobre a existência de greve na sua base de atuação;

(x) balanço social das empresas: 4.591 (76%, aproximadamente) dos sindicatos de empregados urbanos não reivindicavam o balanço social das empresas;

(xi) número de empregados com carteira assinada: dos 15.961 sindicatos catalogados no ano de 2001, 6.873 não possuíam um único empregado registrado;

No ano de 2015, o IBGE publicou outro trabalho[197] que reforça a atualidade e as conclusões obtidas a partir dos dados extraídos em 2001, embora o tenha feito por amostragem. Essa pesquisa traz dados sobre a participação dos trabalhadores nas atividades promovidas pelos sindicatos, índices de filiação e os motivos que levam ou não à filiação.

Os dados são estarrecedores, ainda que revelem um aumento da filiação dos trabalhadores junto às suas entidades sindicais (16,9% em 2014 e 19,5% em 2015).

---

[196] A pesquisa não deixa claro se a informação lançada diz respeito à "falta de conhecimento" quanto à existência ou se não houve greve.

[197] https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?edicao=17987&t=resultados, acesso em 25 de setembro de 2017.

Entre os sindicalizados entrevistados, 50,8% voluntariamente se associaram por acreditarem que o respectivo sindicato realmente defendia os seus interesses. Por outro lado, **26,9% o fizeram porque acreditavam que a filiação era obrigatória**, ou seja, não se filiaram voluntariamente.

Mesmo entre os trabalhadores sindicalizados, o efetivo do envolvimento com as atividades promovidas pelo sindicato era diminuto. 81,8% apontaram não participar de qualquer ação realizada pelo sindicato, 67% não participavam das manifestações e 23,2% sequer compareciam às assembleias. 82,5% ainda indicaram que o seu sindicato não participou de negociação ou dissídio coletivo.

A seu turno, os dados obtidos junto aos trabalhadores não sindicalizados são mais reveladores e demonstram ainda maior distanciamento. A participação nas ações sindicais é irrisória: 99,4% não participavam de qualquer atividade promovida pelos seus sindicatos, 16,6% não acreditavam em suas entidades, 43,9% não participavam das assembleias, 76,9% não participavam das manifestações. Além disso, 92,9% já não eram sindicalizados a outro sindicato anteriormente.

Esses percentuais sugerem, portanto, que a filiação é um grande indicador do envolvimento dos trabalhadores no movimento sindical, já que a participação nas ações sindicais e a crença na sua entidade como importante instrumento social é intensificada entre os sindicalizados.

Outro dado curioso apontado por essa última pesquisa do IBGE mostra a debilidade do movimento sindical ou, possivelmente, o resultado indesejável da constante fragmentação das entidades sindicais: **26,4% sequer conheciam o sindicato que representava a sua categoria**.

Até mesmo a utilização dos serviços oferecidos pelos sindicatos é baixa, embora a pesquisa do IBGE datada de 2001 tenha revelado alta rede de serviços e assistência prestada pelos sindicatos, como assessoria e/ou convênios jurídicos, odontológicos e médicos, cursos de línguas etc.. Na pesquisa por

amostragem colhida em 2015, 79,1% dos entrevistados sindicalizados apontaram não utilizá-los.

E o que todos esses dados nos sugerem? É possível extrair alguma conclusão que dê nota ou qualifique o movimento sindical brasileiro a partir desses dados?

Talvez seja pretensioso dizer que essas estatísticas trazem prova cabal acerca do movimento sindical, mas são, à margem de qualquer dúvida, importantes indicadores, sobretudo quanto à carência de ambiente democrático, que estimule o envolvimento da categoria e faça os atores sociais se sentirem partícipes da sua construção. Mais do que os assustadores números que denunciam a manifesta e indigesta fragmentação, ainda crescente, dos sindicatos, **os dados revelam a parca experiência democrática na condução do movimento sindical**.

Majoritariamente, os números apontam para isto: sindicatos dirigidos por diretorias que se perpetuam no poder, muitas das quais sem mandato vigente; processos eleitorais com baixa participação da categoria, seja na formação de chapas únicas, seja no alijamento de parte da categoria (aposentados, por exemplo) nesses processos; baixa capilarização da atuação sindical junto à base, que ordinariamente se ressente de reuniões periódicas, comissões específicas e representantes ou delegados sindicais, instrumentos importantes para fins de compartilhamento dos dilemas enfrentados pelas categorias; condução cada vez mais frequente à municipalização do sindicalismo, com a criação anual de diversos sindicatos sem estrutura física e humana capaz de melhor atender suas respectivas categorias; pouco conhecimento quanto à deflagração de movimentos paredistas, reconhecidamente ainda a mais significativa forma de contraposição econômica aos empregadores.

Inequivocamente, essa realidade contribui para a deficiência de representatividade dos sindicatos junto à base. É essa constatação mais relevante, embora lamentável, que se extrai das estatísticas fornecidas.

Uma imensidão de sindicatos e o abismo na representatividade sindical, é esta a realidade do sindicalismo atualmente no Brasil. Ao menos é isto que sugerem os dados colhidos. “Cada vez mais sindicatos representam menos pessoas”, diria com rara propriedade Antônio Escosteguy Castro[198], em diagnóstico ao fenômeno investigado.

E qual a realidade que se avizinha? O que podemos esperar do sindicalismo para os próximos anos, décadas?

É difícil fazer previsões, principalmente porque a crise (ou o subdesenvolvimento) do sindicalismo no Brasil vai muito além dos inconvenientes criados pela legislação pátria, do anacronismo da unicidade sindical ou mesmo da fixação de contribuições compulsórias. Como visto, as alterações impostas pelo capitalismo nas últimas décadas foram substanciais na consolidação de diferentes formas de produção, na reorganização das empresas, na readequação das relações de trabalho e na heterogeneidade da classe operária, como consequência, por exemplo, da terceirização e da globalização. São questões possivelmente muito mais graves e enraizadas que chega-se a questionar a sobrevivência do sindicato frente ao novo modelo produtivo[199].

Como salienta Leôncio Martins Rodrigues, o conflito trabalhista não se coloca mais de forma antagônica entre o “velho sindicalismo” e as “velhas empresas fordistas” ou o Estado paternalista, mas entre as novas empresas ou o Estado modernizado, numa nova era caracterizada pela informatização e pela produção flexível, e o “velho sindicalismo” posicionado ainda num campo ao qual estava habituado. “Por isso, o destino do velho sindicalismo não é risonho porque o hábitat da sociedade pós-industrial e do mundo globalizado lhe é muito desfavorável”[200].

---

[198] *Apud* KAUFMANN, Marcus de Oliveira. **Da formal representação à efetiva representatividade sindical – problemas e sugestões em modelo de unicidade.** Revista LTr, Vol. 75, n. 07, julho/2011 – LTr, São Paulo, 2011, pp. 798.

[199] VIANA, Márcio Túlio. **Sindicato e trabalhador: a flexibilidade através do sujeiro**. *In:* Temas de direito sindical: homenagem a José Cláudio Monteiro de Brito Filho / Ricardo José Macêdo de Britto Pereira, Lorena Vasconcelos Porto, organizadores – São Paulo : LTr, 2011, p. 52.

[200] RODRIGUES, 2002, op. cit., pp. 273/301.

Por essas razões, repensar o sindicalismo impõe transformá-lo profundamente, a fim de permitir o seu estreitamento com essa nova realidade, marcada por profundas modificações. Nas palavras de Márcio Túlio Viana:

> Num mundo hoje marcado por tantas misturas, será preciso, enfim, pensar num sindicato que consiga unir de algum modo o fugaz e o permanente, o pragmático e o ideológico, o individual e o solidário; um sindicato que se transforme não só por fora, mas sobretudo por dentro, para voltar a se identificar com o sujeito que o compõe.[201]

O objetivo deste trabalho não é oferecer "a" solução para os problemas atuais e futuros do sindicalismo brasileiro. Nem tem esta pretensão e, se o tivesse, possivelmente seria inexitoso. Contudo, uma releitura a partir de perspectivas democráticas poderá auxiliar na condução por este árduo caminho a ser trilhado pelos sindicatos.

Antes, porém, é necessário um exame mais profundo sobre outras duas patologias brasileiras.

2.3 A contribuição jurisprudencial para o fracionamento sindical: nebulosidade quanto aos critérios para definição de categoria e a desagregação sindical

Analisamos anteriormente as causas e os dados da crise do sindicalismo no Brasil. Contudo, outro elemento merece exame particularizado: o papel do Judiciário. Antes, uma pequena digressão é necessária.

O conceito contemporâneo de Estado de Direito, ainda que dotado de premissas que o impulsionaram no século XVIII (divisão de poderes, segurança jurídica, dignidade da pessoa humana e inserção dos direitos e garantias fundamentais), tem como preocupação principal a efetiva proteção desses direitos, seja na atuação do Poder Legislativo, na execução das leis e das políticas públicas, mas, principalmente, na intervenção judicial.

[201] VIANA, 2011, op. cit., p. 53.

O Estado de Direito, sob a leitura jurídica contemporânea, é concebido como Estado Constitucional e necessariamente Estado Democrático. Ambos os conceitos, Constituição e Democracia, são indissociáveis, de modo que os instrumentos constitucionais contemporâneos, em regra, estabeleceram expressamente mecanismos de intervenção dos atores sociais.

Retomaremos a essa questão mais adiante, de forma mais detida, mas, a partir dessa premissa, há um dado a ser de logo destacado agora: como sucedâneo da democratização do Estado de Direito, **insere-se o princípio da proteção jurisdicional**. Na lição de Ferreira Filho o princípio da justicialidade ou judicialidade "é o princípio de garantia daqueles (os princípios de legalidade e de igualdade), que, sem ele, seriam impotentes para sujeitar o Estado – e seus governantes – ao Direito"[202].

Daí porque, nesse eixo, o Poder Judiciário tem função constitucional essencial na proteção dos direitos fundamentais, por controlar a atuação dos Poderes Legislativos e Executivo, bem como na interpretação final do alcance e finalidade das normas: "a proteção dos direitos fundamentais [...] é tanto mais assegurada quando repousa na atuação de um Poder Judiciário independente"[203].

Essa mudança paradigmática, de inclusão participativa e delegação ao Judiciário de controle especial, é visível em diversas constituições mundo afora e, entre nós, a Constituição Federal de 1988 não é diferente. Aliás, possivelmente por ser o instrumento que superou, formalmente, o regime autoritário, a nossa Carta traz robustamente diversos mecanismos de controle jurisdicional. Apenas para citar alguns exemplos: no plano da Jurisdição concentrada brasileira[204], as ações diretas de constitucionalidade e inconstitucionalidade, ação de descumprimento de preceito fundamental, ação direta de inconstitucionalidade por omissão, entre outras, nas quais é factível inclusive a participação popular, não só

[202] Ferraz, Anna Cândida da Cunha – **A projeção da Democracia Participativa na Jurisdição Constitucional no Brasil: as audiências públicas e sua adoção no modelo concentrado de constitucionalidade**. *Direito Constitucional, Estado de Direito e Democracia* (Homenagem ao Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho). 1ed. São Paulo: QUARTIER LATIN, 2011, pág. 79.
[203] Op. cit., Págs. 79/80
[204] Destaque-se, porém, que parte das matérias é regulada no plano infraconstitucional, em especial nas Leis 9.868/99 e 9.882/99.

com amplo leque de legitimados, mas também viabilizando a interferência direta de diversos atores sociais, a exemplo do *amicus curiae*, como forma de viabilizar a participação democrática.

O novo panorama trouxe consigo a exaustiva judicialização, sobretudo em questões atinentes aos direitos sociais. O tema é instigante e tem rendido diversas pesquisas e obras especialmente na Universidade de São Paulo, nas quais se avalia essa conjectura, o papel do Poder Judiciário na criação e implementação de políticas públicas, a interferência dessa atuação nos demais Poderes, entre outros temas[205]. A esse fenômeno deu-se o nome de "ativismo judicial", que tem por característica a relativização sensível do princípio da conformidade funcional[206].

Elival da Silva Ramos[207] propôs-se a investigar as causas que ensejaram o ativismo judicial no Brasil. Entre elas, há algumas que são específicas do momento que vive o Estado brasileiro e outras, não, são tidas como estruturais.

O primeiro elemento identificado diz respeito ao intervencionismo estatal, característico das nossas Cartas desde 1934, que abraçaram o Estado democrático-social. A Constituição de 1988, por exemplo, revela em inúmeras passagens que os constituintes originário e derivados cuidaram de privilegiar a tradição liberal-democrática, mas, ao mesmo tempo, criar oportunidades de participação e alcance de diversos direitos aos cidadãos, aproximando-o do padrão do *welfare state* (direitos sociais, controle econômico, participação ativa do Estado em papeis da iniciativa privada etc.).

Nessa quadra, o Poder Judiciário assumiu função não só de controle dos demais Poderes, mas também responde pelas expectativas da sociedade na

[205] Foge ao escopo deste trabalho esmiuçar esses aspectos, mas sugerimos a título de aprofundamento a tese de doutorado do Dr. Marco Antônio da Costa Sabino, convertida em livro intitulado *Saúde & Judiciário: a atuação judicial – limites, excessos e remédios*, Curitiba, Juruá, 2016.
[206] SARLET, Ingo Wolfgang. *Curso de direito Constitucional* / Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. – 6ª ed. – São Paulo : Saraiva, 2017, p. 229.
[207] RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo Judicial*, São Paulo, Saraiva, 2010, pp. 268-93.

consecução dos direitos e garantias previstos na Constituição, de forma efetiva e célere. Por isso, o próprio Estado-providência é a primeira causa do chamado ativismo judicial, sobretudo diante do abismo no mais das vezes identificado entre a realidade da maioria da população e dos preceitos estabelecidos na Constituição.

Daí porque Elival da Silva Ramos identifica, com propriedade, que esse panorama é típico da imaturidade institucional brasileira decorrente da escassez de experiência democrática, o que não se revela de forma tão acintosa em países da Europa.

O Estado-providência deve ser um Estado forte e, para tanto, o Poder Legislativo é o ponto de confluência dessas múltiplas facetas estatais, haja vista a subordinação à lei como pressuposto básico de qualquer atividade administrativa, trazendo: (i) intenso processo de legiferação, caracterizado pela transitoriedade, pelo particularismo, pela tecnicidade de conteúdo e pela perda de qualidade formal; (ii) por consequência, intensificação do controle jurisdicional de constitucionalidade.

Seja sob a modalidade concentrada[208], seja pela via difusa, o controle jurisdicional de constitucionalidade induz diretamente ao papel do "ativismo judicial", por aproximar o Judiciário à função legislativa, parametrizando as normas pelo seu conteúdo, alcance e efeitos temporais, balizando-as, em regra, a partir de normas-princípios, que propicia maior liberdade "*no exercício de sua função hermenêutico-concretizadora*"[209], e em regras constitucionais veiculadoras, estas a avalizar maior criatividade interpretativa constitucional.

Outra causa identificada para a intensificação do ativismo judicial no Brasil é a denominada "tendência teorética" ou "neoconstitucionalismo", a qual, segundo RAMOS, citando Carlos Bastide Horbach, não passa de um "modismo

[208] Que, no Brasil, ganhou força a partir da Constituição de 1988, com a abertura do rol de legitimados, a ampliação do objeto do controle (alcançando inconstitucionalidade por omissão, a ADPF, a ADC) e a contribuição das Leis 9.868 e 9.982, ambas de 1999, como já dito anteriormente.
[209] RAMOS, 2010, p. 277.

intelectual", sem bases teóricas sólidas que lhe assegure emancipação. O efeito prático dessa tendência é a exacerbação dos princípios constitucionais, utilizando-se da Teoria da Interpretação. Pautada no moralismo, com feição jusnaturalista, o controle de constitucionalidade com lastro nessas premissas culmina no subjetivismo das decisões judiciais, moldando a concretização da Constituição de acordo com as "preferências axiológicas" dos juízes. Os adeptos dessa corrente assumem também a defesa do ativismo judicial, como forma de alcance da democracia e dos postulados do Estado democrático-social.

Por fim, outro apontamento ainda trazido pelo referido autor como causa da intensificação do ativismo judicial é um aspecto de ordem institucional: a ineficiência dos outros Poderes em adotar providências capazes de concretizar plenamente as normas constitucionais do Estado Social-democrático, como se observa, exemplificativamente, na estagnação do ciclo de reformas (previdenciária, tributária e política).

A essa altura, poder-se-ia questionar em que medida esse diagnóstico tem a ver com o problema ora investigado, qual seja, a crise do sindicalismo. A nosso sentir, tudo.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a vedação de interferência do Estado na organização sindical, *ex vi caput* do artigo 8º, o Judiciário assumiu o papel controlador da estrutura sindical vigente. As razões são semelhantes às já apontadas por Elival da Silva Ramos: imaturidade institucional brasileira e escassez de experiência democrática; tendência a privilegiar a tradição liberal-democrática; aproximação do Judiciário à função legislativa; e inação dos demais Poderes.

Esses fatores, somados à crença permanente de depositar no Estado o papel de balizador das relações sociais, fez com que, desde então, emergisse de maneira acentuada um movimento frequente de judicialização das questões sindicais. Ou seja, vedou-se a interferência estatal, mas, na prática, deslocou-se o campo de controle, na medida em que o Poder Judiciário viu-se compelido a resolver inúmeros casos de desmembramentos e/ou criação de

sindicatos a partir da utilização dos conceitos indeterminados da legislação, como categoria diferenciada, conexa etc[210]:

> [...] diversos atores, perdidos em um labirinto normativo, se agarraram ao fio conhecido, cuja saída, entretanto, pode ser simplesmente a velha entrada. Em vez de fiar o fio para compor um novo tecido, atores sindicais e empresariais fiam ao Estado – governo e judiciário – seus debates e conflitos organizativos. A percepção de que estamos diante de uma confiança, de um fiar que pode significar a entrega [ao Estado, da organização dos trabalhadores] da própria vida, nos evoca a imagem de Fausto, o de um espírito reformador, que ao final, percebe que a entrega da confiança que lhe trouxe apogeu também significou a entrega da sua própria existência. Sem sombra de dúvidas, seria uma trágica derrocada (de um ponto de vista regulatório).[211]

Daí a afirmação de que "[...] a Constituição de 1988 não fez senão transferir sub-repticiamente ao Poder Judiciário a responsabilidade pelo controle sindical."[212]. Um novo ator, portanto, surgiu na prática funcional de sindicatos, que é o juiz do trabalho, levando parte da doutrina a questionar, com isso, se não estaríamos diante de um "autoritarismo renovado" a mais uma vez blindar o princípio da liberdade sindical[213].

Essa indagação reflete a compreensão de que, nas disputas intersindicais, como, por exemplo, nas hipóteses de desmembramento, o Judiciário supostamente parte de noções autoritárias[214] do conceito de categoria profissional ou econômica. Permaneceria, para essa doutrina, a negativa de autodeterminação aos sujeitos na organização sindical, mesmo com o advento da Constituição Federal de 1988, porque transferiu o controle do Ministério do Trabalho e Emprego para a Justiça do Trabalho. Em outros termos, embora com outros sujeitos, a essência permanece inalterada, não se modifica a regra de que "a criação de um sindicato não é dada pela espontaneidade do grupo que se auto-

---

[210] SILVA, Sayonara Grillo C. L. da. **Mudanças normativas e sindicalismo – transformações recentes.** Revista LTr, Vol. 75, n. 09, setembro/2011 – LTr, São Paulo, 2011, pp. 1043.
[211] Op. cit., pág. 1051.
[212] BARISON, Thiago. *A estrutura sindical de Estado no Brasil e o controle judiciário após a Constituição de 1988* – São Paulo : LTr, 2016, pág. 158.
[213] COLUMBU, Francesca, e MASSONI, Túlio de Oliveira. **Por uma concepção democrática de categoria sindical**. *In: Revista de Direito do Trabalho*, Ano 40, vol. 159, set-out/2014, pp. 171.
[214] A expressão "autoritária" é extraída da obra referida, mas deve ser anotado que foi empregada no sentido de enaltecer o alto grau de subjetivismo com que são resolvidas as questões relacionadas às disputas intersindicais. A crítica, portanto, é endereçada pelos autores contra a interpretação conferida aos conceitos indeterminados da legislação já citados, a exemplo de categoria diferenciada, conexa etc..

organiza mas sim pelo poder de um sujeito terceiro, que define a organização desrespeitando (ou no mínimo ignorando) a autonomia privada coletiva"[215].

Vale ressalvar que não se trata de imputar ao Judiciário o ônus de "vilão" atual da organização sindical brasileira, sob uma perspectiva maniqueísta do problema, mesmo porque são enormes os desafios em torno do assunto e talvez de impossível solução dentro da ordem normativa vigente, "consequência inevitável do regime de unicidade sindical por categoria" [216]. Além disso, muitas vezes o "labirinto normativo", para utilizar da expressão lançada por Sayonara Grillo da Silva, é utilizado criativamente pelos atores sociais com a finalidade de atender anseios particulares ou de agrupamentos irresignados com determinada posição majoritária, colocando a jurisdição numa verdadeira encruzilhada entre preservar a liberdade e a unicidade sindical e, ao mesmo tempo, interferir minimamente na autodeterminação da categoria, como forma de atender ao espírito democrático.

Tornaremos a esses meandros um pouco mais adiante, porém é preciso firmar essa premissa irretorquível, essa constatação fática e circunstancial no sentido de que houve o redimensionamento do papel do Poder Judiciário nas questões intersindicais após a Constituição Federal de 1988, de modo a imprimir, ainda que involuntariamente, "o assujeitamento da coletividade de trabalhadores, heteronomamente determinada, no sentido de poder ou não existir na qualidade de entidade representante e porta-voz dos trabalhadores."[217].

Não à toa, só no ano de 2017, entre os meses de janeiro e outubro, foram distribuídos ao Tribunal Superior do Trabalho 1.673 processos envolvendo enquadramento sindical, tema que ocupa a sexagésima sexta posição no *ranking* de assuntos mais recorrentes e representa, atualmente, um acervo processual de 3.265 casos pendentes de apreciação, segundo dados oriundos daquela Corte.

---

[215] COLUMBU e MASSONI, 2016, p. 165: "Saindo de cena a batuta do Poder Executivo, entram em ação o martelo e a toga dos juízes, decidindo sempre em última instância, como a última fronteira da ordem jurídica como um todo, e sempre – ou quase, há a exceção do Poder Normativo nas atividades 'essenciais' [...] depois da iniciativa das partes, seja no plano organizativo, seja na ação e na negociação coletiva."
[216] Op. cit., p. 173.
[217] Ibidem.

No ano de 2016, foram registrados 1.472 novos casos da mesma matéria, quando o acervo atingia o patamar de 3.034 processos[218].

Nesse sentido, Thiago Barison compôs obra de fôlego, intitulada "A estrutura sindical de Estado no Brasil e o controle judiciário após a Constituição de 1988" na qual analisa minuciosamente de que forma o Poder Judiciário tem servido como aparato ideológico de preservação do monopólio de representação, contribuindo significativamente para o fracionamento da organização sindical, ainda que sob a roupagem de preceitos pluralistas e democráticos. Em sua obra, após identificar a migração do controle estatal do Poder Executivo para o Judiciário a que nos reportamos anteriormente, Thiago Barison anota com diversos exemplos de que maneira a judicialização das questões sindicais tem contribuído para reforçar conceitos antigos e obsoletos da estrutura sindical, nas mais diversas frentes do movimento sindical: greve, negociação coletiva, autonomia etc..

Especificamente quanto à questão aqui analisada, isto é, a auto-organização sindical, na sua visão o aspecto mais importante e perene da liberdade sindical coletiva, expõe com clareza que o Judiciário "liberalizou" o exercido pelo Poder Executivo antes da Constituição Federal de 1988 e, com isso, à guisa do princípio da liberdade sindical, proporcionou excessiva abertura para a livre "*iniciativa dos interessados em matéria e função de novas categorias e por base territorial não inferior a um município*"[219]. Embora tal constatação pudesse, num primeiro olhar, induzir a uma conclusão elogiosa, Thiago Barison adverte "conquanto empreste vernizes pluralistas e democráticos à doutrina e aos julgados, engendra o seu contrário: a pulverização e a fragmentação organizativa dos trabalhadores"[220].

Na leitura do referido autor, a postura do Judiciário, nessas questões, recepcionando os instrumentos legais de tutela sindical precedentes à

---

[218] http://www.tst.jus.br/documents/18640430/24361811/Ranking+de+Assuntos+%28Casos+Novos%29+2017.pdf/7c3920dc-4980-9d5f-c10e-a5d530e20027, acesso em 01 de novembro de 2017.

[219] BARISON, Thiago. *A estrutura sindical de Estado no Brasil e o controle judiciário após a Constituição de 1988* – São Paulo : LTr, 2016, p. 165.

[220] Ibidem.

Constituição Federal, dotou-o de um papel repressivo duro, embora reconheça que a mudança institucional, retirando a decisão da cúpula do Executivo, revelou também nítido abrandamento do controle sindical, o que é próprio do contexto geral de redemocratização. Mas, adverte: "O controle que se mantém, assim sofistica-se por força do modo de funcionamento particular do judiciário em relação à Administração Pública e ao Poder Executivo."[221]

Assim ocorreu, por exemplo, no famoso precedente do Supremo Tribunal Federal tomado no Mandado de Injunção nº 144-8/SP, que reafirmou a necessidade de registro sindical formal para fins de personalidade jurídica sindical, estabelecendo "um controle dividido entre o Ministério do Trabalho e o Poder Judiciário, cabendo a este último a decisão definitiva."[222].

Exemplos nesse sentido são fartos. Analisemos alguns.

2.3.1 Alguns precedentes do TST que reforçam a desagregação sindical

Avancemos no exame de alguns precedentes sobre a matéria.

Antes, contudo, é de se destacar que o ponto nodal das discussões gira em torno, no mais das vezes, do conceito de categoria profissional e econômica. Do ponto de vista legal, como se sabe, coube ao art. 511 da CLT[223]

---

[221] Op. cit., p. 158.
[222] Op. cit., p. 168.
[223] "*Art. 511. É lícita a associação para fins de estudo, defesa e coordenação dos seus interesses econômicos ou profissionais de todos os que, como empregadores, empregados, agentes ou trabalhadores autônomos ou profissionais liberais exerçam, respectivamente, a mesma atividade ou profissão ou atividades ou profissões similares ou conexas.*
§ 1º A solidariedade de interesses econômicos dos que empreendem atividades idênticas, similares ou conexas, constitue o vínculo social básico que se denomina categoria econômica.
§ 2º A similitude de condições de vida oriunda da profissão ou trabalho em comum, em situação de emprego na mesma atividade econômica ou em atividades econômicas similares ou conexas, compõe a expressão social elementar compreendida como categoria profissional.
§ 3º Categoria profissional diferenciada é a que se forma dos empregados que exerçam profissões ou funções diferenciadas por força de estatuto profissional especial ou em consequência de condições de vida singulares.
§ 4º Os limites de identidade, similaridade ou conexidade fixam as dimensões dentro das quais a categoria econômica ou profissional é homogênea e a associação é natural."

estabelecer os parâmetros para definição de categoria. Ficaremos limitados, por razões de pertinência ao objeto do estudo, ao que dispõe o parágrafo segundo do aludido dispositivo: "*A similitude de condições de vida oriunda da profissão ou trabalho em comum, em situação de emprego na mesma atividade econômica ou em atividades econômicas similares ou conexas, compõe a expressão social elementar compreendida como categoria profissional.*".

O conceito é vago e pouco esclarecedor. Talvez até não possa deixar de sê-lo, pois o conceito de categoria é muito mais sociológico que jurídico, como, aliás, reconhece implicitamente a norma em destaque, ao mencionar ser, ao cabo, uma "expressão social". Em outros termos, "A definição de 'categoria profissional' – no caso dos trabalhadores – é eminentemente sociológica e calcada em laços de solidariedade"[224]. Ou ainda, "A categoria é, por assim dizer, um fato e não entidade a ser catalogada juridicamente."[225]

Possivelmente por essa mesma razão é que a legislação tem admitido, em situações específicas, a criação de "categorias" à margem do seu conceito formal e tradicional, a exemplo dos sindicatos dos empregados domésticos, dos servidores públicos[226] e dos empregados em sindicatos, este

[224] COLUMBU, Francesca, e MASSONI, Túlio de Oliveira. **Por uma concepção democrática de categoria sindical**. *In: Revista de Direito do Trabalho*, Ano 40, vol. 159, set-out/2014, pp. 175.
[225] SILVA, Homero Batista Mateus da. *Curso de direito do trabalho aplicado* : Volume 7 – Direito coletivo do trabalho – 3ª ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2015, pág. 30.
[226] Nesse sentido, o seguinte precedente do TST: "2. REPRESENTAÇÃO SINDICAL. SINDICATO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE (SINTRASE)-TITULAR DA CARTA SINDICAL. DISSOCIAÇÃO PARA FORMAÇÃO DE SINDICATO ESPECÍFICO QUE NÃO AGREGA TODO O SEGMENTO LABORATIVO DE SERVIDORES PÚBLICOS DA ÁREA ADMINISTRATIVA E OPERACIONAL DO ESTADO DE SERGIPE. IMPOSSIBILIDADE. 2.1. Discute-se no caso concreto a possibilidade de dissociação da categoria dos servidores públicos do Estado de Sergipe, à luz das regras postas na Consolidação das Leis do Trabalho. A Corte Regional reconheceu legítima a dissociação da categoria profissional representada pelo Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público do Estado de Sergipe - SINTRASE, a partir da criação do Sindicato dos Servidores Públicos da Área Administrativa e Operacional da Educação do Estado de Sergipe - SINTREDUCASE. Considerou, fundamentalmente, e em estrita consonância com as razões de decidir expostas pelo juízo monocrático, que a possibilidade de desmembramento de categorias é admitida em nosso ordenamento jurídico (CLT, art. 571), com o objetivo de propiciar a melhor representação dos associados, e que a abrangência genérica do SINTRASE contraria esse ideal de representação específica e mais efetiva, na linha dos precedentes jurisprudenciais que fez colacionar. 2.2. No âmbito das relações de trabalho celebradas na esfera privada, o critério básico que preside a sindicalização está vinculado à atividade preponderante do empregador, atividade essa responsável por criar o vínculo social básico denominado categoria econômica e que se confunde com a "solidariedade de interesses econômicos dos que empreendem atividades idênticas,

introduzido no art. 526, CLT, com redação dada pela Lei 11.295/2006. Isso sem desconsiderar a ressalva contida no próprio artigo 8º da Constituição Federal, em seu parágrafo único[227], que amplia a estrutura sindical às organizações de sindicatos rurais e colônias de pescadores.

---

similares ou conexas" (CLT, art. 511, § 1º). Diferentemente, porém, na esfera das relações administrativas de trabalho, celebradas por pessoas jurídicas de direito público, o critério da atividade preponderante, indutora do conceito de categoria econômica, não se mostra suficiente e adequado para definir o enquadramento sindical dos servidores públicos, seja pela própria natureza e finalidade dos entes jurídicos de direito público, seja pela amplitude das funções a eles reservadas, balizadas pelo Texto Constitucional (CF, art. 3º) e submetidas ao império do postulado da legalidade (CF, art. 37). 2.3. Regra geral, as relações de trabalho celebradas no âmbito da Administração Pública Direta são regidas pelo Direito Administrativo, não se confundindo, por evidente, com o regime jurídico contratual disciplinado pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Em face da natureza e especificidade das relações de trabalho mantidas entre a Administração Pública Direta e seus servidores, que são regidas pelo Direito Administrativo, resta claro que a estrutura sindical aplicável a esses trabalhadores não pode ser a mesma prevista na CLT. Disso resulta a necessidade de definição dos parâmetros para a construção do sistema sindical na esfera pública, a partir das regras fundamentais do sistema normativa (CF, art. 8º) e de outras de natureza infraconstitucional que, compatíveis com as especificidades que marcam a realidade coletiva do trabalho prestado às pessoas jurídicas de direito público interno, possam ser aplicadas de forma analógica (LINDB, art. 4º). 2.4. A leitura do Texto Constitucional revela que a fixação do sistema do sistema remuneratório dos servidores públicos está vinculada à consideração da natureza, do grau de responsabilidade e da complexidade dos cargos componentes de cada carreira, além dos requisitos para a investidura e das peculiaridades de cada um dos cargos (art. 39, § 1º). Como desdobramento natural da aplicação desses critérios, determinados cargos públicos, em face das especificidades que caracterizam o exercício de suas funções ou em consequência das condições de vida singulares a que se submetem os seus ocupantes, são regidos por leis específicas, razão pela qual se revela plausível e recomendável, em relação a eles, admitir-se a associação sindical própria ou diferenciada, por aplicação analógica do critério legal das categorias diferenciadas (CLT, art. 511, § 3º c/c o art. 4º da LINDB). Essa compreensão, por imposição do postulado da legalidade (CF, art. 5º, II), parece compatibilizar o direito fundamental de sindicalização dos servidores públicos (CF, art. 37, VI) e o critério restritivo da unicidade sindical (CF, art. 8º), também preservando as situações diferenciadas que caracterizam determinados grupos de servidores públicos. Com base nesses critérios, a análise acerca da existência de categoria especial de servidores públicos, passível de associação sindical diferenciada, dependerá da existência de leis instituidoras de regimes gerais ou especiais destinados a reger o vínculo institucional administrativo. 2.5. No caso dos autos, a Corte Regional considerou possível o desmembramento da categoria de servidores públicos estaduais, para a criação de ente sindical representativo dos servidores públicos da área administrativa e operacional da educação, sem, contudo, registrar a existência - que não pode ser presumida - de lei especial para essa classe de trabalhadores. Essa circunstância, por si só, é suficiente para afastar a possibilidade da dissociação pretendida, que passaria a representar, em realidade, verdadeira dissecção, compreendida como operação em que se separam cirurgicamente as partes de um corpo ou órgão, comprometendo-lhe a capacidade orgânica plena de funcionamento. Com efeito, os servidores públicos da área administrativa e operacional da Educação do Estado de Sergipe não parecem, à primeira vista, sujeitos a condições de vida singulares, que os diferencie dos demais servidores públicos estaduais vinculados às áreas administrativa e operacional das demais Secretarias do Estado de Sergipe ou mesmo dos demais servidores públicos vinculados àquela unidade federativa. Demonstrada, pois, a violação dos arts. 8º, II, da CF, 511, § 2º, e 574, ambos da CLT, impõe-se o provimento do recurso de revista para julgar improcedente a pretensão inicial deduzida. Precedentes desta Corte. Recurso de revista conhecido e provido." (RR - 36200-93.2009.5.20.0006 , Relator Ministro: Douglas Alencar Rodrigues, Data de Julgamento: 18/11/2015, 7ª Turma, Data de Publicação: DEJT 04/12/2015).

[227] Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer.

Não se desconsidera o esforço doutrinário para tentar dar contornos de objetividade ao conceito de categoria, embora, na maioria das vezes, sem êxito, tendente a estabelecer um raciocínio tautológico: é o conjunto de trabalhadores na mesma atividade econômica ou similar unidos em laços de solidariedade; é a solidariedade que define a conformação da categoria.

Essa é a razão que leva também Homero Silva a defender que o debate em torno da natureza jurídica da categoria é anacrônico[228], sobretudo em razão da fluidez e volatilidade inerentes às relações de trabalho. Assim sendo, na visão desse ilustre jurista, a definição de categoria não deve estar vinculada a um retrato temporal, abarcando o conjunto de pessoas ou trabalhadores encontrados em determinado momento e lugar. Por natureza, tem-se que o conceito de categoria é "fluido e abstrato, porque um determinado trabalhador pode transitar de uma categoria para outra [...] e durante a vigência de uma norma coletiva, por exemplo, empregados deixarão a categoria e outros nela entrarão", sob pena de se "estabelecer uma forma artificial de congregação de interesses de trabalhadores e empregadores, quando se poderia tranquilamente pensar em outras estratégias de defesa trabalhista"[229].

Assim como a pulverização de sindicatos tem sido recorrente, por meio de desmembramentos, "também a noção de categoria tem se tornado vaporosa"[230], fracionando-se a categoria em tantos grupos de associados quantos a vagueza da norma permite. "*Nesse campo, o céu é o limite*", como diria ainda Homero Batista Mateus da Silva[231]. Seja sob o viés da unicidade ou da pluralidade sindical, esse não é o objetivo do direito do trabalho, para o qual a unidade no ativismo sindical é de máxima importância a fim de assegurar coesão e eficiência.

Por outro lado, é certa a simbiose entre a unicidade sindical e o conceito de categoria profissional, pois, do contrário, haveria imensa dificuldade

[228] SILVA, Homero Batista Mateus da. *Curso de direito do trabalho aplicado* : Volume 7 – Direito coletivo do trabalho – 3ª ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 30.
[229] Ibidem.
[230] Op. cit., p. 28.
[231] Op. cit., p. 28.

prática de se estabelecer os contornos das entidades sindicais, levando à sobreposição e confluência, caso fosse dado aos interessados fazê-lo. Ademais, se estabelecida a pluralidade sindical a partir da definição de categoria, igualmente, tornar-se-ia difícil a implementação de sindicatos siameses partilhando o mesmo nicho de atuação[232].

E é justamente nesse estado de coisas que a jurisprudência cambaleia. Tomemos alguns exemplos. Para melhor delimitar a pesquisa, optamos por precedentes provenientes do Tribunal Superior do Trabalho, desde que, destinado precipuamente à pacificação da jurisprudência, tende a melhor revelar o posicionamento consagrado, evitando o alongamento desnecessário deste trabalho. Além disso, não serão levantados os precedentes que digam respeito à categoria diferenciada, diante das suas particularidades reportadas no parágrafo 3º do art. 511, CLT.

Primeiramente, um caso emblemático, processo número **0000880-42.2010.5.02.0072**, que diz respeito à especificidade da categoria de empregados de restaurantes de refeições rápidas, estes ordinariamente conhecidos como *fast food*. Necessário, todavia, alguns esclarecimentos fáticos para melhor compreender a celeuma.

Há, no Estado de São Paulo, dois sindicatos que se intitulam (ou ao menos o faziam até então) legítimos representantes dos trabalhadores no setor de *fast food*: de um lado, o Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Refeições Rápidas (*fast food*) de São Paulo – SINDIFAST e, de outro, o Sindicato dos Trabalhadores em Hotéis, Apart Hotéis, Motéis, Pensões, Hospedarias, Pousadas, Restaurantes, Churrascarias, Cantinas, Pizzarias, Bares, Lanchonetes, Sorveterias, Confeitarias, Docerias, *Buffets*, Fast-Food e assemelhados de São Paulo – SINTHORESP. Nitidamente, aquele primeiro possui abrangência significativamente menor que este.

[232] Op. cit., p. 53.

O sindicato mais abrangente, SINTHORESP, ajuizou a ação contra uma rede de *fast food*, postulando o reconhecimento de sua legitimidade para atuar em defesa dos seus empregados e, consequentemente, o pagamento das contribuições sindicais e assistenciais daí decorrentes. Em contestação, a ré alegou já recolher as contribuições legais e negociais ao SINDIFAST, que seria, na sua leitura, a entidade sindical representativa da categoria.

O Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, tanto na sentença quanto no acórdão, entenderam pela improcedência dos pedidos, basicamente acolhendo os fundamentos da defesa, na medida em que o recolhimento postulado já era realizado em favor do SINDIFAST.

Interposto recurso de revista, o processo foi distribuído à 6ª Turma do TST, que conheceu e proveu este recurso para reconhecer a legitimidade do SINTHORESP. Naquela oportunidade, por maioria, entendeu-se que o art. 511 da CLT não tinha o condão de avalizar o fracionamento desmedido da categoria e que havia identidade de interesses independentemente da "categoria de restaurante" a que estivesse vinculado o empregador[233].

Na sequência, foi interposto recurso de embargos à SBDI-1, julgado em 20 de março de 2015, ocasião em que se restabeleceu a sentença, julgando improcedentes os pedidos. Os fundamentos que se extraem do acórdão são no sentido de que: (i) a formação de sindicato de representatividade categorial específica ou para atuação em base territorial menor (municipal) é salutar (e

[233] Consta do acórdão, publicado em 08.06.2012: "*As redes de fast food nada mais são do que estabelecimentos que preparam alimentos servidos de maneira rápida, atividade que deve ser enquadrada na categoria de restaurante. O fato de o serviço ser considerado rápido não faz com que o estabelecimento deixe de ser um restaurante.*
O art. 511 da CLT, que estabelece as normas de representação sindical, não prevê a possibilidade de subdivisão da categoria. Não há permissão para que os trabalhadores em restaurantes sejam subdivididos em trabalhadores de restaurantes que servem comidas específicas, comidas diferenciadas, ou serviços exclusivos.
A finalidade da norma não é tornar a representação mais fraca. Ao contrário, a categoria deve ter mais vigor para poder alcançar melhores condições de trabalho, o que não seria alcançado com a subdivisão de trabalhadores com identidade de interesses.
Portanto, se o sindicato representa a categoria dos empregados que trabalham em restaurantes, conclui-se ser o legítimo representante dos trabalhadores da recorrida, restaurante de fast food." Disponível em http://aplicacao4.tst.jus.br/consultaProcessual/resumoForm.do?consulta=1&numeroInt=26296&anoInt=2012, acesso em 10 de agosto de 2017.

recomendável) e visa a melhor defesa da categoria; (ii) as condições de trabalho em restaurantes de *fast food* não têm identidade de restaurantes "convencionais", sobretudo porque não adotam o sistema de gorjetas[234].

Algumas curiosidades devem ser anotadas quanto ao precedente em voga.

Primeiramente, seja no âmbito regional, seja já no Tribunal Superior do Trabalho, a questão alusiva à melhor representatividade[235] não foi sequer tratada. Todas as referências à "melhor representatividade" foram tomadas abstratamente, sem qualquer interlocução com o caso concreto.

O segundo ponto que chama atenção é a justificativa genérica de "especificidade", pois a atividade de *fast food* divergiria da dos restaurantes convencionais, atribuindo-se à sistemática de pagamento dos trabalhadores (gorjetas) como elemento nodal a distinguir as condições de trabalho, olvidando-

[234] A ementa é elucidativa: "RECURSO DE EMBARGOS EM RECURSO DE REVISTA. REPRESENTAÇÃO SINDICAL. RESTAURANTE FAST FOOD. SINTRHORESP E SINDIFAST. PRINCÍPIO DA ESPECIFICIDADE. ARTIGO 571 DA CLT. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DA SUBSEÇÃO DE DISSÍDIOS COLETIVOS/TST E DE TURMAS DESTA CORTE. O critério definidor do enquadramento sindical é o da especificidade, previsto no art. 570 da CLT. Considerando-se que a especificidade é a regra, é cabível o desmembramento, autorizado por lei, quando as atividades similares e conexas, antes concentradas na categoria econômica mais abrangente, adquirem condições de representatividade por meio de sindicato representativo de categoria específica, nos termos do art. 571 da CLT. O desmembramento pode ocorrer para a formação de sindicatos abrangentes ou específicos para atuação em menor base territorial, como também para a formação de sindicatos específicos destinados à atuação em certa base territorial. Do princípio da unicidade sindical, bem como da interpretação do art. 571 da CLT, conclui-se que a formação de sindicato de representatividade categorial específica ou para atuação em base territorial menor (municipal) tem em mira uma melhor representatividade da categoria profissional e, consequentemente, mais eficiência no encaminhamento das reivindicações coletivas e no diálogo com a categoria econômica, permitindo maior atenção e a devida contextualização em relação aos problemas específicos da categoria e às questões locais, atingindo-se assim o verdadeiro objetivo da norma. Nesse contexto, o SINDICATO DOS TRABALHADORES NAS EMPRESAS DE REFEIÇÕES RÁPIDAS (FAST FOOD) DE SÃO PAULO possui legitimidade para representar os empregados da empresa que atua no ramo de restaurante fast food. Não é viável imaginar que as condições de trabalho em restaurantes com mesas e garçons para atendimento de refeições preparadas conforme cardápio, possam ser identificadas com aquelas próprias de estabelecimentos fast food, de refeições ligeiras, onde sequer vigora o sistema de gorjetas. Recurso de embargos conhecido por divergência jurisprudencial e provido. (E-ED-RR - 880-42.2010.5.02.0072 , Relator Ministro: Alexandre de Souza Agra Belmonte, Data de Julgamento: 26/02/2015, Subseção I Especializada em Dissídios Individuais, Data de Publicação: DEJT 20/03/2015). Essa decisão foi objeto de recurso extraordinário, ainda pendente de exame.

[235] Procuramos nos afastar, por ora, da dicotomia representatividade x representação, que será objeto de um próximo capítulo.

se de que disto não se extrai qualquer laço de solidariedade ou até mesmo que é possível, embora não usual, o pagamento de gorjeta também aos empregados de *fast food,* já que se trata um voluntarismo de terceiro (consumidor).

Na sequência, desperta até certa perplexidade uma passagem do acórdão que estimula textualmente o fracionamento das categorias em bases territoriais menores e em tantas quantas a "especificidade" permitir, como se esta fosse uma regra para alcançar o melhor modelo de organização sindical[236]. Nesse caso, com todas as *venias* que certamente reclama a lavra condutora do acórdão, a interferência estatal é latente!

Por fim, um derradeiro realce sobreveio com o julgamento dos primeiros embargos de declaração, quando o Tribunal, possivelmente receoso do efeito declaratório daquele julgado, apegou-se ao formalismo da coisa julgada para rejeitar que houvera declarado a representatividade do SINDIFAST, mas que limitara a afastar a condenação da empresa ré ao pagamento das contribuições sindicais perseguidas[237]. Isto, sem dúvida, demonstra uma contradição em termos, porque o fundamento utilizado no acórdão de recurso de embargos foi justamente a especificidade da categoria.

Há diversos precedentes do Tribunal Superior do Trabalho em discussão idêntica (sindicatos de empregados de restaurantes x de refeição rápida), com direcionamento hermenêutico semelhante, dispensando, por essa razão, maior dilação[238].

---

[236] Eis a passagem citada: "*Logo, não apenas é possível a formação de sindicato menos abrangente numa mesma base municipal (sindicato de menor base territorial), a partir de sindicato mais abrangente de base estadual; não apenas é possível a formação de sindicato específico, destacado da atuação antes concentrada em categoria econômica mais abrangente; como também é recomendável tais providências, uma vez verificadas as condições necessárias.*"

[237] "*Portanto, em nenhuma medida a improcedência da ação de cobrança implicou a formação de coisa julgada formal declarando a representatividade do SINDIFAST, de modo que o acórdão embargado não tangencia nenhuma das relações jurídicas dos sindicatos ora Embargantes, porque seu único efeito foi rechaçar a pretensão de cobrança de contribuições sindicais pelo SINTHORESP. Logo, os Embargantes carecem de legitimidade recursal.*"

[238] Apenas para registro, no mesmo dia, a SBDI-1 do c. TST julgou caso idêntico, envolvendo os mesmos sindicatos: "*EMBARGOS. REPRESENTAÇÃO SINDICAL. SINTHORESP E SINDFAST. PRINCÍPIO DA ESPECIFICIDADE. ARTIGO 571 DA CLT. representatividade do agravante (SINTHORESP) inclui a categoria profissional dos empregados de hospedaria em geral e de restaurantes, churrascarias, cantinas, pizzarias, bares, lanchonetes, sorveterias, confeitarias, docerias, buffets, fast-foods e assemelhados. Abrange, portanto, diversos tipos de atividades, de*

Outro caso interessante também foi a batalha travada entre o Sindicato do Comércio Varejista de Osasco e Região com o Sindicato dos Concessionários e Distribuidores de Veículos no Estado de São Paulo – SINCODIV, no processo 51561-67.2012.5.02.0000, julgado pela Seção de Dissídios Coletivos.

Tratava-se de ação anulatória de norma coletiva celebrada entre o sindicato da categoria profissional com o SINCODIV, ao fundamento de que esta era entidade ilegítima na representação dos empregadores. A hipótese em questão é curiosa por duas razões particulares: primeiro, porque o autor da citada ação foi uma entidade de categoria econômica, e não de profissional, como ocorre ordinariamente; segundo porque, de um lado, havia um sindicato com base territorial mais extensa, porém com maior grau de especificidade, e, de outro, um sindicato de base territorial menor, mas com espectro de atuação mais eclético. Pôs-se, então, em cheque os dois predicados usualmente ventilados na jurisprudência para reconhecimento da possibilidade de desmembramento: base territorial mais restritiva e maior grau de especificidade.

Na ocasião, o Tribunal Superior do Trabalho, diante do impasse, privilegiou o critério da especificidade[239], à luz do art. 570 da CLT. No entanto, mais uma vez, assim como socorre a questão da definição de categoria

---

forma que o desmembramento da categoria relativa aos empregados que exercem atividades no ramo de empresas de fast food é plenamente possível, não ensejando violação do princípio da unicidade sindical, em face de atuação mais específica de Sindicato, cuja representação visa assegurar maior poder de negociação de determinada categoria. Embargos conhecidos e desprovidos.
(E-RR - 1682-58.2010.5.02.0066 , Relator Ministro: Aloysio Corrêa da Veiga, Data de Julgamento: 26/02/2015, Subseção I Especializada em Dissídios Individuais, Data de Publicação: DEJT 20/03/2015)
Posteriormente a esses julgamentos, o TST veio a reproduzir, nas suas Turmas, o entendimento de que o SINDIFAST é a entidade sindical legítima na representação dos empregados no ramo de refeições rápidas. Há vários precedentes nesse sentido, mas, apenas à guisa de exemplo, cite-se: processo 1692-12.2014.5.02.0083, DEJT de 17.11.2017, e processo 1000505-07.2015.5.02.0603, DEJT de 06.10.2017.

[239] Eis parte da fundamentação: "*Ora, o enquadramento sindical brasileiro segue o princípio da especificidade, à luz do contido no art. 570 da CLT, sendo cabível o desmembramento de sindicato eclético para formação de entidade sindical específica, representante da categoria econômico/profissional, em função da garantia de uma ação sindical eficiente, sem prejuízo do direito constitucional à liberdade de associação, porque não se trata de interferência na organização sindical, mas de juízo sobre a legitimidade sindical.*"

profissional, a chamada “especificidade” foi examinada sem maiores incursões quanto à “solidariedade de interesses econômicos” e o “vínculo social” a si inerentes. O tema da representatividade também passou ao largo de discussão.

Esses exemplos ratificam uma posição irrefletida da jurisprudência, que, como forma de potencializar a liberdade sindical frente à limitação conferida pela unicidade, tem convalidado desmembramentos de categoria a partir de dois critérios, o da especificidade, art. 570 da CLT, e o do fracionamento da base territorial. Com isto, vem permitindo, ao cabo e ainda que involuntariamente, a “cissiparidade *ad infinitum*”[240].

É justamente essa fluidez do conceito de categoria que tem dado azo a interpretações das mais diversas e tem deslocado para o Judiciário o controle estatal em termos de reconhecimento sindical. É claro que, após a Constituição Federal e a redemocratização, a narrativa judicial é mais sofisticada, de sorte que a preservação dos preceitos constitucionais, entre eles a liberdade e unicidade sindical, avalizam a assertiva do Judiciário de que não está a intervir na organização sindical, como bem analisou Thiago Barison a comentar o precedente ROMS nº 21.438-4/DF:

> [...] *narrativa judicial é, com efeito, mais sofisticada que a administrativa: à exata medida que intervém na organização dos trabalhadores em última instância, por se confundir com a coerência, com a autoridade e com o movimento interpretativo da própria ordem jurídica como um todo, o Judiciário diz constantemente que não está a intervir. Produz de modo sutil a ideia de que a estrutura sindical acabou junto com os mecanismos de repressão direta, prévia, administrativa e policialesca de antanho. O que se tem agora é o natural em qualquer regime jurídico: toda liberdade tem limites – a unicidade é um deles –, mas prevalecendo a vontade individual dos trabalhadores, que passa a ‘explicar’ a pulverização. Os efeitos deletérios da estrutura sindical no plano organizativo são, assim, ocultados e não percebidos. E as dificuldades de unificação são remetidas ao insolidarismo do povo brasileiro*.[241]

Notoriamente, o controle judicial quanto à liberdade sindical não tem a conotação intervencionista anterior à Constituição Federal de 1988, quando a

[240] BARISON, 2016, p. 170.
[241] Op. cit., p. 172.

matéria estava delegada ao voluntarismo do Executivo[242]. É uma consequência natural, ainda que indesejável, da estrutura conferida pela própria Constituição, que buscou harmonizar conceitos aparentemente antagônicos, como o da liberdade e unicidade sindical. De toda sorte, não deixa de manter aos cuidados do poder estatal a validação e, em certa medida, a própria conformação do movimento sindical[243].

Tarefa árdua imposta ao Judiciário. As dificuldades são e serão sempre desmedidas nesse campo, sobretudo em razão das constantes e atuais modificações sociais, políticas, culturais e econômicas que afetam diretamente o sindicalismo, como tratado anteriormente. Por exemplo, diagnosticar a especificidade da categoria frente à preponderância da atividade do empregador, requisito também frequentemente indicado nesses debates como forma de melhor identificar a essência da categoria, tem se mostrado igualmente insuficiente e tende a se tornar ainda mais vacilante, principalmente a partir da terceirização e novas formas de trabalho. Em outros termos, "*o enquadramento corresponde a um processo, portanto um conceito em movimento, mutável, que oferece as mutações sociais, políticas e econômicas*."[244].

De toda sorte, até que sobrevenham mudanças legislativas significativas, que deleguem exclusivamente aos atores sociais a efetividade na organização sindical, o Estado continua a exercer o controle sobre a estrutura

[242] A crítica lançada por BARISON é brutal, no particular: "Restou tão somente a sua função repressiva, que não é novidade, é bem verdade, mas que nesse cenário de efetividade no controle judicial do movimento operário vem se dando progressivamente desde a Constituição de 1988 e com vernizes democráticos. Ainda está por ressurgir a contestação direta e organizada dos trabalhadores ao julgamento de greves, imposição de penalidades e proibições, que restringem sua liberdade de luta sindical. Como de resto, perdendo-se todas as ilusões nessa longa convivência com a investidura sindical, está por surgir no movimento dos trabalhadores a luta consequente para liquidá-la, o que passa, por estrando que pareça dentro de uma democracia, por bandeiras democráticas e por práticas fora dos marcos da legalidade da estrutura sindical de Estado." (2016, pág. 210).

[243] "É preciso que não haja dúvidas sobre este ponto: os mecanismos de tutela e controle do sindicato pelo aparelho de Estado dependem prática, ideológica e politicamente do monopólio de representação sindical outorgado. Articulada a isso, a dependência jurídica e material do sindicato perante o Estado funciona como uma ponte para a construção da dependência político-ideológica do sindicalismo. Essa relação social e as formas de consciência que engendra dão o esteio, a base social e os índices de eficácia da tutela estatal e até mesmo de uma eventual ação repressiva. Ilude-se, pois, quem as tome como uma imposição artificial, que se mantenha apenas pela força, exercida de 'fora' do sindicato oficial.", op. cit., p. 22.

[244] COLUMBU, Francesca, e MASSONI, Túlio de Oliveira, 2014, p. 169.

sindical, agora através do Judiciário e sob discurso democrático, mas mantendo o "deslocamento da decisão sobre a organização sindical – o momento perene do sindicalismo –, tirando-a da esfera de liberdade dos trabalhadores e levando-a para o aparelho de Estado."[245]

2.4 O problema da unicidade sindical

Ainda incursionando nas causas endógenas da crise do sindicalismo, tem-se atribuído, por significativa parte da doutrina, à unicidade sindical como seu elemento mais relevante. Ermida Uriarte, em obra já citada[246], advertia para as estruturas normativas inadequadas como fator preponderante no subdesenvolvimento do sindicalismo na América Latina.

Tão criticada, há quem defenda[247], aliás com substanciosos fundamentos, que a unicidade sindical é um mito, e não uma realidade extraída do ordenamento jurídico, pois a Constituição Federal de 1988 teria tornado única apenas a concessão estatal de registro sindical e a habilitação à percepção da contribuição sindical compulsória[248], mas não teria impedido a livre criação de sindicatos concorrentes, sem qualquer delimitação por categoria ou base territorial[249].

---

[245] BARISON, 2016, p. 176.

[246] ERMIDA URIARTE, Oscar. **Crítica de la libertad sindical. Derecho PUCP,** [S.l.], n. 68, p. 33-61, junho de 2012. ISSN 2305-2546. Disponível em http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/2825/2754, acesso em 15 de setembro de 2017.

[247] AGUIAR, Antonio Carlos. **O mito da unicidade sindical na Constituição Federal**. 2016. 190 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

[248] Afirma Aguiar: "A solução passa pela transversalidade constitucional, que respeita e garante o direito fundamental à liberdade sindical, como, também, reconhece o direito adquirido e o ato jurídico perfeito. Sendo assim e partindo desse entendimento sistêmico, reconhece as condições preestabelecidas aos entes sindicais existentes (detentores de registro sindical e do direito à percepção de contribuição compulsória pelos integrantes da categoria para a qual detém o pedigree oficial de representação). Todavia e ao mesmo tempo, também se garante constitucionalmente a autonomia e o livre direito de escolha (e manutenção) aos chamados sindicatos livres, sem qualquer delimitação espacial por categoria/base territorial.", op. cit., p. 170.

[249] Em arremate: "Não há qualquer espaço e/ou possibilidade para reconhecimento da unicidade sindical como componente integrativo e autorrefencial do sistema, na medida em que contraria o seu objetivo-fim democrático, em especial, quando dimensiona e se dirige a uma prática castrativa de opções e (pior) aberta à intervenção direta do Estado nas atividades sindicais, demarcando de uma só vez um perímetro-limite de atuação, de acordo com aquilo que lhe for mais conveniente,

Outros[250] buscaram defender o imediato reconhecimento da pluralidade sindical por inconstitucionalidade material da regra de unicidade sindical, ante a sua incompatibilidade sistêmica com os traços pluralistas e de liberdade que versam a Constituição Federal de 1988, além da incoerência com diversas normas internacionais.

Conceitualmente, a unicidade sindical representa a limitação da liberdade sindical, para impor exclusividade de representação conferida a um sindicato frente a determinada categoria profissional ou econômica, na base territorial preestabelecida[251]. E, em que pese o esforço doutrinário, parece-nos não haver dúvidas quanto ao estabelecimento de uma restrição constitucional à pluralidade sindical. Contraditória, anacrônica ou qualquer outra adjetivação que se dê, partiremos dessa premissa, a de que o artigo 8º, II, da Constituição Federal impõe a unicidade sindical.

Nesse quadrante, a Constituição Federal de 1988 ficou a meio-caminho de uma transição democrática, pois, embora tenha exaustivamente tratado de diversas formas de liberdade, a exemplo do artigo 5º, e assegurado o pluralismo em diversos segmentos, impôs à liberdade sindical indesejável restrição que conduz ao monopólio representativo. E, como afirmou Octávio Magano, "O monopólio ideológico do sindicalismo é tão nefasto quanto o exclusivismo político"[252], principalmente porque os agrupamentos profissionais, no seio democrático, são importantes fontes de equilíbrio do sistema, por se

---

circunscrito dentro de um campo limítrofe denominado de categoria, por meio de esdrúxula reserva de mercado sindical, como mecanismo de atrelamento finalístico e controle e pela imposição de uma contribuição obrigatória destinada às duas partes: Estado e seus entes sindicais monopólios. Isso não faz parte do conteúdo programático do sistema constitucional. Reconhecer, de alguma forma, sua influência, é imaginar que o sistema constitucional estaria doente, acometido por uma doença autoimune, em que seus princípios, regras e valores constitucionais de preservação do objetivo constitucional, para concretização de uma sociedade solidária, justa e pluralista (seu sistema imunológico), estariam sendo atacados, com a destruição dos tecidos saudáveis do seu corpo por engano. Isso é uma simples crença do senso comum. Proposições científicas não afirmam e negam conjuntamente. Sua atuação prima, sempre, pela coerência.", op. cit., p. 115.

[250] ALVES, Amauri Cesar. **Pluralidade sindical como exigência constitucional** – São Paulo : LTr, 2015.

[251] MAGANO, Octávio Bueno; MALLET, Estêvão. **O direito do trabalho na Constituição** – Rio de Janeiro : Forense, 1993, p. 268.

[252] MAGANO, Octavio Bueno. Política do trabalho – São Paulo : LTr, 1992, p. 170.

apresentarem como “fatores de limitação do poder estatal [...], senão também por se apresentarem como agentes promotores do interesse coletivo”.[253]

Por isso, alguns doutrinadores têm apontado que o monopólio sindical, na medida em que proíbe haver mais de um sindicato com idênticas base territorial e categoria, “fere de morte o princípio da liberdade sindical” [254]. E, tão grave quanto, mantém a representação sindical sob os auspícios do controle estatal, pois “É impossível haver investidura oficial e unicidade sem que haja controle estatal”[255].

Não por outra razão, no sentir de Luciano Martinez, a adoção pela unicidade sindical implica violação ao princípio da não discriminação e ao da liberdade sindical individual[256]. Liberdade que, dentro de uma sociedade complexa e pluralista, pressupõe a autonomia e independência para fazer valer os seus interesses, devendo, a ordem normativa, dispor de instrumentos que canalizem “amplas condições para adotar práticas que desafiem essa idealização de ordem” [257]. E, assim, a unicidade encontra-se realmente na contramão democrática.

Na visão de Antônio Aguiar, a democracia não abre espaço para determinismos em vez de escolhas, tampouco oportuniza a solidificação de castas privilegiadas para o exercício de um comando:

> *Por isso mesmo, uma delimitação representativa por meio da manutenção do monopólio sindical, pura e simplesmente, em razão do pedigree que possui, fruto de uma política castradora de um período pré-democrático, no qual o Estado intervinha e interferia diretamente nos sindicatos, chegando mesmo ao ponto de escolher como, quando e para quem iria conceder esse pedigree denominado de “carta sindical”, revela-se como um “escândalo democrático” às pessoas de bem (e aos novos sindicados que elas livremente – por força de garantia constitucional – possam criar), fato que não podem admitir simplesmente em razão desse “nascimento” (concebido artificialmente por intermédio*

[253] Ibidem.
[254] STÜMER, Gilberto. *A liberdade sindical na Constituição da República do Brasil de 1988 e sua relação com a Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho* – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007, p. 84.
[255] BARISON, 2016, p. 19.
[256] MARTINEZ, Luciano. *Condutas antissindicais* – São Paulo : Saraiva, 2013, p. 263.
[257] AGUIAR, 2016, op. cit., p. 122.

de "concessão estatal ditatorial") prévio.[258]

Em arremate, não há dúvidas as restrições impostas pela unicidade sindical não se coadunam com a melhor compreensão e extensão do princípio da liberdade sindical e com a expressão democrática constitucional, revelando-se grave patologia endógena para a debilidade do sindicalismo.

Contudo, parece-nos rasa a conclusão de que a migração do ordenamento jurídico para o sistema de pluralismo sindical, seja por Emenda Constitucional, seja por ratificação da Convenção n. 87 da OIT, possibilite, por si só, a resolução de todos os problemas que permeiam o sindicalismo.

Ao lembrarmos das causas exógenas que assolam o sindicalismo em escala mundial, torna-se claro que a mera adesão ao regime pluralista não possibilitará, por si só, atravessar as fronteiras impostas pelo fenômeno da crise sindical. Aliás, é preciso registrar que os sistemas pluralistas não são indenes de crítica. Ao contrário, "*los inconvenientes de una son las bondades de la otra (Nápoli 1962: 72)*"[259]. Ou, para nos socorrermos a Túlio Massoni ao tratar da dicotomia unicidade x pluralidade, "*Os inconvenientes que apresenta um são as vantagens que oferece o outro.*"[260].

Marcus de Oliveira Kaufmann relaciona as críticas usualmente feitas ao sistema de pluralidade sindical: (i) quebra da unidade operária, contribuindo para o enfraquecimento do movimento sindical; (ii) estímulo à luta e concorrência dentro do próprio movimento sindical; (iii) despertar a vaidade e ambição de dirigentes sindicais, formando sindicatos dissidentes e desnecessários; (iv) pressupor a declaração do ente mais representativo, retomando, ao cabo, a figura do sindicato único, que o pluralismo quer combater. Por outro lado, aponta que as experiências extraídas de países com vivência no pluralismo revelam: (i) aumento do diálogo social; (ii) as relações diretas entre empregadores e

---

[258] Op. cit. págs. 159/160.
[259] RÍOS, Alfredo Villavicencio. ***La liberdad sindical en el Peru: fundamentos, alcances y regulacion***. Lima: OIT-PUCP-PLADES, 2010. Disponível em http://posgrado.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2013/09/LA-LIBERTAD-SINDICAL-EN-EL-PERÚ-2010-FINAL.pdf , acesso em 15 de julho de 2017, p. 107.
[260] MASSONI, 2007, op. cit., p. 109.

empregados diminuíram o descumprimento de normas trabalhistas, aumentando a confiança recíproca; (iii) "a estrutura administrativa do trabalho se foca nas situações em que há ausência de instrumentos diretos de relacionamentos", aumentando a eficiência das políticas públicas; (iv) maior integração e participação dos empregados nas empresas, trazendo maior produtividade e rendimento; (v) melhoria na qualidade das negociações coletivas; (vi) promoção da autonomia privada coletiva[261].

A seu turno, José Carlos Arouca adverte que o pluralismo não representa a unidade desejada. Além disso, desafia a crítica ordinariamente feita à unicidade sindical, registrando a existência de 200 sindicatos nacionais e 75 mil locais nos Estados Unidos da América e 34 mil no Japão, que adotam o sistema de pluralidade sindical[262].

De fato, a crítica comparativa com a experiência de outros países é duvidosa. Frequentemente, como forma de desabonar a unicidade sindical, tem-se questionado, não sem razão, o assombroso número de sindicatos existentes no Brasil, nada obstante a unicidade sindical. E, então, compara-se o número de outros países, como Alemanha, Japão e Estados Unidos.

Diz-se que esse dado é questionável por algumas razões. Primeiramente, porque a estrutura sindical é variável de acordo com o país investigado. No caso da Alemanha, por exemplo e segundo Arouca[263], onde se diz haver nove sindicatos apenas, esquece-se de que são sindicatos nacionais, cuja atuação dependente necessariamente de diversas ramificações, como "conselhos de estabelecimentos", que assumem as prerrogativas sindicais.

---

[261] KAUFMANN, Marcus de Oliveira. **Da formal representação à efetiva representatividade sindical – problemas e sugestões em modelo de unicidade.** *Revista LTr, Vol. 75, n. 07, julho/2011 – LTr*, São Paulo, 2011, pp. 793/794.
[262] AROUCA, José Carlos. **Organização sindical – pluralidade e unicidade – fontes de custeio**. *Revista LTr, Vol. 76, n. 06, junho/2012 – LTr*, São Paulo, 2012, p. 664.
[263] AROUCA, José Carlos. Organização sindical no Brasil / passado, presente, futuro – São Paulo : LTr, 2013, p. 109.

O referido autor é combativo quanto à crítica comparativa. Segundo ele, os Estados Unidos possuem cerca de 75000 sindicatos locais; o Japão, em 1993, possuía 34000 sindicatos de empresas[264].

Os índices de filiação também não são capazes de diferenciar qualitativamente a pluralidade sindical frente a unicidade, já que, como visto anteriormente, a redução do número de filiações é um fenômeno mundial e os atuais percentuais de filiação no Brasil não destoam significativamente de outros tantos países que optaram pelo sistema de sindicalismo plural. Esses dados já foram levantados quando examinamos a obra de Leôncio Martins Rodrigues, mas convêm mencionar também os números levantados por Walber Carrilho da Costa, no ano de 1997: "*França – 6,1%; Itália – 30,6%; Espanha – 11,4%; Alemanda – 29,6%; Inglaterra – 26,2%; Suécia – 77,2%; Estados Unidos – 12,7%.*".[265]

Outro ponto controvertido que habita frequentemente a crítica à unicidade sindical diz respeito à sua suposta inspiração fascista, advinda da *Carta Del Lavoro,* da Itália de Mussolini. Na compreensão de José Carlos Arouca, esse é um dado falso, pois a unicidade sindical, no Brasil, teria inspiração socialista, posição ratificada pelos redatores do projeto, inclusive Arnaldo Süssekind, para quem: "A unicidade sindical não assume por si mesma o corporativismo fascista, não só por sua origem como pela marca ideológica que conserva"[266].

Crítico do pluralismo sindical, José Carlos Arouca reitera que a falta de unidade depõe contra o pluralismo sindical, que precisou adotar mecanismos de legitimação entre as múltiplas entidades existentes, como, por exemplo, o critério do sindicato mais representativo, isto é, "o reconhecimento da unicidade no pluralismo"[267]. E arremata:

---

[264] Ibidem.
[265] Apud AROUCA, ibidem.
[266] AROUCA, op. cit., p. 111.
[267] "Mas a pluralidade revela-se artifício do individualismo burguês, que se anula nas situações de real importância da ação sindical, ou seja, nas greves, nas negociações coletivas, nos movimentos sociais e políticos, quando a coletividade dos trabalhadores não vê separação de marcas ou logotipos. Daí o reconhecimento da unicidade no pluralismo, através do sindicato mais representativo.". AROUCA, 2013, p. 350.

> A liberdade ampla e assim também o pluralismo absoluto, conduzem necessariamente ao sindicato constituído no âmbito da empresa, elitista, ao sindicato fundado na profissão efetiva, o que atomiza a organização, inviabilizando a negociação coletiva. Por isto mesmo, Éfren Córdova, técnico da OIT admite que 'ninguém pode afirmar que a Convenção n. 87 e seus organismos de controle têm sido capazes de resolver todos os problemas suscitados em torno da liberdade sindical'.
> Enfim, a pluralidade, como exacerbação da liberdade individual, seria um mal necessário, pois fácil é perceber que desagrega os trabalhadores, enfraquecendo-os por consequência lógica, inviabilizando sua ascensão como classe.[268]

Claramente, esse é um aspecto substancialmente controvertido na doutrina, pois, para outros autores, o modelo de pluralismo sindical irrestrito tende viabiliza maior unidade, na medida em que "estimula a concentração de forças e a fusão organizativa" [269], por mais paradoxal que pareça.

Por outro lado, a crítica formulada por José Carlos Arouca ao pluralismo sindical, com todas as venias que certamente merece, confunde frequentemente os conceitos de unicidade com unidade. Esta, maior fundamento trazido pelos defensores da unicidade sindical, também não foi alcançada no Brasil, nada obstante o monopólio de representação. Ao contrário, já demonstramos que, seguindo a posição adotado por Thiago Barison, "a conjugação de investidura no monopólio de representação, livre-iniciativa organizativa e contribuições sindicais compulsórias ensejou uma formidável pulverização sindical."[270].

Mas, se a questão a consolidação de uma unidade sindical, ou o estímulo à fragmentação de sindicatos, ou mesmo os índices de filiação não parecem ser elementos suficientes a robustecer o debate em defesa do pluralismo sindical, o que traduz a inadequação da unicidade em nosso ordenamento?

---

[268] AROUCA, op. cit., p. 114.
[269] "Sem embargo, dadas as dificuldades de organização sindical ante a assimetria geral de poder entre capital e trabalho, por paradoxal que pareça e em oposição diametral ao que se passa na unicidade, *o regime de irrestrito pluralismo estimula a concentração de forças* e a fusão organizativa. Mais que isso, os exemplos de Inglaterra, França, Espanha e Itália apontam para a inelutável formação de um único sindicato dominante em cada setor.", in BARISON, 2016, p. 21.
[270] BARISON, op. cit., p. 204.

A questão é referencial[271], pois, no pluralismo, a decisão relativa à organização sindical passa a ser delegada aos interessados, e não ao Estado, ao Judiciário ou à lei. Justamente por isso, o pluralismo sindical afina-se melhor a uma perspectiva democrática, na medida em que potencializa o caráter volitivo, a autodeterminação, dá guarida à autonomia e à independência, evita determinismos ou a consolidação de um centro de comando e poder:

> A democracia exige nítido caráter volitivo por parte dos interessados. A liberdade visa exatamente ao amplo exercício de escolha, como com precisão destaca Siqueira, é incompatível com a determinação geral, não tem como ser instituído por decreto e decorre necessariamente da vontade política de não mais conviver com determinado segmento de pensamento. Por certo, o pluralismo sindical tem nítida identificação com uma sociedade democrática e pluralista. Todavia, nada impede que os partícipes desse coletivo optem pela unidade representativa sindical. Pela união dos entes representativos, que é muito diferente da unicidade (única e exclusiva opção).[272]

É bem verdade, contudo, que a dicotomia unicidade x pluralidade vem perseguindo a trilha de *maniqueísmo ideológico e oportunismo político*, como se a crise do sindicalismo tivesse gênese apenas no monopólio de representação. Sem dúvida, conclusões desse jaez são minimalistas, porque excluem o sem-número de fatores que contribuem para a denominada "crise", como já dito.

Não se deve deixar de pontuar que, se bem analisado do perfil social brasileiro, possivelmente se concluirá que a alteração radical da legislação sindical, bandeira usualmente hasteada na academia, não trará necessariamente o efeito desejado. Ao menos não dispomos de dados científicos que indiquem a

---

[271] "Quando o sindicato obteve sua representatividade junto aos trabalhadores por si mesmo, embora venha a ser reconhecido pelo Estado, a situação é um pouco diferente. Não pode o governo ou qualquer aparelho do Estado destituir o que não instituiu. Cria-se outro campo referencial, no qual não há lugar para nomeação de uma interventoria, porque não há a relação social e ideológica que a sustente.[...] Assim, visto por um ponto de observação mais afastado para se captar a sociedade como um todo, tem-se que o pluralismo sindical irrestrito significa ampliar, ainda que dentro do direito e da democracia capitalista, o campo das liberdades democráticas e, com isso, dificultar as intervenções estatais destinadas a enquadrar o movimento operário.", *in* BARISON, op. cit., pág. 24. E, mais adiante, outra interessante passagem: "*O irrestrito pluralismo sindical não significa que as diferenças sociais existentes no interior das classes trabalhadoras irão desaparecer, nem que necessariamente, sob tal regime, haverá a unidade de organização e de luta entre tais setores a todo tempo. No entanto, o irrestrito pluralismo muda o referencial: não é o Estado, a lei e o judiciário que decidirão o que é melhor para a organização sindical dos trabalhadores, senão eles próprios. Nos marcos da estrutura sindical de Estado, mesmo se quiserem e agirem para construir a unidade, não poderão necessariamente a ter*", p. 186.

[272] AGUIAR, 2016, op. cit., p. 174.

superação da crise que enfrentamos se vivêssemos um sistema de pluralismo e plena liberdade sindical. O problema vai além até mesmo do sindicalismo: gozamos de pouca experiência democrática e, talvez, carecemos de um sentimento de solidariedade e coletividade. Tanto que não se sabe até que ponto é possível dizer que atravessamos uma crise propriamente dita, do ponto de vista democrático, ou se sempre estivemos submersos a uma teia social encravada no individualismo e autoritarismo.

Aliás, causa espécie o quanto todas as matérias que digam respeito à "coletividade" são tomadas em assombro no Brasil e despertam calorosos debates, teses acadêmicas, conflitos jurisprudenciais etc., sejam elas de direito material ou mesmo processual. Não custa relembrar que até pouco tempo discutia-se ter ou não o sindicato legitimidade ativa para atuar em ações civis públicas ou civis coletivas no processo do trabalho[273]. Quando o Supremo Tribunal Federal assegurou legitimidade "ampla, geral e irrestrita"[274] aos sindicatos houve festejos de toda ordem, como uma "grande" mutação constitucional.

---

[273] Não custa lembrar que a Súmula/TST 310, que vigorou até final de 2003, rejeitava a substituição processual dos sindicatos: "*SUM-310 SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. SINDICATO (cancelamento mantido) - Res. 121/2003, DJ 19, 20 e 21.11.2003 e republicada DJ 25.11.2003*
I - O art. 8o, inciso III, da Constituição da República não assegura a substi- tuição processual pelo sindicato.
II - A substituição processual autorizada ao sindicato pelas Leis n. 6.708, de 30.10.1979, e 7.238, de 29.10.1984, limitada aos associados, restringe-se às demandas que visem aos reajuste salariais previstos em lei, ajuizadas até 03.07.1989, data em que entrou em vigor a Lei no 7.788/1989.
III - A Lei no 7.788/1989, em seu art. 8o, assegurou, durante sua vigência, a legitimidade do sindicato como substituto processual da categoria.
IV - A substituição processual autorizada pela Lei no 8.073, de 30.07.1990, ao sindicato alcança todos os integrantes da categoria e é restrita às demandas que visem à satisfação de reajustes salariais específicos resultantes de disposição prevista em lei de política salarial.
V - Em qualquer ação proposta pelo sindicato como substituto processual, todos os substituídos serão individualizados na petição inicial e, para o início da execução, devidamente identificados pelo número da Carteira de Trabalho e Previdência Social ou de qualquer documento de identidade.
VI - É lícito aos substituídos integrar a lide como assistente litisconsorcial, acordar, transigir e renunciar, independentemente de autorização ou anuência do substituto.
VII - Na liquidação da sentença exequenda, promovida pelo substituto, serão individualizados os valores devidos a cada substituído, cujos depósitos para quitação serão levantados através de guias expedidas em seu nome ou de procurador com poderes especiais para esse fim, inclusive nas ações de cumprimento.
VIII - Quando o sindicato for o autor da ação na condição de substituto processual, não serão devidos honorários advocatícios."

[274] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Pleno, RE n. 210029/RS, Relator: Carlos Velloso, publicado no DJU de 17/08/2007.

Ainda hoje, mesmo no campo processual trabalhista, debate-se se entidades associativas não sindicais têm ou não legitimidade na defesa judicial de seus filiados, atribuindo à unicidade sindical um monopólio absoluto de representação[275]. Ou seja, em nosso seio social, há grande dificuldade para pacificar os debates em torno de pluralismo ou transindividualidade.

Aqui, o paralelo com a liberdade política é inevitável. Saímos do regime militar e alçamos voos democráticos para testemunhar plena liberdade política, viabilizando a criação de quantos partidos políticos os agrupamentos sociais quisessem. O resultado é visível e independe de maiores dilações: estamos afundados em um sem-número de agremiações políticas, muitas criadas com propósitos oportunistas.

E, como destaca pertinentemente José Carlos Arouca, a liberdade sindical tem a mesma vertente da liberdade política, de sorte que nada indica que a opção pelo pluralismo trará a unicidade espontânea desejada na atuação do movimento sindical:

> A crise sindical não perdeu expressão apesar da autonomia. Para muitos, quase a totalidade dos acadêmicos, deve-se à estrutura unitária e só será resolvida com a aprovação da Convenção n. 87 da OIT, ponto fim ao monopólio de representação. Esquecem que a liberdade sindical tem o mesmo tamanho da liberdade política.[276]

Essa e outras circunstâncias trouxeram a Amauri Mascaro Nascimento a reflexão sobre se o pluralismo seria realmente a melhor opção no Brasil[277]. Porém, o dado a ser fixado é que a opção pelo pluralismo, embora em nosso entendimento seja o mais adequado, não pode ser vista como a "salvação"

---

[275] Apenas para exemplificar, os precedentes tomados nos processos 0001193-72.2016.5.10.0006 e 0001747-36.2014.5.10.0019.

[276] AROUCA, José Carlos. **Democracia e autonomia sindical frente ao Ministério do Trabalho, ao Ministério Público do Trabalho e à Justiça do Trabalho.** Revista LTr, Vol. 78, n. 11, novembro/2014 – LTr, São Paulo, 2014, p. 1312.

[277] "E não se sabe o que é melhor para o Brasil porque a pluralidade sindical pressupõe sindicatos de direito privado, competitivos, contratos coletivos sem efeito *erga omnes* e aplicação dos convênios coletivos apenas aos sócios do sindicato com extinção do sistema de categorias.", *in* NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de Direito Sindical* / Mauari Mascaro Nascimento (in memorian), Sônia Mascaro Nascimento e Marcelo Mascaro Nascimento. – 8ª ed. – São Paulo : LTr, 2015, p. 164.

da crise ou do subdesenvolvimento do sindicalismo, porque a questão é muito mais complexa e vai além da simples dicotomia unicidade x pluralidade.

Essa a polarização do debate, pondo de um lado a unicidade sindical presente no texto constitucional e de outro a plena liberdade sindical desejada, tem tangenciado o ponto central da crise do sindicalismo, que é a questão da representatividade, obstando sensivelmente o surgimento de interpretações que viabilizem a evolução do conceito normativo da liberdade sindical.

Como visto anteriormente, uma das características negativas do sindicalismo no Brasil diz respeito à deficiência democrática no âmbito das principais atividades sindicais, entre as quais a participação nos processos eleitorais, nas manifestações e nas paralisações, do ostracismo de grupos minoritários, como os aposentados, apenas para citar alguns exemplos que conduzem ao distanciamento abismal entre representantes e representados.

Apenas para que relembremos a importância da premissa relativa ao déficit democrático no sindicalismo brasileiro, cumpre trazer à colação o diagnóstico de Sandro Nicoladeli:

> O hiato entre o projeto constitucional de pluralidade democrática e as amarras estabelecidas no texto da CLT, ou o envelhecimento das práticas políticas decorrentes dos projetos estatutários, deixaram cicatrizes na experiência sindical brasileira, autorizando afirmar que há uma frágil democracia intrassindical, agravada pela quase inexistente democracia nos locais de trabalho, salvo raríssimas exceções [...] Assim, as dificuldades e inconclusões entre o texto constitucional e as disposições da Consolidação das Leis do Trabalho consubstanciam-se numa crise de efetividade no plano da liberdade sindical, certamente resultante não só do modelo regulatório (mesmo que em alguns aspectos revista-se de anacronismo incompatível com as liberdade democráticas), mas, em verdade, do déficit democrático brasileiro. Especificamente no período mais recente, há uma fragilização da sociedade civil perante o Estado, pelo fortalecimento crescente do patrimonialismo e em razão do caráter autoritário da cultura nacional.
> Portanto, no plano sociojurídico, a tardia democracia capitalista brasileira é resultante dessa complexa costura de tramas de poder assentadas num tecido social autoritário e excessivamente patrimonialista e individualista. O resultado desse cenário foi uma cultura política antiassociativa, traduzida, no plano das relações de poder sindical, numa

> estratégia empresarial neutralizante da ação sindical e, no plano jurídico, com exagero de liberdade sindical em seu aspecto negativo."[278]

Se assim o é, ainda que a unicidade sindical seja de inspiração fascista ou que a constante fragmentação sindical tenha gênese nas contribuições sindicais compulsórias, a crítica à organização sindical perderia valor se, mesmo sob essa roupagem, atendesse às expectativas de seus representados e se revelasse um campo democrático. Daí porque, a nosso sentir, a crítica dispensada ordinariamente à organização sindical a partir do elemento da unicidade sindical é limitada e não se debruça frente ao aspecto de maior relevância em torno do problema, que é crise de representatividade que assola o sindicalismo.

Em outros termos, se o problema vai muito além da dicotomia unicidade x pluralidade sindical, a questão a ser posta de forma central no tema alusivo à crise ou subdesenvolvimento sindical no Brasil deve ser a representatividade, como salienta Marcus Kaufmann:

> Embora ainda se teime, na doutrina, nesse ponto, o problema brasileiro não é tanto em torno do debate entre o sistema da unicidade sindical em que se vive e o sistema da pluralidade que se almeja. [...] O problema brasileiro, portanto, atual e que precisa ser enfrentado, antes de qualquer outra providencia em torno da extirpação da unicidade, não é tanto de unicidade sindical *versus* pluralidade sindical, mas, isso sim, de sindicato representativo *versus* sindicato de carimbo.[279]

A nossa tradição doutrinária enfatiza exageradamente a estrutura e as questões atinentes à criação de sindicatos, dando menor importância à função que desempenham e à representatividade que demonstram. Com isso, a crítica ao sindicalismo é frequentemente dirigida à estrutura obsoleta, contrária aos postulados democráticos e do modelo sindical consagrado internacionalmente, em especial na Convenção n. 87 da OIT, mas pouco atenta à efetiva atuação e

[278] NICOLADELI, Sandro Lunard. *Elementos de direito sindical brasileiro e internacional* : diálogos, (in) conclusões e estratégias possíveis – São Paulo : LTr, 2017, p. 123.
[279] KAUFMANN, Marcus de Oliveira. **Da formal representação à efetiva representatividade sindical – problemas e sugestões em modelo de unicidade.** Revista LTr, Vol. 75, n. 07, julho/2011 – LTr, São Paulo, 2011, p. 801.

autonomia sindicais[280], que, ao cabo, serão essenciais ao problema da representatividade.

Marcus Kaufmann trouxe constatação interessante quanto à incapacidade de a legislação infraconstitucional, ao longo dos anos, romper com o nosso modelo autoritário. Para ele, quanto mais leis se editaram, mais se frustrou a expectativa de o Brasil vincular-se à ampla liberdade sindical, realmente capaz de adequar a "categoria inorganizada, disforme sob o ponto de vista jurídico, à estrutura forma e normativa capaz de lhe dar trânsito ativo, ou ação sindical efetiva, na defesa dos direitos e/ou interesses de seus integrantes"[281].

Por isso, delegar à alteração legislativa e à adoção do modelo de pluralismo sindical traduz uma visão míope do problema em torno do sindicalismo, pois não conduzirá necessariamente à superação da crise do sindicalismo.

Ao tratar de negociação coletiva, Estêvão Mallet já advertia, com propriedade, que o fomento às normas autônomas não impunha apenas "eliminação dos obstáculos institucionais à organização dos sindicatos, como a unicidade compulsória e a imposição do critério de sindicalização por categoria [...] incompatíveis com o princípio da liberdade sindical"[282], mas torna necessária a estruturação normativa apta a impedir condutas anti-sindicais e de preservação da lídima negociação coletiva. Analogicamente, parece-nos que esse mesmo pecado é visível em torno da organização sindical: não basta a eliminação das restrições contidas no artigo 8º da Constituição Federal, em especial a unicidade

[280] BRITTO PEREIRA, Ricardo José de. **Revisitando o conceito de autonomia sindical.** *In:* Temas de direito sindical: homenagem a José Cláudio Monteiro de Brito Filho / Ricardo José Macêdo de Britto Pereira, Lorena Vasconcelos Porto, organizadores – São Paulo : LTr, 2011, p. 22: "A tese aqui perfilhada é a de que a tradição brasileira coloca ênfase na estrutura, isto é, no sistema existente que trata da criação de sindicatos e da relação entre eles e os trabalhadores, atribuindo menos importância à função. Em razão da necessidade de mudanças estruturais, a autonomia sindical é deixada para o plano secundário. [...] Em outras palavras, não há, em geral, preocupação com o que fazem os sindicatos. São censurados a todo instante porque sua estrutura é arcaica e diverge do modelo sindical consagrado no plano internacional. Como os sindicatos integram um sistema inadequado, busca-se a recriação dessas entidades a título de implementação do modelo idealizado, e só assim haveria condições de atuação comprometida com os trabalhadores e representativa de seus interesses."

[281] KAUFMANN, 2011, p. 792.

[282] MALLET, Estêvão. **Direito, trabalho e processo em transformação** – São Paulo : LTr, 2005, p. 140.

sindical, se não forem implementados mecanismos e estruturas que viabilizem a máxima representatividade possível no meio sindical[283].

Para tanto, é preciso modificar o referencial interpretativo sobre a liberdade sindical e dar ênfase à representatividade como elemento de investidura sindical. Sobre isto, trataremos a seguir.

[283] O problema em torno da representatividade não é exclusivo do sindicalismo, como será visto mais adiante, mas sim do próprio regime democrático diante da sociedade pós-moderna. Por ora, apenas para fins de contextualização, valemo-nos dos dizeres de Antônio Aguiar: "Os tempos pós-modernos caracterizam-se pela mudança de direção social, por meio de uma reorganização em profundidade do modo de funcionamento social e cultural das sociedades democráticas. Traduzem a rápida expansão do consumo e da comunicação em massa; enfraquecimento das normas autoritárias e disciplinares; surto de individualização; consagração do hedonismo e do psicologismo; perda na fé no futuro revolucionário; descontentamento com as paixões políticas e as militâncias, fazendo com que, a todo o momento, se questionem processos de representatividade. Quem está representando, como e com que intenções", *in* AGUIAR, 2016, pp. 51/52.

CAPÍTULO III – APONTAMENTOS SOBRE O PRINCÍPIO DA LIBERDADE SINDICAL BRASILEIRA

Até o presente momento, situamos o leitor quanto à organização sindical no Brasil, trilhamos uma perspectiva histórica que ensejou a formatação legal em torno do assunto e pontuamos a crise do sindicalismo que assola o movimento sindical nos dias de hoje, indicando suas causas exógenas e endógenas. Esses passos iniciais não foram dados sem razão. O primeiro nos permite, sobretudo, identificar os limites que a legislação impõe à organização sindical brasileira, ao mesmo tempo em que revela as razões pelas quais a Constituição Federal manteve-se de certa forma conservadora quanto ao tema da liberdade sindical. O segundo, por sua vez, impõe a reflexão acerca de um estado inadequado e crítico frente ao sindicalismo, assim como a necessidade de evoluir frente aos problemas diagnosticados.

Um não poderia caminhar sem o outro. A crítica à organização sindical sem a análise da crise do sindicalismo não a tornaria vazia, mas perderia a dimensão valorativa; já a identificação de uma crise à margem da contextualização da organização sindical vigente impediria o necessário cotejo e a identificação das deficiências da nossa legislação.

A esses passos, agora, seguiremos traçando algumas perspectivas em torno do tema da liberdade sindical, sem nos desgarrarmos dos limites já esquadrilhados nos itens anteriores. Avaliar o princípio da liberdade sindical nesse contexto nos permitirá encontrar soluções, alternativas, novos olhares, sem contorcionismos hermenêuticos aflorados da mera irresignação com o modelo normativo desenhado.

Afinal, como diria Norberto Bobbio, o problema filosófico dos direitos do homem está associado aos problemas históricos, sociais e econômicos inerentes à sua realização:

> O problema filosófico dos direitos do homem não pode ser dissociado do estudo dos problemas históricos, sociais, econômicos, psicológicos,

> inerentes à sua realização: o problema dos fins não pode ser dissociado do problema dos meios. Isso significa que o filósofo já não está sozinho. O filósofo que se obstinar em permanecer só termina por condenar a filosofia à esterilidade. Essa crise dos fundamentos é também um aspecto da crise da filosofia.[284]

3.1 Liberdade sindical como direito fundamental

A primeira questão, sob essa perspectiva, é situar a liberdade sindical a partir da ótica dos direitos fundamentais. Não se pretende, aqui, trazer à colação toda a historiografia ou o manancial normativo que posicionam os direitos fundamentais no mundo ou no Brasil, tampouco incursionar profundamente nas teorias constitucionais que versam sobre o tema, pontuando as razões do surgimento e as dimensões que estabelecem o caráter evolutivo dos direitos fundamentais.

Na verdade, analisar a liberdade sindical sob tal ótica permitirá extrair com maior referência a sua importância, o seu alcance e o seu conteúdo, pressupostos básicos ao enfrentamento dos problemas que permeiam o sindicalismo no Brasil. Em outros termos, estabelecer essa premissa, a de que a liberdade sindical constitui, em nosso ordenamento, direito fundamental, é ponto de partida a lhe divisar novos horizontes. Daí porque, não se trata de iniciativa meramente classificatória, mas sim valorativa, como substrato para o desenvolvimento de uma possível releitura do conteúdo da liberdade sindical.

Na evolução encaminhada pelo Estado Liberal, sobretudo no que tange à instituição das liberdades civis em geral, tinha-se por característica a limitação e a restrição das novas regras daí advindas, de essência individualista, traduzindo uma conduta negativa por parte do Estado. Excluíram-se, então, diversos grupos sociais, a exemplo de mulheres, grupos étnicos, escravos, analfabetos etc.. E, por isso, esses novos direitos atendiam o anseio liberalista, "porém jamais dentro dos marcos de um conceito real, consistente e efetivo de

[284] BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos* / Norberto Bobbio; tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. – Nova ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. – 4ª reimpressão, p. 44.

Democracia", ou seja, "a sociedade política (o Estado e sua instituições [sic]) e a sociedade civil eram, no máximo, liberalistas; entretanto, de forma alguma, se tratava de Estado e sociedade democráticos."[285].

Na sequência, como se sabe, as Constituições do México e da Alemanha, 1917 e 1919, respectivamente, inauguraram o constitucionalismo social, que se diferenciava do liberal principalmente pelas seguintes premissas: (i) inserção dos direitos sociais na constituição, em especial o Direito do Trabalho e Previdenciário; (ii) incorporação do conceito de cidadania social; (iii) ampliação do conceito de cidadania política; (iv) maior intervencionismo estatal nas relações sociais e na economia; (v) introdução do conceito de igualdade material; (vi) introdução de diretrizes de inclusão socioeconômicas[286].

Esses fatores foram contributivos para a criação de um perfil mais democrático, consistente na maior participação dos atores sociais e na perspectiva inclusiva social, política e econômica. Contudo, ainda eram incipientes os traços que revelariam a mudança paradigmática do constitucionalismo, ainda que formal. O Estado Social ainda não havia nascido, por assim dizer. Isto sobreveio no período pós segunda guerra mundial, com um novo paradigma constitucional anunciado como "constitucionalismo humanista e social" ou "Estado Democrático de Direito", caracterizados pela matriz principiológica e pelo crescimento da importância delegada aos direitos fundamentais.

Esse entendimento é compartilhado por Paulo Bonavides, para quem a compreensão moderna de liberdade e da personalidade humana tem raízes na deflagração do Estado Liberal, mas com bases individualistas, destinando-se à contenção do Estado e inspirando a ideia de direitos fundamentais e da divisão de poderes. O modelo veio a ser revisado com o Estado Social, retocando as matrizes tão individualistas que nortearam o Estado

[285] DELGADO, Maurício Godinho. *A reforma trabalhista no Brasil: com os comentários à Lei n. 13.467/2017* / Mauricio Godinho Delgado, Gabriela Neves Delgado. – São Paulo : LTr, 2017, pág. 24.
[286] DELGADO, 2017, op. cit., p. 25.

Liberal e demandando maior intervenção estatal[287], como resposta aos problemas inerentes à democracia moderna.[288] Daí a afirmação do mestre paraibano de que o Estado Social, "O mundo moderno fê-lo uma necessidade, não importa sob que regime político"[289].

É nessa perspectiva que a liberdade sindical transcende, alcançando um novo patamar. É de se notar, portanto, que embora o tema esteja afeto às liberdades, tomadas em sua compreensão geral, sua origem não está relacionada aos direitos de primeira dimensão[290], aqueles advindos com o chamado Estado Liberal, mas sim aos de segunda[291]. É esta a origem, embora a sua natureza seja, de certa forma, híbrida, posicionando-se na categoria de direitos sociais, mas também na de liberdade[292].

---

[287] BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 7ª edição, 2ª tiragem, São Paulo, 2004, pp. 202/203.

[288] "Na democracia moderna oferece problemas capitais, ligados às contradições internas do elemento político sobre que se apóia (as massas) e à hipótese de um desvirtuamento do poder, por parte dos governantes, pelo fato de possuírem estes o controle da função social e ficarem sujeitos à tentação, daí decorrente, de o utilizarem a favor próprio (caminho da corrupção e da plutocracia) ou no interesse do avassalamento do indivíduo (estrada do totalitarismo).", in BONAVIDES, op. cit., pág. 203.

[289] Ibidem.

[290] Omitiremos, propositadamente, o debate em torno da razoável controvérsia doutrinária referente às terminologias "dimensão", "geração" ou qualquer outra que se apresente ao surgimento dos direitos fundamentais. Em regra, essas críticas dirigem-se sobretudo à circunstância de que a identificação desses direitos não é algo estanque no tempo e no espaço, mas absorvível em cada cultura de acordo com a realidade social, econômica e política enfrentada. Portanto, foge ao escopo deste trabalho restabelecer esse laço conceitual, bastando, para compreensão do tema, pontuar que a liberdade sindical foi assimilada em compasso com a figura do Estado Social, e não com a deflagração dos direitos individuais que trazem a marca do Estado Liberal. Sobre esse assunto, remetemos à leitura de Paulo Bonavides, *Do Estado Liberal ao Estado Social. 7ª edição, 2ª tiragem, São Paulo, 2004*.

[291] A Declaração dos Direitos do Homem e do cidadão, ao tratar dos "direitos naturais e imprescritíveis" do homem, em seu artigo segundo, anota o direito à liberdade, mas esta sob a perspectiva individual: "*Artigo 2.* A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são: a liberdade, a prosperidade, a segurança e a resistência à opressão.". Nesse sentido, Ingo Sarlet esclarece: "*Ainda na esfera dos direitos da assim chamada segunda dimensão, há que atentar para a circunstância de que tal dimensão não engloba apenas direitos de cunho positivo, mas também as assim denominadas 'liberdade sociais', como bem mostram os exemplos da liberdade de sindicalização, do direito de greve, bem como o reconhecimento de direitos fundamentais aos trabalhadores, tais como o direito a férias e ao repouso semanal remunerado, a garantia de um salário mínimo, a limitação da jornada de trabalho, apenas para citar alguns dos mais representativos. A segunda dimensão dos direitos fundamentais abrange, portanto, mais do que os direitos a prestações, nada obstante o cunho 'positivo' possa ser considerado como o marco distintivo desta nova fase na evolução dos direitos fundamentais.*", *in* SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito constitucional** / Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. – 6ª ed. – São Paulo : Saraiva, 2017, págs. 315/316.

[292] Nesse sentido, a lição de MAGANO, Octavio Bueno. Política do trabalho, v. 2 – São Paulo : LTr, 1995, p. 248: "[...] o direito à greve, à liberdade de profissão, à liberdade sindical como forma específica do direito de associação, embora se classifiquem na categoria de direitos sociais,

E assim, ao longo do último século, seguiram-se inúmeros tratados e pactos internacionais reafirmando a natureza fundamental das organizações de trabalhadores, vezes expressamente indicando a liberdade sindical, vezes a liberdade associativa, numa compreensão mais genérica.

É desnecessário pontuar extensivamente os instrumentos internacionais acerca do assunto porque disso já cuidou exaustivamente parte da doutrina[293], cabendo-nos somente indicar alguns dos principais: a Declaração de Filadélfia de 1944[294], a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948[295], o

---

também se caracterizam como liberdade.". De igual sorte, MASSONI: "A liberdade sindical, portanto, como um desenvolvimento do princípio de liberdade, corresponde ao ponto de convergência entre a categoria dos direitos civis e políticos e a dos direitos econômicos e sociais. Isso se deve ao fato de que os trabalhadores somente podem defender de modo eficaz seus interesses agrupando-se e associando-se. Nesse sentido, é possível afirmar que a liberdade sindical é, simultaneamente, um direito social e um direito civil e político, razão pela qual foi contemplada nos dois pactos internacionais da ONU de 1966.", in MASSONI, Túlio de Oliveira. *Representatividade Sindical* – São Paulo : LTr, 2007, p. 60.

[293] Apenas exemplificativamente, sobre o assunto, cite-se a obra: NICOLADELI, Sandro Lunard. *Elementos de direito sindical brasileiro e internacional* : diálogos, (in) conclusões e estratégias possíveis – São Paulo : LTr, 2017: "A noção de liberdade sindical foi, inicialmente, concebida tendo como referência o pensamento europeu, expressa na consolidação normativa na OIT, pretendendo-se uma universalidade derivada da missão estratégica institucional do organismo. [...] No que tange à essencialidade dos direitos humanos no plano da ONU, o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais é de grande relevância, uma vez que elenca, em seu artigo 8º, uma série de direitos fundamentais em matéria de Direito Sindical: direito de fundação de sindicatos e de afiliação segundo a própria escolha, sujeição somente aos estatutos da entidade, direito de constituição de federações e confederações, bem como de formação e afiliação a organizações internacionais, direito de livre exercício das atividades sindicais, salvo restrições legais, e direito de greve.", pp. 26/29.

[294] Entre os princípios fundamentais da OIT trazidos no citado instrumento:
"*I, a) a liberdade de expressão e de associação é uma condição indispensável a um progresso ininterrupto;*". Declara, ainda, a título de "considerando", que um dos propósitos da criação da OIT é justamente assegurar a melhoria quanto à compreensão da liberdade sindical: "*Considerando que existem condições de trabalho que implicam, para grande número de indivíduos, miséria e privações, e que o descontentamento que daí decorre põe em perigo a paz e a harmonia universais, e* ***considerando que é urgente melhorar essas condições no que se refere, por exemplo****, à regulamentação das horas de trabalho, à fixação de uma duração máxima do dia e da semana de trabalho, ao recrutamento da mão-de-obra, à luta contra o desemprego, à garantia de um salário que assegure condições de existência convenientes, à proteção dos trabalhadores contra as moléstias graves ou profissionais e os acidentes do trabalho, à proteção das crianças, dos adolescentes e das mulheres, às pensões de velhice e de invalidez, à defesa dos interesses dos trabalhadores empregados no estrangeiro, à afirmação do princípio "para igual trabalho, mesmo salário",* ***à afirmação do princípio de liberdade sindical****, à organização do ensino profissional e técnico, e outras medidas análogas;*" (grifos não constam do original)

[295] Em destaque, os artigos 20 e 23, item 4: *"Art. 20. 1. Todo ser humano tem direito à liberdade de reunião e associação pacífica. 2. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação; Artigo 23. 4. Todo ser humano tem direito a organizar sindicatos e neles ingressar para proteção de seus interesses.*

Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais[296], endossado pelo Decreto n. 591, de 1992, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos[297], endossado pelo Decreto n. 592, de 1992, e o Pacto Internacional de San José sobre direitos humanos[298].

Foi dentro dessa perspectiva que também se enquadrou a Constituição Federal de 1988, alicerçada num tripé conceitual, segundo Maurício Godinho Delgado: dignidade da pessoa humana, sociedade política democrática e inclusiva, sociedade civil democrática e inclusiva. A ordem constitucional apresenta-se, assim, estruturada em princípios, institutos e regra que versam a ideia central de inclusão e participação de todos os segmentos sociais, afastando o ideal liberal individualista[299].

Como dito, a matriz principiológica ganhou contornos especiais no Estado Democrático de Direito, qualificando-se os princípios como "efetivas normas jurídicas, compondo o ordenamento do Direito ao lado das regras jurídicas"[300]. Nesse toar, Maurício Godinho relaciona a existência de doze princípios humanísticos e sociais que atuam de modo direto e inexorável sobre o Direito do Trabalho, quais sejam: (i) princípio da dignidade da pessoa humana; (ii)

---

[296] Artigo 8º: "*1. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a garantir: a) O direito de toda pessoa de fundar com outras, sindicatos e de filiar-se ao sindicato de escolha, sujeitando-se unicamente aos estatutos da organização interessada, com o objetivo de promover e de proteger* seus interesses econômicos e sociais. O exercício desse direito só poderá ser objeto das restrições previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades alheias;"

[297] Artigo 22: "1. Toda pessoa terá o direito de associar-se livremente a outras, inclusive o direito de construir sindicatos e de a eles filiar-se, para a proteção de seus interesses. 2. O exercício desse direito estará sujeito apenas ás restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança e da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas. O presente artigo não impedirá que se submeta a restrições legais o exercício desse direito por membros das forças armadas e da polícia. 3. Nenhuma das disposições do presente artigo permitirá que Estados Partes da Convenção de 1948 da Organização Internacional do Trabalho, relativa à liberdade sindical e à proteção do direito sindical, venham a adotar medidas legislativas que restrinjam ou aplicar a lei de maneira a restringir as garantias previstas na referida Convenção."

[298] Artigo 16, sobre liberdade de associação: "1. Todas as pessoas têm o direito de associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos ou de qualquer outra natureza. 2. O exercício de tal direito só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei que sejam necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas."

[299] DELGADO, 2017, op. cit., p. 27/29.

[300] DELGADO, 2017, op. cit., pág. 29.

princípio da centralidade da pessoa humana na vida socioeconômica e na ordem jurídica; (iii) princípio da valorização do trabalho e do emprego; (iv) princípio da inviolabilidade do direito à vida; (v) princípio do bem-estar individual e social; (vi) princípio justiça social; (vii) princípio da submissão da propriedade à sua função socioambiental; (viii) princípio da não discriminação; (ix) princípio da igualdade em sentido material; (x) princípio da segurança; (xi) princípio da proporcionalidade e razoabilidade; (xii) princípio da vedação do retrocesso social. E, especificamente no campo do Direito Coletivo, que mais nos interessa: princípio da liberdade associativa e sindical; princípio da autonomia sindical; princípio da interveniência sindical na negociação coletiva; princípio da equivalência entre os contratantes coletivos[301].

Acelerando o compasso dessa trajetória, o fato é que a mudança paradigmática do modelo constitucional alhures mencionado e a superveniência dessas normas internacionais impuseram um novo valor ao princípio da liberdade sindical, cunhado na perspectiva de direitos fundamentais com tamanho ânimo de definitividade que a amalgamaram à compreensão democrática.

Não é por outra razão que Oscar Ermida Uriarte enxergava na liberdade sindical um elemento constitutivo da própria democracia, na medida em que, nas sociedades modernas, delega-se ao sindicato um papel especial, tanto no exercício de direitos dos trabalhadores quanto na representatividade e atendimento ao pluralismo que lhe é próprio:

> Y es también, rebasando ya los márgenes del derecho laboral, un elemento constitutivo de la democracia. No solamente de la democracia material, sino también de la democracia formal y ello por dos razones. Primero, porque para importantes sectores de la población, v. gr. Los trabajadores, es imposible o muy difícil ejercer muchos de los derechos civiles tradicionales sino a través de la acción igualadora del sindicato. Y segundo, porque las modernas democracia pluralistas requieren del sindicato como uno de los actores representativos de ese pluralismo que les es consubstancial. Ta es así, que es común la referencia al 'test sindical' de la democracia que consiste en usar el reconocimiento de la libertad sindical como un indicador de democracia.[302]

[301] DELGADO, op. cit., p. 31/32.
[302] ERMIDA URIARTE, 2012, op. cit., p. 37.

Nessa nova formatação, plasmada na mudança paradigmática constitucional, há íntima e indivisível relação entre direitos fundamentais, democracia e liberdade sindical, pondo esta num patamar hierárquico superior frente a outros direitos, por ser "gerador de outros":

> *La libertad sindical es uno de los ejes centrales del derecho del trabajo y más aun de la sociedade democrática y pluralista moderna.*
> *Es, asimismo, uno de los derechos fundamentales de más alta jeraquía, por tratarse de un derecho creador de derechos y por haber sido precursor en el reconocimiento internacional de los derechos humanos.*[303]

Não é outro o entendimento de Antônio Baylos, para quem, além de direito humano e fundamental, a liberdade sindical é elemento essencial à democracia, plasmando-se especialmente em três eixos: primeiro, numa relação de necessidade, pois não há ação sindical fora de um ambiente democrático; em segundo plano, numa relação inversa, no sentido de que não há democracia política sem livre atuação do sindicato; por fim, num paralelismo entre a autonomia política e a sindical como elementos fundantes do sistema democrático, como projetos de transformação social[304].

Frente ao breve escorço feito, ficou também entre nós a também unanimidade na doutrina de que a liberdade sindical constitui direito fundamental formal e material, seja no plano individual ou coletivo, dando-lhe relevância e essencialidade especiais.

Nesse sentido, a lição de Antônio Carlos Aguiar:

> Nesse contexto, há de se inserir o direito à liberdade sindical, seja no plano individual, seja no plano coletivo, nos chamados direitos de segunda dimensão. Destaque-se aqui que os direitos dos trabalhadores são tidos como direitos humanos fundamentais, ao que se tem designado dupla fundamentalidade: formal e material, circunstância que cuida de bens jurídicos que, da ótica do constituinte, expressa ou implicitamente enunciada, são dotados de suficiente relevância e essencialidade (fundamentalmente material) a ponto de merecerem e necessitarem de uma proteção jurídica e normatividade reforçada em relação até mesmo às demais normas constitucionais, com sua exclusão

[303] ERMIDA URIARTE, 2012, op. cit., p. 60.
[304] BAYLOS, Antonio. **Principio da libertad sindical**. *In:* Princípios de direito e processo do trabalho : questões atuais / Thereza Nahas (coordenadora). – Rio de Janeiro : Elsevier, 2009, pp. 120/121.

do âmbito da disponibilidade plena de poderes constituídos.[305]

Um adendo, porém, deve ser feito. As normas internacionais mencionadas e até mesmo parte da doutrina vez por outra utiliza as expressões "direitos humanos" e "direitos fundamentais" como sinôminas. Não o são. Seria ocioso estabelecer de maneira pormenorizada as diferenças e semelhanças entre um conceito e outro, mas, apenas para que não incorramos em erro semântico, deve ser destacado que a expressão "direitos humanos" refere-se à posição jurídica assumida pelo ser humano enquanto tal, previstos nos tratados internacionais e com pretensão de universalização para todos os povos e lugares; a seu turno, os direitos fundamentais são os efetivamente positivados no ordenamento jurídico local, com status hierárquico diferenciado, determinante e de essencialidade, consoante já esclareceu Ingo Sarlet[306].

Essa referência não altera a dinâmica ora intentada, mesmo porque, especificamente no caso da liberdade sindical, não há dúvidas de que acumula ambas as qualificações, de direito humano e fundamental. Humano, já que tem pretensão universalizante incutida nos tratados internacionais já mencionados. Fundamental, pois, no nosso ordenamento, dando ênfase aos tratados internacionais que regem a matéria, o princípio em voga ganhou assento no artigo 8º da Constituição Federal, que estabelece "ser livre a associação profissional ou sindical"[307].

---

[305] AGUIAR, 2016, op. cit., pp. 136/137.

[306] SARLET, op. cit., pp. 303: "[...] o termo 'direitos fundamentais' se aplica àqueles direitos (em geral atribuídos à pessoa humana) reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão 'direitos humanos' guarda relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e em todos os lugares, de tal sorte que revelam um caráter supranacional (internacional) e universal."

[307] "Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:
I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;
II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;
III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;
IV - a assembléia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei;

Mas não só: a Constituição Federal fixou, logo nos primeiros artigos, a formação de um Estado Democrático de Direito, cujos fundamentos, entre outros, são a valorização social do trabalho[308], a promoção de uma sociedade livre, justa e solidária[309], além da prevalência dos direitos humanos[310].

Embora esses objetivos entoados pelo constituinte originário possuam autonomia frente à liberdade sindical, é inegável serem incindíveis, mesmo porque o Estado Democrático de Direito, no Brasil, foi erguido com a finalidade de assegurar o exercício dos direitos sociais e a liberdade dentro de uma sociedade reconhecidamente pluralista, como enaltece o preâmbulo da

---

V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;
VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;
VII - o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais;
VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.
Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer."

[308] "Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
I - a soberania;
II - a cidadania
III - a dignidade da pessoa humana;
IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
V - o pluralismo político.
Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição."

[309] "Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação."

[310] "Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:
I - independência nacional;
II - prevalência dos direitos humanos;
III - autodeterminação dos povos;
IV - não-intervenção;
V - igualdade entre os Estados;
VI - defesa da paz;
VII - solução pacífica dos conflitos;
VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
X - concessão de asilo político.
Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações."

Constituição de 1988[311]. Não é demasiado também registrar que os direitos e garantias individuais foram alçados à condição de cláusula pétrea, sobre os quais não poderá recair qualquer iniciativa reformista, na forma do art. 60, § 4º, IV[312].

Daí a afirmação de José Eymard Lougércio de que "A questão da liberdade sindical está intimamente ligada às possibilidades de uma ordem constitucional democrática e pluralista"[313].

Vê-se, assim, que a liberdade sindical é remansosamente caracterizada como direito fundamental. Essa é uma premissa irrefutável, como se viu. Todavia, dissemos anteriormente que o objetivo de fixá-la não era meramente classificatório, tampouco esclarecer o caminho histórico até esse marco.

O que, então, contribui para o presente trabalho a fixação dessa premissa?

Entender a liberdade sindical em sua dimensão mais significativa e alcance ideal, pondo-o sob a perspectiva de direito fundamento, é alçá-la a outra condição, a outro patamar valorativo e, com isso, a outro nível de importância frente aos anseios democráticos.

Qualificar determinado direito como fundamental é atribuir-lhe posição jurídica de essencialidade formal e material simultaneamente[314], dada a

---

[311] "Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL."

[312] "Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
I - a forma federativa de Estado;
II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
III - a separação dos Poderes;
IV - os direitos e garantias individuais.
§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa."

[313] LOGUERCIO, José Eymard. *Pluralidade sindical : da legalidade à legitimidade no sistema sindical brasileiro* – São Paulo : LTr, 2000, p. 99.

relevância do bem jurídico tutelado, considerado em si mesmo, e sua importância a partir da perspectiva "das opções do constituinte, acompanhada da atribuição da hierarquia normativa correspondente e do regime jurídico-constitucional assegurado pelo constituinte às normas de direitos fundamentais"[315].

Em outros termos, admitir a fundamentalidade da liberdade sindical é dar-lhe caráter transversal-constitucional, para utilizar de expressão de Antônio Carlos Aguiar, como instrumento de consolidação da democracia. É conduzir-lhe ao patamar de direito social imanente, que potencializa, liberta, desenvolve e dignifica o homem[316], componente essencial de uma sociedade democrático-pluralista, com ânimo de indisponibilidade frente aos poderes constituídos[317].

Em que pese sua inegável importância, a mudança paradigmática em torno do assunto não resolve de todo o problema. É que os direitos fundamentais, produtos que são da civilização humana, são dotados de mutabilidade conceitual, isto é, transformação, ampliação e redimensionamento[318]. E, se assim o são, "O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político."[319].

De outra forma, é dizer que o problema central em torno dos direitos fundamentais, como o é a liberdade sindical, não é tanto identificar a sua natureza ou o seu fundamento, mas sim diagnosticar o meio mais adequado de 136ustifi-los e lhes dar efetividade, evitando que "apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados."[320].

Para tanto, é indispensável identificar o núcleo essencial do princípio da liberdade sindical enquanto direito fundamental. Nada obstante a dificuldade que o tema traz, mormente porque o seu conteúdo valorativo é cambiante

---

[314] SARLET, op. cit., p. 321.
[315] Idem, p. 323.
[316] AGUIAR, 2016, op. cit., p. 170.
[317] SARLET, 2017, op. cit., p. 323.
[318] BOBBIO, 2004, op. cit., p. 53.
[319] Idem, p. 43.
[320] Idem, p. 45.

espaço-temporalmente, não se pode dispensar a análise de sua essência, sem a qual a liberdade sindical perderá eficácia e, consequentemente, a sua qualidade de direito fundamental[321], ainda que isto implique riscos de ordem técnica.

Enxergar o núcleo essencial não equivale a identificar um conteúdo mínimo, ao menos não necessariamente, na visão de Ingo Sarlet[322], porque a essência dos direitos fundamentais não se dá primordialmente pelo fato de ser um conteúdo mínimo, mas sim pela circunstância que o imuniza frente ao Poder Público e a terceiros, seguindo à disposição do titular:

> Com efeito, resulta elementar que *a exata determinação de qual o núcleo essencial de um direito dificilmente poderá ser estabelecida em abstrato e previamente*, de tal sorte que, ainda que se possa controverter sobre aspectos importantes de sua formulação doutrinária, a razão de fato parece estar com Virgílio Afonso da Silva, ao afirmar que 'o conteúdo essencial dos direitos fundamentais é definido a partir da relação entre diversas variáveis – e de todos os problemas que os cercam -, como o suporte fático dos direitos fundamentais (amplo ou restrito) e a relação entre os direitos e suas restrições (teorias externa ou interna).[323]

Esse é o cerne da questão envolvendo a liberdade sindical: apesar de toda a doutrina, de todo manancial normativo e de toda convergência em torno da classificação da liberdade sindical como direito fundamental, pouco se tem atentado para o seu núcleo essencial e, com isso, permanecemos às voltas com os mesmos problemas em torno do assunto.

Na verdade, o estudo da liberdade sindical não tem recebido a devida atenção no meio constitucional, já que frequentemente é tratado *en passant* como consectário do direito de associação, sem o enfrentamento necessário sobre as suas peculiaridades, como já advertiu Luciano Martinez[324].

---

[321] "A garantia de proteção do núcleo essencial dos direitos fundamentais aponta para a parcela do conteúdo de um direito sem a qual ele perde a sua mínima eficácia, deixando, com isso, de ser reconhecível como um direito fundamental. A ideia fundamental desse requisito é a de que existem conteúdos invioláveis dos direitos fundamentais que se reconduzem a posições indispensáveis às intervenções dos poderes estatais, mas que também podem ser opostas a particulares, embora quanto a este último aspecto existe divergência doutrinária relevante." SARLET, 2017, op. cit., p. 398.
[322] SARLET, op. cit., pp. 400/401.
[323] SARLET, op. cit., p. 401.
[324] MARTINEZ, 2013, pp. 99/100.

Como direito fundamental complexo e abrangente, a liberdade sindical está em permanente construção, dialogando com os "aportes proporcionados pela abertura do catálogo a outros tantos direitos materialmente fundamentais"[325]. Ou, nas palavras de Alfredo Villavicencio Ríos:

> *Basta leer cualquier declaración o pacto internacional sobre derechos humanos, y la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que ya cumplió 50 años, para encontrar que la incorporación de los derechos económicos, sociales y culturales al terreno de los derechos fundamentales es unánime y definitiva. Más aun, en el campo específico de nuestro interés hay el convencimiento general de que una de las bases conceptuales esenciales de la libertad sindical es la interdependencia entre este derecho y los demás derechos y libertades fundamentales. Como ha formulado cabalmente Ermida, está universalmente admitido que no es posible el desarrollo de la libertad sindical sin la preexistencia efectiva de los demás derechos humanos, y que tampoco es posible el completo ejercicio de éstos sin la vigencia de aquella. Todo ello porque es imposible constituir un sindicato libre y desarrollar una actividad sindical auténtica sino se pueden ejercer derechos tales como, por ejemplo, el de reunión, el de libre expresión del pensamiento, etc.; y, a su vez, para los trabajadores es indispensable poder nuclearse y actuar a través de organizaciones representativas para acceder al goce de derechos que de otro modo les serían inaccesible o difícilmente alcanzables (Ermida Uriarte y Villavicencio Ríos 1991: 26). Esta concepción ha recibido su espaldarazo internacional definitivo hace 40 años en la «Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles», adoptada por la Conferencia General de la OIT el 25 de junio de 1970.*[326]

Se os direitos fundamentais manifestam um conceito dinâmico e evolutivo, variáveis no espaço e no tempo, se impõe um diálogo frequente e estreito com os demais direitos fundamentais, por certo demandam também uma reconstrução contínua, que observe as diversas variáveis e os problemas a eles inerentes.

É essa a razão que avaliza a conclusão no sentido de que não se pode conceber a liberdade sindical, enquanto direito fundamental que é, como mero artefato constitucional, tampouco dimensioná-la sob a mesma moldura de

---

[325] MARTINEZ, op. cit., p. 102.

[326] RÍOS, Alfredo Villavicencio. *La liberdad sindical en el Peru: fundamentos, alcances y regulacion*. Lima: OIT-PUCP-PLADES, 2010. Disponível em http://posgrado.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2013/09/LA-LIBERTAD-SINDICAL-EN-EL-PERÚ-2010-FINAL.pdf , acesso em 15 de julho de 2017, p. 50-51.

quando do seu surgimento. É preciso continua e evolutivamente dar-lhe forma, extraindo-lhe o núcleo essencial apropriado ao tempo em que vive.

3.2 Dimensões da liberdade sindical

No item anterior, vimos que a liberdade sindical alçou, ao longo da histórica constitucional, à condição de direito fundamental, o que lhe tonifica e eleva a um patamar de supervalorização e relevância frente à ordem democrática. Agora, é preciso analisar o conceito ou as dimensões que lhe são comumente atribuídas pela doutrina, passo que antecede a avaliação crítica, em especial no que pertine à conformação do núcleo essencial do direito fundamental da liberdade sindical, mencionado anteriormente.

Essa incursão se dará, aqui, sem pretensão de exaurir o tema. Não por irrelevante, muito ao contrário, mas sim porque tal propósito demandaria dedicação apartada, especial e própria, com a finalidade de revisitar por completo o esforço doutrinário em torno do tema.

Vamos nos limitar, portanto, a traçar resumidamente a posição de alguns autores sobre o tema.

Ao nos debruçar sobre o conceito de liberdade sindical, vemos que é frequente a utilização de conceitos amplos e genéricos, que dão uma baliza do que viria a ser o princípio da liberdade sindical, a exemplo daquele encontrado em Ojeda Avilés, como sendo "el derecho fundamental de los trabajadores a organizar-se colectivamente para la promoción y defensa de sus intereses comunes económicos y sociales"[327].

Uma outra conceituação provém do Tribunal Constitucional do Perú, que, embora sinteticamente, dá dimensão ao princípio da liberdade sindical como

[327] Apud RÍOS, 2010, op. cit., p. 87.

sendo “la capacidad autoderterminativa para participar en la constitución y desarrollo de la actividad sindical.”[328]

Não há, em si, deficiência na conceituação da liberdade sindical de forma tão abstrata. Na verdade, esse é um reflexo natural da sua qualidade de direito fundamental, que não lhe permite engessar-se no tempo, com já advertiu BOBBIO, para quem a dificuldade de conceituação do que vem a ser direito do homem (aqui, direito fundamental) recai no mais das vezes em fundamentos tautológicos ou vagos[329] (mal definível), além de suplantar o problema da variação espaço-temporal (mal variável), traduzindo o relativismo em torno do assunto[330].

Apesar da roupagem genérica, a doutrina tem fixado em linhas gerais os atributos da liberdade sindical através de condutas omissivas e comissivas que a viabilizem. Essas condutas, como regra, se dirigem aos dirigentes e associados, assim como às próprias entidades, na sua organização e funcionamento.

O saudoso Oscar Ermida Uriarte, um dos maiores expoentes no tema, estabelece a subdivisão da liberdade sindical em três variáveis: a sua *titularidade*, o seu *conteúdo* e o *sujeito passivo* a que se destina[331].

É bem verdade que, ao examinar a matéria, o autor uruguaio estabelece o conceito a partir da doutrina e, principalmente, das normas

---

[328] Extraído do acórdão 008-2005-PI (Ríos, 2010).

[329] BOBBIO, 2004, op. cit., p. 37.

[330] “[...] os direitos do homem constituem uma classe variável, como a história destes últimos séculos demonstra suficientemente. [...] O que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas.
Não se concebe como seja possível atribuir um fundamento absoluto a direitos historicamente relativos. De resto, não há por que ter medo do relativismo. A constatada pluralidade das concepções religiosas e morais é um fato histórico, também ele sujeito a modificação. O relativismo que deriva dessa pluralidade é também relativo. E, além do mais, é precisamente esse relativismo o mais forte argumento em favor de alguns direitos do homem, dos mais celebrados, como a liberdade de religião e, em geral, a liberdade de pensamento.”, BOBBIO, 2004, op. cit., pp. 38/39.

[331] “A realidade presente da liberdade sindical, como um conceito complexo, composto por um conjunto de direitos concretos, pode ser doutrinariamente sistematizada em torno de, pelo menos, três variáveis: a *titularidade* da liberdade sindical, o seu *conteúdo* e o *sujeito passivo* da mesma.” In URIARTE, Oscar Ermida. **Liberdade sindical: normas internacionais, regulação estatal e autonomia**. *Relações coletivas de trabalho* / coordenação João de Lima Teixeira Filho. São Paulo : Ltr, 1989, p. 252.

internacionais, em especial a Convenção n. 87 da OIT, não ratificada pelo Brasil. Disto não decorre, porém, qualquer óbice à utilização acadêmica desses critérios, porque a incompatibilidade entre essa Convenção e a nossa Constituição tem raízes na unicidade sindical, não comprometendo por completo a conceituação dada à liberdade sindical. Com isso, não se desgarra do propósito anunciado no introito deste trabalho, no sentido de buscar dar sentido à liberdade sindical, no Brasil, a partir do manancial normativo vigente.

Em outras palavras, é dizer: embora a abordagem de Oscar Ermida Uriarte sobre a liberdade sindical tenha amparo nas normas internacionais não ratificadas pelo Brasil, a sua construção é também doutrinária e carregada de conteúdos sociológicos, aplicáveis perfeitamente ao Direito Interno, ainda que demandando adequações, especificamente quanto à unicidade sindical.

No que diz respeito à **titularidade**, URIARTE esclarece ser a liberdade sindical individual ou coletiva[332]; quanto ao **conteúdo**[333], associativa e de atividade; por fim, quanto ao **sujeito passivo**[334], frente ao Estado, frente aos empregadores e frente às próprias organizações sindicais.

A liberdade sindical individual, a seu turno, divide-se nas dimensões positiva e negativa. Ambas são lados de uma mesma moeda, segundo URIARTE. A primeira revela, basicamente, o seu aspecto tradicional, associativo e constitutivo derivado do direito de associação, isto é, o direito de filiar-se e aderir a alguma organização sindical. A segunda, o direito de não ser obrigado a filiar-se.

---

[332] "[...] distinguindo-se direitos sindicais de cada trabalhador individual e direitos sindicais da organização sindical ou do grupo profissional". Acerca deste último, liberdade sindical do "grupo profissional" Uriarte ressalva que a doutrina italiana "distingue direitos individuais de exercício individual, direitos individuais de exercício coletivo e direitos coletivos.". URIARTE, 1989, op. cit., p. 253.

[333] "[...] distinguindo-se direitos sindicais tradicionais, do tipo associativo (direito a filiar-se ou desfliar-se de um sindicato, direito de constitutir com outros uma 'associação' sindical), e direitos ao exercício de atividade sindical (militância, proselitismo, afixação de anúncios, negociação coletiva, greve, etc.)". Ibidem.

[334] "[...] quando se analisa perante quem se exerce cada um dos direitos sindicais". Ibidem.

É curioso notar que, já àquela época, em 1989, Uriarte destacava ser preciso a evolução do conceito de liberdade sindical positiva, atribuindo-lhe a capacidade de assegurar aos indivíduos o desenvolvimento da *atividade sindical*, sem a qual os direitos de filiação ou constituição perderiam sentido. **Ou seja, a expressão de liberdade sindical individual deve ser vista, em última *ratio*, como um direito de atividade, aspecto que retomaremos mais adiante**.

Por sua vez, a *liberdade sindical coletiva*, também desmembrada em dimensões positivas e negativas, destina-se não ao trabalhador, individualmente tomado, mas ao "sindicato mesmo ou grupo profissional, e que atenderiam preponderantemente aos interesses profissionais, da categoria, do grupo ou do sindicato."[335]. Nesse panorama, concentra-se de forma mais latente a ideia de *autonomia sindical*, alcançando a constituição, conformação e estruturação sindical, além de autonomia de ação (autonomia privada coletiva) e a autotutela.

Antônio Baylos também posiciona o princípio da liberdade sindical na ambivalência positivo/negativo (omissivo/comissivo) individual/ coletivo.

O primeiro direciona-se ao trabalhador individualmente tomado em, basicamente, duas magnitudes: (i) a faculdade de se filiar ou participar do movimento sindical; (ii) a própria relação com o empregador; o segundo, a seu turno, à organização e à atuação da entidade[336]. Já a liberdade em sua dimensão especificamente coletiva, na visão do citado autor, refere-se e dirige-se ao sindicato enquanto sujeito coletivo, traduzindo o conjunto de direitos e faculdades

[335] URIARTE, 1989, op. cit., p. 256.

[336] "La libertad sindical es un derecho complejo que tiene dos vertienes o dimensiones claramente identificadas. Una dimensión individual, que hace referencia al trabajador individual y al acto vonluntario que supone la afiliación a una organización sindical, y un plano colectivo que se refiere a la propia organización como sujeto en sus relaciones externas e internas, y que se proyecta sobre la actuación de la misma en lo que se conoce como acción sindical. Las dos dimensiones, individual y colectiva, plantean problemas diferentes a la regulación jurídica, aunque existe desde luego una yuxtaposición de perspectivas en lo que se refiere a la eficácia del derecho de libertad sindical frente a las decisiones del empleador, fundamentalmente.", *in* BAYLOS, Antonio. **Principio da libertad sindical**. *In: Princípios de direito e processo do trabalho : questões atuais* / Thereza Nahas (coordenadora). – Rio de Janeiro : Elsevier, 2009, p. 139.

que asseguram a liberdade de atuação e organização frente ao Estado e ao empregador[337].

Em regra, o trajeto percorrido pela doutrina brasileira, no particular, também classifica a liberdade sindical em duas dimensões distintas, mas inter-relacionadas: a individual e a coletiva, a positiva e a negativa. Isto é, o princípio da liberdade sindical subdividida em individual negativa, individual positiva, coletiva negativa e a coletiva positiva.

Assim encontramos a lição de Octávio Bueno Magano, para quem a liberdade sindical[338] sob o viés individual representa: (i) o elemento positivo, consistente na prerrogativa de organizar sindicatos, com desdobramentos em seu funcionamento e dissolução; (ii) o elemento negativo, que avaliza a prerrogativa do cidadão em não se filiar a qualquer entidade sindical. Já sob o viés coletivo: (i) autonomia coletiva; (ii) poder regulamentar; (iii) exercício de atividade política.

Cássio Mesquita de Barros adota classificação semelhante, com idêntica classificação[339], mas estabelecendo um tripé formatador da liberdade sindical: a) liberdade sindical individual; b) liberdade sindical coletiva; c) autonomia sindical.

De igual sorte, Brito Filho classifica a liberdade sindical em individual e coletiva (esta contém a liberdade de associação, a liberdade de organização, a liberdade de administração e a liberdade de exercício das funções), "compreendendo o primeiro as liberdades individuais de filiação, não filiação e

---

[337] "Por su parte, la dimensión colectiva de la libertad sindical se refieren, como se ha dicho, al conjunto de derechos y facultades que corresponden al sindicato como sujeto colectivo y que permiten hablar, diferenciadamente, de una libertad sindical coletiva de organización y de una libertad colectiva de actuación. Desde otro punto de vista, la dimensión colectiva implica, tanto en la vertiente organizativa como en la de actuación, el respeto a una esfera de autonomía en relación cone el Estado así como de una plena situacíon de independencia respecto del sujeto empleador.", *in* BAYLOS, Antonio. **Principio da libertad sindical**. *In:* Princípios de direito e processo do trabalho : questões atuais / Thereza Nahas (coordenadora). – Rio de Janeiro : Elsevier, 2009, p. 141.

[338] MAGANO, Octavio Bueno. _____. A política do trabalho, v. III – São Paulo : LTr, 1997, pp. 106/109.

[339] BARROS, Cássio Mesquita. **Liberdade sindical.** *In O direito do trabalho na sociedade contemporânea* – São Paulo : Editora Jurídica Brasileira, 2001, p. 80.

desfiliação e, o segundo, as liberdades de associação, de organização, de administração e de exercício das funções."[340]

Já Maurício Godinho Delgado coloca o princípio da liberdade sindical como uma espécie do gênero da liberdade de associação (princípio da liberdade associativa sindical), que engloba, a seu juízo, as dimensões positivas e negativas. A liberdade de criação e extinção de sindicatos, a prerrogativa de vinculação e desvinculação voluntária a um sindicato[341].

Por sua vez, Amauri Mascaro Nascimento aponta cinco aspectos que centralizam o problema da liberdade sindical, subdividindo-a em: *liberdade de associação, liberdade de organização, liberdade de administração, liberdade de exercício das funções e liberdade de filiação sindical*[342]. Essa classificação é acompanhada integralmente por Túlio Massoni[343].

Para Amauri Cesar Alves, que dedicou parte de seus estudos à fundamentalidade do direito da liberdade sindical e a encontrar alternativas para a superação da crise do sindicalismo, a liberdade sindical é o direito fundamental dirigido ao trabalhador, individual ou coletivamente tomado, para garantir à entidade sindical representativa "atuação autônoma em face ao Estado e ao empregador, competindo aos representados a definição de seu âmbito de atuação e sua estruturação interna"[344].

Coube também a Luciano Martinez, em obra profunda, relacionar as dimensões da liberdade sindical, fazendo-o, na trilha dos autores já citados, sob os aspectos positivos e negativos, individuais e coletivos.

---

[340] BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. *Direito Sindical* – 5ª ed. São Paulo : Ltr, 2015, p. 78.
[341] DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho** – 14ª ed. – São Paulo : LTr, 2015, p. 1403.
[342] NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Compêndio de Direito Sindical / Mauari Mascaro Nascimento (in memorian), Sônia Mascaro Nascimento e Marcelo Mascaro Nascimento. – 8ª ed. – São Paulo : LTr, 2015, p. 35.
[343] MASSONI, 2007, op. cit., p. 63.
[344] ALVES, Amauri Cesar. **Liberdade sindical como exigência constitucional.** Revista LTr, Vol. 78, n. 11, novembro/2014 – LTr, São Paulo, 2014, p. 1316.

A seu sentir, a liberdade sindical individual positiva traduz a ideia de livre constituição de entidade sindical, garantia de filiação e de desenvolvimento da atividade sindical[345]. Já a liberdade sindical individual negativa assegura o que intitulou como sendo o direito do trabalhador em permanecer indiferente à vida sindical, vedando inclusive os sindicatos a estabelecer "*cláusulas de segurança*", as quais, por exemplo, condicionam, oneram ou dificultam a exclusão ou o ingresso na entidade sindical, instituem condições não isonômicas, estabelecem vantagens ou fixam contribuição compulsória[346].

A liberdade sindical coletiva positiva, complemento indissolúvel da dimensão individual, estabelece a garantia de organização da entidade sindical (regulamentação, eleição de representantes, liberdade de federação, suspensão e dissolução), além de exercer a atividade sindical e promover ações externas[347]. A dimensão coletiva e negativa dirige-se a terceiros, inclusive o Estado, vedando-lhes interferir nas entidades sindicais.

Para que não nos alonguemos excessivamente nessa análise, temos que a liberdade sindical, inclusive como contemplada na convenção n. 87 da OIT e replicada em boa medida nas constituições de várias nações, contém

---

[345] "Sob a perspectiva positiva, a liberdade sindical individual compreende os **direitos de organização** (estáticos) – que abarcam as faculdades de **constituição** das organizações sindicais e de **filiação** aos sindicatos já constituídos – e, dentro desse contexto, **os direitos de atividade** (dinâmicos), vale dizer, de **desenvolvimento** da atividade sindical.", in MARTINEZ, Luciano. **Condutas antissindicais** – São Paulo : Saraiva, 2013, p. 246.

[346] "A liberdade sindical negativa funda-se no direito de o trabalhador não se filiar a uma organização sindical ou de nela não permanecer, bastando-lhe, em qualquer uma das duas situações mencionadas, **livre de represálias ou de prejuízos e independentemente de provocações externas**, a simples manifestação de sua vontade.
Essa modalidade de liberdade individual está relacionada [...] com a tutela do direito de manter-se 'indiferente" à vida sindical.", in MARTINEZ, 2013, op. cit., p. 310.

[347] "A liberdade sindical coletiva é o complemento indissolúvel da sua manifestação individual. Afinal, de nada serviriam as liberdades sindicais individuais, sem que fosse atribuída às organizações sindicais a autonomia suficiente para regular sua conformação interna, seu funcionamento e sua atuação. Por essa razão, uma autêntica liberdade sindical coletiva não admitirá o controle ou a ingerência estatal ou privada sobre os sindicatos, sendo os atos infringentes dessas garantias possivelmente caracterizáveis como condutas antissindicais.
[...]
Nesse contexto, a liberdade sindical coletiva, assim como a variável individual, abarcará também os **direitos de organização**, por intermédio dos quais se manifestam as faculdades de regulamentação, de eleição de representantes, de federação e de suspensão/dissolução das organizações sindicais e os **direitos de atividade**, em que pululam as liberdades de ação interna e externa. Ademais, em qualquer dessas análises será igualmente considerada a díade 'positiva' e 'negativa', permitindo a análise da liberdade sindical coletiva positiva como ato de autonomia e da liberdade sindical coletiva negativa como situação de ausência de impedimento ou de constrangimento para o ente coletivo.", in MARTINEZ, 2013, op. cit., p. 337.

duas perspectivas distintas: a primeira, de cunho individualista, do sujeito de direito, que pode exercer livremente a opção de filiação, não filiação e desfiliação; a segunda, de natureza coletiva, manifestada "em cinco dimensões: liberdade de filiação, de associação, de organização, de administração e de exercício das funções"[348].

Em outros termos, os traços comuns nas definições referidas são a divisão da liberdade sindical em dimensões individual e coletiva, positiva e negativa. Destaca-se, porém, que na dimensão coletiva há (i) componente de organização; (ii) componente de atividade (exercício, movimento) sindical; (iii) proteção contra terceiros, incluindo Estado e empregadores.

A liberdade sindical, resumidamente e de acordo com os doutrinadores citados, visa assegurar a livre constituição de sindicatos, a livre filiação e, principalmente, o livre desenvolvimento da atividade sindical frente ao Estado, ao empregador e a terceiros. Contudo, por possuir natureza complexa, a liberdade sindical assume feição jurídica e sociológica tanto em relação o seu conteúdo, "*mas também em seus objetivos e manifestações potenciais, que são múltiplos e, em diversos momentos históricos, podem se contrapor à própria ordem jurídica, como atesta a própria evolução histórica do sindicalismo*"[349].

E é justamente esse dado que permite a permanente readequação do conteúdo normativo da liberdade sindical.

---

[348] A esse respeito, BATISTA, Flávio Roberto. **A proteção contra atos antissindicais à luz da liberdade sindical: introdução a uma contextualização político-jurídica**. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 109, jan/dez 2014*, p. 448: "A primeira observação relevante nesse sentido refere-se ao fato de que a OIT coloca a liberdade sindical tanto como um direito individual quanto como um direito coletivo. Do ponto de vista individual, observa-se a liberdade individual de filiação, em sua múltipla perspectiva positiva, negativa passiva e negativa ativa, também denominadas liberdade de filiação, de não-filiação e de desfiliação. É que uma garantia eficiente da liberdade sindical individual deve propiciar ao indivíduo a possibilidade de se filiar a uma entidade sindical, assim o querendo, bem como de não o fazer, no caso contrário, ou ainda de desligar-se de uma organização sindical à qual tenha previamente manifestado adesão. Do ponto de vista coletivo, a liberdade sindical manifesta-se em cinco dimensões: liberdade de filiação, de associação, de organização, de administração e de exercício das funções."

[349] MASSONI, 2007, p. 76

3.3 Releitura democrática da liberdade sindical e autonomia sindical a partir da Constituição Federal de 1988: limites e avanços

Diria Marcus Kaufmann que falar do sindicalismo no Brasil é assumir inevitavelmente frustrações[350]. Mais do que isto, pensar no princípio da liberdade sindical sob matrizes democráticas é, antes de mais nada, reconhecer que não há um modelo pronto e acabado, descontextualizado e estanque no tempo ou espaço.

Esse é o grande desafio envolvendo o tema: construir uma interpretação que permita a ampliação e a remodelação do próprio conteúdo normativo da liberdade sindical, assegure sua permanente adequação histórica e, ao mesmo tempo, enfrente os atuais problemas centrais em torno do assunto, em especial a inadequação da estrutura envolvendo a organização sindical e a crise do sindicalismo.

A natureza cambiante espaço-temporal e a fluidez conceitual inerentes à liberdade sindical, como assim o é em relação aos direitos fundamentais de uma forma geral, fez Luciano Martinez destacar a interdependência da sua dimensão com a moldura fática e com o choque entre outros direitos no caso concreto, "significando, especialmente, que a sua substância nem sempre será a mesma"[351] e reclama a aplicação do princípio da proporcionalidade. Ou seja, o conteúdo móvel (extensível ou restringível) que afeta a liberdade sindical "adapta-se a cada situação concreta e insere-se, claramente, num contexto que conjuga conteúdo essencial e proporcionalidade."[352].

Aliás, a insuficiente determinação ou delimitação de conteúdo de algumas normas é característica dos direitos sociais. Disso não decorre, contudo,

---

[350] KAUFMANN, Marcus de Oliveira. **Da formal representação à efetiva representatividade sindical – problemas e sugestões em modelo de unicidade.** Revista LTr, Vol. 75, n. 07, julho/2011 – LTr, São Paulo, 2011, pp. 792-812.
[351] MARTINEZ, 2013, op. cit., p. 150.
[352] Ibidem.

a impossibilidade de atribuir à liberdade sindical um núcleo duro, essencial, instransponível, sem que deixemos de atentar para a sua aplicação no caso concreto, que, por óbvio, demandará a aplicação da proporcionalidade, a fim de identificar, a partir de ponderação e otimização, a prevalência de um postulado frente a outro.

Em outros termos, não se nega que o conceito é variável, talvez até expansivo ou retrativo de acordo com as circunstâncias concretas na qual se insira, mas há um núcleo central que não pode estar submerso simplesmente à conveniência casuística.

Mas como estabelecer esse postulado se a própria teoria democrática rejeita fórmulas prontas, como apontou com propriedade Robert Dahl na obra *A Preface of Democratic Theory*? Com efeito, não há "a" teoria democrática, mas sim teorias democráticas que revelam diversos problemas e possibilidades a serem examinados de maneira contextualizada:

> *One of the difficulties one must face at the outset is that there is no democratic theory – there are only democratic theories. This fact suggests that we had better proceed by considering some representative democratic theories in order to discover what kinds of problems they raise [...]*
> *That are so many different approaches to democratic theory is partly, although not wholly, a result of the fact that there are so many possible approaches to any social theory, and in dealing with democracy a good case can be made out for almost all of these possibilities*.[353]

Dentro desse esquadro, é que se buscará analisar de que forma o nosso modelo constitucional pode atender melhor às exigências de uma compreensão da liberdade sindical que reavive seu núcleo duro e mais convergente com o espírito democrático e pluralístico.

[353] DAHL, Robert Alan. *A preface to democratic theory* – expanded ed., Chicago and London, The University of Chicago Press, 2006, p. 01

3.3.1 O problema da dimensão democrática

A tentativa de dar à liberdade sindical uma compreensão constitucional voltada à perspectiva democrática nos traz outro problema a ser enfrentado, que diz respeito à própria vagueza do termo "democracia".

Enquanto forma de governo, virou lugar comum na quase totalidade dos regimes pelo mundo. Sobretudo a partir de meados do século passado, após a Segunda Guerra Mundial, difícil encontrar Estados que não se intitulem "democráticos". Todas as constituições, todos os governantes e todos os cidadãos tecem loas à democracia e assumem, ou ao menos assim verbalizam, o compromisso de preservá-la, ainda que apenas acobertem um regime totalitário.

Em 1979, o emérito professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho apontava esse panorama, sedimentando que "Qualquer estudo político, nesta segunda metade do século XX, tem de partir de uma verdade paradoxal: a Democracia está em toda parte, a Democracia não existe em parte alguma" [354]. E arrematava:

> A Democracia está em toda parte. Todas as constituições e leis políticas, todas as filosofias e todos os programas de Governo, sem exceção, aderem à democracia. Todos os estadistas e políticos louvam a democracia; todos os revolucionários pretendem 149ustifi-la, de verdade.[355]

Igualmente, nesses exatos termos, BEÇAK também revela a "pulverização" da concepção de democracia na quase totalidade das constituições mundo afora[356].

---

[354] FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *A democracia possível*. – 5 ed., rev. – São Paulo, Saraiva, 1979, p. 1.
[355] Ibidem.
[356] BEÇAK, Rubens. *Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento* – São Paulo : Sariava, 2014, págs. 58 e 59: "Hoje, a quase totalidade dos sistemas constitucionalizados no mundo, ainda que formalmente, assim se define. [...] Em última análise, e numa perspectiva atual – a de que todo governo para ser legítimo necessita ser democrático -, perdeu-se todo o sentido na oposição das formas de governo. A discussão resumiu-se, no aspecto, à dicotomia democracia-autoritarismo, restando espaço meramente à questão dos sistemas de governo."

Mas, se todos (ou quase todos) os governos constitucionalizados invariavelmente se auto-intitulam democráticos independentemente da sua organização social, política e jurídica, o conceito de democracia tende a perder objeto, seu conteúdo epistemológico[357].

No famoso discurso de Gettysburg, LINCOLN[358] utilizou aquela que talvez seja a mais lúdica expressão de democracia, como sendo "*government of the people, by the people and for the people*", isto é, governo do povo, exercido pelo povo e para o povo. Contudo, se de um lado o ideal democrático habita desde os mais lídimos até os mais disfarçados intentos de organização de sociedade, por outro, é igualmente irrefutável a conhecida premissa de que não é factível o exercício da democracia a partir de uma concepção tão romântica, que habilite a participação direta de todos os cidadãos no processo de tomada de decisões.

Aliás, nenhum arranjo institucional evidenciado na História atingiu esse desiderato, o de permitir que o povo efetiva e integralmente governe a si mesmo. Ao revés, é uníssona a conclusão de que sempre uma minoria conduzirá a maioria, e que talvez sempre assim o seja[359]. Ademais, a quantidade e complexidade dos atos de gestão inerentes à administração pública, além da densidade demográfica que são típicos dos Estados modernos, apenas para citar alguns exemplos, de fato impossibilitam por completo o exercício direto do "governo pelo povo", senão por meio da representatividade.

Então, a propedêutica em torno do assunto guina numa outra direção, a saber: de que maneira a democracia pode e deve ser expressada? É possível quantificar ou classificar essas expressões, escalonando-as em menor ou maior grau de acordo com a sua aptidão democrática? E quais seriam os parâmetros a serem utilizados nessa avaliação?

---

[357] Essa é a conclusão a que também chega Kelsen, na obra "*A democracia*. – Essência e valor da democracia", São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 26.
[358] Íntegra disponível em: http://www.abrahamlincolnonline.org/lincoln/speeches/gettysburg.htm , acesso em 06.12.2015.
[359] FERREIRA FILHO, 1979, op. cit., p. 21

Essa é a tônica tão cara sobre a qual se debruça significativa parte da doutrina constitucional em incontáveis e valorosos trabalhos, que jamais conseguiram (e talvez nunca consigam) de forma universal responder a essas indagações. Não só pelas razões já mencionadas. Como já antecipado, a própria teoria democrática é fluida e oscila de acordo com as circunstâncias subscritas a determinada sociedade, permitindo adequar-se à época, à cultura e à nação, conciliando a ordem e o progresso. É também um conceito espaço e temporalmente flutuante, influenciado por fatores extraconstitucionais, como o desenvolvimento econômico, cultural, efetividade da governança etc.[360]. Afinal, a "*institucionalização da democracia deve ser adaptada segundo a conjuntura, de acordo com as tradições e o caráter de cada povo. Para cada povo diversa é a forma possível de democracia*"[361].

Daí porque a compreensão de democracia e, por conseguinte, das extensões dela decorrentes não revela um cenário estanque e universalmente válido, tampouco uma fotografia a ser permanentemente admirada e copiada pelo observador[362]. Ou seja, diante do modismo em torno do uso da expressão "democracia", a questão que se põe substancial é saber em qual medida se pode assegurar o exercício "mais democrático" possível.

Apesar de tamanha dificuldade, é preciso estabelecer um ponto de partida que seja basilar em qualquer análise acerca do tema: saber quais valores o ideal democrático busca preservar de maneira mais acentuada. E, sem dúvidas, não há como imaginar a efetivação da democracia sem que se estabeleça como fim máximo do Estado a busca pelos valores fundamentais da liberdade e igualdade[363], conceitos que se atraem e se repelem[364].

---

[360] Idem, op. 41
[361] Idem, op. cit., p. 31
[362] FERREIRA FILHO, 1979, op. cit., p. 129: "A Democracia, contudo, não se resume num quadro institucional rígido, universalmente válido, para todas as épocas e para todos os povos. Ao contrário, ela pode e deve ser ajustada para cada caso, para cada nação, para cada tempo. É preciso cuida cada povo de encontrar sua democracia possível, que concilie a ordem com o progresso. Essa é a tarefa política magna: A democracia possível para o Progresso na Ordem."
[363] FERREIRA FILHO, 1979, op. cit., pp. 02/03.
[364] Nesse sentido: "Ambos esses valores, porém, ao mesmo tempo que se atraem, se repelem. [...] Esse é o drama em que se debate a filosofia democrática, da Revolução Francesa a nossos dias. O estabelecimento da liberdade e consequentemente da igualdade de direitos, estimulou a

E, se estes são os valores primordiais da democracia, em consequência, é necessário também estabelecer pontos de convergência, isto é, pressupostos de qualquer organização social que se pretenda "democrática", de forma a buscá-los ao máximo.

Para tanto, os predicados da democracia, que é representativa, frise-se, partem necessariamente de princípios básicos de atribuição e limitação do poder, este sempre exercido com observância do Estado de Direito. Os primeiros referem-se à participação e representação do povo no processo político; os seguintes traduzem a ideia de que não se pode admitir democracia em que o poder seja ilimitado, tornando necessário discipliná-lo interna (separação e divisão de poderes) e externamente (respeito aos direitos fundamentais).

A atribuição e a limitação do poder são condições basilares em qualquer Estado, destinadas a potencializar o desiderato democrático da igualdade e liberdade. Sabidamente, a ausência de contrapesos, assim como a acumulação nas mesmas mãos de todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) implicam em tirania e, por consequência, severa privação dos direitos naturais.

A ausência de tais instrumentos conduz à sobreposição de determinada pessoa ou grupo de forma injustificável e tirânica, pois a busca pelo poder é intrínseco à natureza humana e a tirania não está necessariamente vinculada à figura de uma pessoa ou de um grupo[365]. Nessa senda, é feliz a expressão de Hamilton, citada em Robert Dahl: "*Give all power to the many, they will oppress the few. Give all power to the few, they will oppress the many*"[366].

Sob essa ótica, a democracia deve estabelecer um *sistema de valores*, uma *forma de governo* e uma *organização institucional*. Essa tríade, inevitavelmente, está interligada. O sistema de valores, igualdade e liberdade;

---

desigualdade de condições e, reflexamente, o esvaziamento, para a maioria, da liberdade.", op. cit., p. 3.

[365] DAHL, 2006, op. cit., pp. 27/33.

[366] DAHL, 2006, op. cit., p. 7.

forma de governo que assegure ao máximo, na vida social, o exercício desses valores; e arranjos ou organizações institucionais que viabilizem essa prerrogativa[367].

Diante desse quadro, é preciso que voltemos, então, a questão anteriormente formulada: é possível quantificar, qualificar ou escalonar a democracia ou níveis de sociedades democráticas?

Apesar da subjetividade que permeia esse questionamento, sobretudo se posto à margem da contextualização política, jurídica, social e cultural de cada Estado, há, sem dúvida, alguns outros questionamentos subjacentes àquele anterior cujas respostas permitem traçar algum norte nessa avaliação: a) o regime satisfaz o cidadão?; b) qual é a qualidade do conteúdo (se propicia liberdade e igualdade)?; c) qual é a qualidade procedural (a apreciação pelo povo se o governo age bem, se é bom ou não)?; d) há correspondência entre o que é feito pelo governo e o que o povo quer e deseja?; e) *accountability* – a possibilidade de responsabilização dos governantes por aquilo que é feito.

Na obra já mencionada, Manoel Gonçalves Ferreira Filho também estabelece alguns requisitos que devem ser cumpridos numa democracia possível: a) deve ser exercida por uma elite social, uma minoria de caráter democrático; b) deve criar possibilidade de mobilidade social, isto é, de "*circulação entre a elite governante e a multidão dos governados*"[368]; c) deve calcar-se no bem comum; d) intensa participação do povo, que não pode ser resumida pelo voto[369]; e) deve promover arranjo institucional adaptado às circunstâncias locais[370]; f) deve estar pautada no Estado de Direito, que, por sua vez, alicerça-se na legalidade e no controle judiciário.

---

[367] FERREIRA FILHO, 1979, op. cit., p. 4.
[368] Idem, p. 25.
[369] "Por outro lado, cumpre ressaltar que a experiência necessária à democracia só pode ser alcançada através do exercício de uma participação, embora mínima. Por isso, cada indivíduo deve ser chamado a participar da vida política, segundo sua capacidade.", Ob. cit., pág. 36.
[370] Nesse sentido: "Nenhum modelo político pode, obviamente, desconhecer e desprezar as circunstâncias que cercarão o seu estabelecimento, a conjuntura em que se há de tentar sua realização
Trágico engano, que explica tantas experiências, bem intencionadas porém malfadadas, é supor que exista um modelo imutável e universal de Democracia, possível em todos os tempos e em

A seu turno, Robert Dahl indica as instituições políticas indispensáveis à democracia[371]: a) funcionários eleitos; b) eleições livres, justas e frequentes; c) liberdade de expressão; d) fontes de informação diversificadas; e) autonomia para as associações; f) cidadania inclusiva[372]. Quanto aos critérios de um processo democrático, DAHL[373] ainda revela a necessidade de participação efetiva dos indivíduos, a igualdade de voto, o entendimento esclarecido, o controle do programa de planejamento, a inclusão dos adultos e a garantia de preservação de direitos fundamentais do cidadão.

Especificamente no sistema democrático representativo, algumas premissas são comuns em diversas estruturas constitucionais, assim enumeradas por DAHL: a) as decisões do governo e políticas são adotadas, direta ou indiretamente, ou de responsabilidade das pessoas escolhidas através de eleições populares; b) as pessoas estão habilitadas a participar de eleições honestas e racionais, em que a coerção é incomum; c) direito de os cidadãos concorrerem e servirem em cargos eletivos, ainda que as condições de idade e local possam ser impostas; d) cidadãos podem se expressar publicamente a pauta de assuntos políticos relevantes, sem perigo de severas punições; e) direito à informação por diversos meios, sem o controle estatal ou de outro grupo; f) direito de associação e agrupamentos[374].

É bem verdade, porém, que nem todos esses requisitos serão cumpridos integralmente por todas as democracias, ou ao menos nelas não gozarão do mesmo nível de amadurecimento. Mesmo assim, é preciso que se

---

todos os lugares. Ao contrário, as circunstâncias e a conjuntura evidentemente condicionam o tipo e o grau de democracia que é possível a cada momento, em cada lugar.", Ibidem.
A democracia só é possível quando as instituições destinadas a realiza-la se ajustam às condições do povo para o qual são estabelecidas. Por isso, a democracia não pode ser transplantada, tem de ser recriada, adaptadas suas bases e princípios ao clima onde terá de vicejar. Por isso não há modelo universal de democracia; cada povo tem de encontrar, e aperfeiçoar, o seu modelo próprio.", ob. cit, pág. 35.

[371] DAHL, Robert Alan. *Sobre a democracia*; tradução de Beatriz Sidou – Brasília : Editora Universidade de Brasília, Brasília, 2001, p. 99.

[372] Os mesmos critérios foram estabelecidos por Robert Dahl na obra On Political Equality, 2006.

[373] DAHL, 2001, op. cit., pp. 49/50

[374] DAHL, Robert. *On political equality*. New Haven; London: Yale University Press, 2006.

tente extrair uma perspectiva de quais elementos ou arranjos institucionais são imprescindíveis à democracia.

A nosso sentir, a partir das supracitadas referências, são eles: (i) atribuição e limitação do exercício de poder; (ii) exercício do voto em eleições livres, justas e frequentes; (iii) participação livre, efetiva e inclusiva dos indivíduos; (iv) mobilidade social e política; (v) autonomia associativa; (vi) prevalência do Estado de Direito; (vii) pulverização das fontes de informação e amplo campo dialógico.

Entretanto, a constatação desses pontos basilares e tão caros à democracia traz, em si, o próprio declínio e desprestígio por ela enfrentado, seja pela incapacidade de alcançar de forma absoluta o ideal de igualdade e liberdade, aflorando na população a sensação de que não é um sistema político adequado, seja na sobreposição de determinado poder frente a outros[375], seja pelos correntes casos de corrupção, seja ainda pelos sempre presentes problemas relacionados à representação, ao sistema eleitoral etc..

De outro lado, se é impossível a realização absoluta dos ideais de liberdade e igualdade e, consequentemente, da democracia, razão que autorizou o doutrinador Manoel Gonçalves Ferreira Filho a defender que a Ciência Política se ativesse a examinar a "*democracia possível*"[376], é preciso identificar possíveis soluções aos problemas que surgem ou alternativas para o seu aperfeiçoamento.

O processo democrático é dinâmico e está em constante amadurecimento. Portanto, impõe a permanente reflexão sobre em que medida o ordenamento jurídico ampara-se adequadamente numa perspectiva democrática. Afinal, "[...] *the legitimacy of the constitution ought to derive solely from its utility as an instrument of democratic government – nothing more, noting less*"[377]. Por isso,

[375] No âmbito dos Estados Unidos da América, esse tema foi cuidadosamente tratado por Bruce Ackerman, na obra *The Decline and Fall of American Republic*. Cambridge: Harvard University Press, 2010.
[376] FERREIRA FILHO, 1979, op. cit., p. 03.
[377] DAHL, Robert A. *How democratic is the american constitution?* – 2ª ed., Yale University Press, New Haven e London, 2003, p. 39.

o "*conflito entre letra e vida constitucional*"[378] deve ser identificado e reconhecido, porque, somente assim, é possível avaliar a possibilidade de adequá-lo em cada país, observadas as suas circunstâncias e especificidades, o modelo e arranjo político que melhor viabilizem tal desiderato.

Qualquer iniciativa de aperfeiçoamento constitucional destinado à oxigenação da democracia deve identificar as patologias que são inerentes especificamente ao regime jurídico analisado e se debruçar sobre o quão bem o ordenamento as responde[379].

Transpondo o debate para o cenário brasileiro, poderíamos identificar diversos problemas que afligem o ideal democrático e a busca de melhores níveis de liberdade e igualdade. Alguns, comuns a outras democracias, a exemplo da distribuição de recursos, habilidades e incentivos políticos; limites irredutíveis de tempo; o tamanho do sistema político; a prevalência do mercado econômico[380].

Parece oportuno também enfatizar um problema que não é novidadeiro, mas chegou a um patamar crítico na democracia brasileira: a crise de representatividade. É indene de dúvidas, por outro lado, que esta crise está umbilicalmente relacionada à formatação jurídica dada às nossas instituições políticas, marginalizando o debate e participação dos indivíduos nos assuntos políticos e, por conseguinte, fragilizando o exercício da cidadania.

Rubens Beçak esclarece:

---

[378] FERREIRA FILHO, 1979, op. cit., p. 7.

[379] DAHL, Robert A. *How democratic is the american constitution?* – 2ª ed., Yale University Press, New Haven e London, 2003, p. 3, ao analisar as deficiências da constituição americana parte da seguinte indagação: "*By what standards does our constitution serve us well? In particular, how well does our constitution system meet democratic standards of the present day?*". Nesse mesmo sentido é direcionada a obra de Bruce Ackerman, *The Decline and Fall of American Republic*. Cambridge: Harvard University Press, 2010, que se debruça sobre as patologias evidenciadas na Democracia norte-americana.

[380] Exemplos extraídos da obra *On political equality*, de Robert A. Dahl, na qual o Autor os descreve comuns a todas as democracias, tratando especificamente da igualdade política. Aqui, foram suprimidos outros exemplos que, na nossa visão, não se adequam perfeitamente ou são de menor importância ao Brasil (atuação de organismos internacionais e ocorrência de crises severas).

> O problema central têm sido o valor e a atualidade da representação. [...] A crise da representação tem a ver com o modo como as instituições políticas foram desenhadas, ou seja, como o objetivo de 'desalentar' a participação da cidadania dos assuntos públicos e não para promovê-las.[381]

Como mencionado anteriormente, um Estado que se pretenda efetivamente democrático deve assegurar, entre outros, a participação livre, efetiva e inclusiva dos indivíduos não apenas no exercício do voto, mas também propiciando outros instrumentos que os transforme verdadeiramente em atores políticos, influentes nos processos de tomadas de decisões.

Não há uma única e mágica solução para todos os problemas que afligem a democracia, como advertiu Bruce Ackerman[382]. Mas, entre os aspectos que premeiam a permanente releitura democrática, destaca-se a ideia de evitar uma maioria ocasional, de sorte que os governos devem se respaldar na contínua aprovação do eleitorado e evitar a escravização do governo por um partido político[383]. É preciso mais do que o sufrágio, possibilitando, segundo Rubens Beçak, mecanismos de deliberação, isto é, "a tomada de decisões por discussão entre cidadãos livres e iguais"[384].

Como se sabe, atribui-se Churchill a famosa frase de que "*a democracia é o pior de todos os sistemas, com exceção de todos os outros*". E não há dúvidas quanto a isto, na medida em que esta ajuda a impedir a autocracia, garante uma série de direitos fundamentais e é o sistema que mais possibilita as pessoas a exercitarem a liberdade de autodeterminação e a igualdade política, entre diversas outras vantagens[385].

Todavia, compreendido que a democracia é um conceito espaço e temporalmente flutuante, oscilando de acordo com as circunstâncias subscritas a determinada sociedade, à época e à cultura que lhe são próprias, é essencial a

---

[381] BEÇAK, op. cit., p. 70.
[382] ACKERMAN, Bruce. *The Decline and Fall of American Republic*. Cambridge: Harvard University Press, 2010.
[383] Nesse sentido, vide: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves - *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*. 3. ed. São Paulo : Saraiva, 2011
[384] BEÇAK, op. cit., pp. 75 e 76.
[385] DAHL, 2001, op. cit., pp. 73/74.

busca pelo seu contínuo amadurecimento e por soluções que permitam a adaptação e, consequentemente, o restabelecimento permanente dos postulados de igualdade e liberdade sobre os quais se pauta o sistema democrático.

Com isso, torna-se impossível adotar um único caminho possível ou uma solução transcendental para os problemas em torno das aspirações democráticas. Mas, se constante esse processo de amadurecimento, é preciso latente e permanente reflexão sobre como o ordenamento jurídico lhe ampara adequadamente, tornando possível o seu aperfeiçoamento e a superação de suas patologias, entre as quais, como se disse, o problema da representatividade.

3.3.2 Mutação constitucional como instrumento de preservação dos direitos fundamentais e da democracia

Como instrumento de superação das patologias, assim como de potencialização e amadurecimento do processo democrático e dos direitos fundamentais, a doutrina tem atribuído o fenômeno intitulado "mutação constitucional", que, segundo Ingo Sarlet, pode ocorrer, basicamente, sob três diferentes modalidades, quais sejam por meio de interpretação, mediante o costume e por obra de legislação infraconstitucional.

Interessa-nos substancialmente a primeira, a mutação constitucional pela via da interpretação, visível "sempre que se alteram o significado e o alcance do texto constitucional sem que se efetue qualquer alteração textual"[386]. No Brasil, o citado autor encontra dois exemplos claros de mutação constitucional por interpretação, advindos do Supremo Tribunal Federal. Um é o sentido dado ao art. 52, X, da Constituição Federal quanto à comunicação de decisão declaratória de inconstitucionalidade de lei e o outro, a revisão do conceito de união estável entre homem e mulher, estendendo-o aos casais homossexuais.

[386] SARLET, 2017, op. cit., pp. 162/163.

A mutação constitucional por interpretação se relaciona diretamente com o tema da eficácia dos direitos fundamentais, colocando à disposição do intérprete uma importante alternativa destinada a evitar "os riscos de uma redução do seu significado e conteúdo material"[387]. Para tanto, embora se reconheça que os direitos fundamentais se submetem a limites, estes somente poderão ser justificados desde que "guardem compatibilidade formal e material com a Constituição"[388], num exercício de auto-vinculação democrática com a estrutura do ordenamento jurídico primado na posição central que ocupa a Constituição Federal, calcada nos princípios substanciais assecuratórios dos direitos fundamentais.

Nesse exercício interpretativo constitucional sobreleva-se, em especial, o princípio da unidade da Constituição, segundo o qual o texto constitucional adere a uma unidade indivisível, de sorte que a interpretação sobre cada norma constitucional deve levar em consideração a formação do todo[389]. A sua efetivação reclama a identificação de outros princípios: (i) princípio do efeito integrador[390]; (ii) princípio da concordância prática ou da harmonização[391]; (iii) ponderação ou balanceamento[392]; (iv) proporcionalidade e razoabilidade; (v) princípio da supremacia da Constituição[393]; (vi) princípio da máxima eficácia e efetividade da Constituição[394]; (vii) princípio da força normativa da Constituição[395]; e (viii) princípio da interpretação conforme à Constituição.

---

[387] Idem, pp. 351/352.
[388] Idem, p. 389.
[389] Idem, p. 217.
[390] "a primazia da integração política e social como critério fundamental na resolução dos problemas jurídico-constitucionais, o que, posto de outro modo, implica que se deve dar preferência aos critérios ou pontos de vista que favoreçam a integração política e social e o reforço da unidade política." SARLET, 2017, op. cit., p. 219.
[391] Trata-se da "*coordenação e combinação de bens jurídicos em conflito de forma a evitar o sacrifício (total) de uns em relação aos outros*". SARLET, 2017, op. cit., p. 219.
[392] "são utilizadas sempre que surge a necessidade de 'encontrar o direito' para resolver 'casos de tensão' (em especial de colisões) entre bens juridicamente protegidos". Idem, p. 220.
[393] Esse princípio coloca a constituição em posição hierárquica superior a outras normas ou atos normativos. SARLET, 2017, op. cit., p. 224.
[394] Possui íntima relação com a concretização constitucional, aproximando o dever-ser existente na norma constitucional e o ser da realidade social. SARLET, idem p. 225.
[395] : traduz a ideia de que "na solução dos problemas jurídico-constitucionais, se dê primazia às soluções que possibilitam a atualização normativa da constituição e, ao mesmo tempo, garantam a sua eficácia e permanência.". Idem, p. 225.

Ainda segundo Ingo Sarlet, o controle material dos limites aos direitos fundamentais impõe a observância do núcleo essencial destes direitos e o atendimento à proporcionalidade e à razoabilidade, com a proibição de retrocesso[396]. O ponto de referência, nessa perspectiva, é o princípio do Estado de Direito, ao vedar o arbítrio, o uso excessivo e abuso do poder e demais consequências daí decorrentes.

A proporcionalidade destina-se a evitar o excesso de poder e condutas que sacrifiquem desmedidamente um direito fundamental. A ela, associa-se a ideia de "proibição de insuficiência", isto é, a proibição de "insuficiente implementação dos deveres de proteção do Estado"[397]:

> É por tal razão que também a doutrina brasileira (e, em alguns casos, a própria jurisprudência), em que pese não seja pequena a discussão a respeito, em geral já aceita a ideia de que o princípio da proporcionalidade possui como que uma *dupla face*, atuando simultaneamente como critério para o controle da legitimidade constitucional de medidas restritivas do âmbito de proteção de direitos fundamentais, bem como para o controle de omissão ou atuação insuficiente do Estado no cumprimento dos seus deveres de proteção. Em suma, desproporções – para mais ou para o menos – caracterizam violações ao princípio em apreço e, portanto, antijuridicidade, no sentido de uma inconstitucionalidade da ação estatal.[398]

Seguindo a trilha de outros doutrinadores, Ingo Sarlet subdivide o princípio da proporcionalidade em três vertentes: a) adequação; b) exigibilidade ou necessidade; e c) proporcionalidade em sentido estrito, esta muitas vezes chamada de razoabilidade (embora o referido autor não os reconheça como sinônimos, ainda que sejam próximos e entrelaçados).

E é nessa perspectiva que se deve realizar o cotejo entre o fim a que se destina o direito fundamental em análise e as suas restrições, isto é, analisar "se as vantagens causadas pela promoção de determinado fim (ou fins) são proporcionais às desvantagens causadas pela adoção do meio"[399].

---

[396] Idem, p. 390.
[397] Idem, p. 392.
[398] Ibidem.
[399] SARLET, 2017, op. cit., p. 394.

Análise semelhante foi feita por Ricardo Guimarães, para quem o princípio da proporcionalidade, que não se confunde com "proporcionalidade" comumente empregada nas decisões judiciais quanto à quantificação de danos, por exemplo, diz respeito à máxima principiológica da otimização nas hipóteses de conflitos de normas constitucionais, como forma de superá-los. O referido autor também divide o princípio da proporcionalidade em sentido estrito, adequação e exigibilidade:

> O princípio da proporcionalidade em sentido estrito prevê que se estabeleça uma correspondência entre o fim a ser alcançado por uma disposição normativa e o meio empregado, que seja juridicamente o melhor possível. Isto que dizer não apenas realizar uma ponderação qualquer, para assim satisfazer tal (sub)princípio, mas sim que, ao fazê-la, não se pode ferir o 'conteúdo essencial'(Wesensgehalt) de qualquer um dos direitos fundamentais colidentes, no sentido de que mesmo que haja desvantagens para o interesse de pessoas (de qualquer forma juridicamente consideradas), acarretadas pela disposição normativa em apreço, as vantagens que traz para interesses de outra ordem superam aquelas desvantagens, na perspectiva de maior preservação daquele núcleo essencial, onde se encontra entronizada a dignidade humana.
> Os subprincípios da adequação e exigibilidade ou indispensabilidade (Erforderlichkeit) determinam que o meio escolhido se preste a atingir o fim estabelecido, mostrando-se assim 'adequado', meio este que também deve se mostrar 'exigível', o que significa que não há outro igualmente eficaz e menos danoso a direitos fundamentais.[400]

Ainda no campo dos princípios da interpretação constitucional, Ricardo Guimarães também destaca o princípio da unidade da constituição[401], a qual, na nossa Constituição, está expressa na opção pelo Estado Democrático de Direito. Além disso, aponta o princípio do efeito integrador, que condiciona a atividade interpretativa à integração social e reiterando a unidade política. E, em acréscimo, o princípio da máxima efetividade, o princípio da conformidade funcional, o princípio da interpretação conforme a constituição, o princípio da concordância prática ou da harmonização[402] e o princípio da força normativa da

---

[400] GUIMARÃES, Ricardo Pereira de Freitas. *Princípio da proporcionalidade no direito do trabalho: teoria e prática* – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 89.

[401] "que determina que se observe a interdependência das diversas normas da ordem constitucional, de modo que a formem um sistema integrado, no qual cada norma encontra sua justificativa nos valores mais gerais, expressos em outras normas, e assim sucessivamente, até chegarmos ao mais alto desses valores, expresso na decisão fundamental do constituinte.", in GUIMARÃES, 2015, op. cit., p. 79.

[402] "segundo o qual se deve buscar, no problema a ser solucionado em face da Constituição, confrontar os bens e valores jurídicos que ali estariam conflitando, de modo a que, no caso concreto sob exame, se estabeleça qual ou quais dos valores em conflito deverá prevalecer, preocupando-se, contudo, em otimizar a preservação, igualmente, dos demais, evitando o sacrifício total de uns em benefício dos outros.", idem, p. 79/80.

constituição, que “alerta para a circunstância de que a evolução social determina sempre, se não uma modificação do Texto Constitucional, pelo menos alterações no modo de compreendê-lo, bem como as normas infraconstitucionais”[403].

A ideia central é que a atividade interpretativa traduza um resultado unitário e lógico, cujas balizas devem ser dadas pelos critérios acima mencionados. Na lição de Antônio Carlos Aguiar[404]:

> A Constituição Federal não é simplesmente um amontoado de princípios e regras interligados basicamente pelo somatório de todos eles, sem a necessidade de, ao final, traduzir um resultado unitário, lógico e cientificamente não questionável. Ela tem sentido e simbologia, justamente para constituir um Estado, uma Nação. Representar a vontade de um Povo, por intermédio de um sistema sociopolítico-jurídico que legitima, via normatização de direitos e obrigações, a vida em sociedade daqueles cidadãos que habitam o País. No caso do Brasil, por meio de uma democracia.

Para finalizar essa questão, é possível sistematizar: a mutação constitucional é um fenômeno que impulsiona a democracia e a consolidação dos direitos fundamentais, permitindo-lhe a necessária adequação espaço-temporal e a superação de patologias presentes; entre os princípios que regem a interpretação constitucional, encontra-se o da unidade da constituição, que impõe a análise de determinada norma constitucional em compasso com as demais disposições constitucionais, de forma a identificar um todo harmônico e sistêmico; a utilização da proporcionalidade como otimização diante de conflitos entre normas constitucionais, como forma de superá-los e preservar os direitos fundamentais e o anseio democrático.

É com lastro nesse percurso que examinaremos o princípio da liberdade sindical.

---

[403] Idem, p. 80.
[404] AGUIAR, op. cit., p. 102.

3.3.3 Mutação constitucional da liberdade sindical

Tal qual quase a totalidade dos governos se intitulem "democráticos", igualmente revelam assegurar a "liberdade sindical", não sendo ocioso relembrar que esta figurou nos textos constitucionais brasileiros mesmo em regimes totalitários.

Apenas exemplificativamente, a Constituição Federal de 1934, art. 113, item 12[405], dizia ser "garantida a liberdade de associação para fins lícitos, nenhuma associação será compulsoriamente dissolvida senão por sentença judiciária." Assim seguiram a Constituição Federal de 1937, estabelecendo a liberdade sindical[406], a de 1946[407], a de 1965[408] e até mesmo após a Emenda Constitucional de 1969[409].

Com desfaçatez ou não, em maior ou menor medida, o direito à "liberdade sindical" esteve presente nos textos constitucionais mais longínquos. E se a relação entre democracia e liberdade sindical é simbiótica, como advertiu

---

[405] Destaque-se, porém, que o art. 120 remetia o reconhecimento dos sindicatos à forma legal.

[406] "Art. 138 – A associação profissional ou sindical é livre. Somente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas de Poder Público.". Esse dispositivo veio a ser suspenso pelo Decreto n. 10358 de 1942.

[407] "Art 159 - É livre a associação profissional ou sindical, sendo reguladas por lei a forma de sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo Poder Público."

[408] "Art 159 - É livre a associação profissional ou sindical; a sua constituição, a representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas de Poder Público serão regulados em lei.
§ 1º - Entre as funções delegadas a que se refere este artigo, compreende-se a de arrecadar, na forma da lei, contribuições para o custeio da atividade dos órgãos sindicais e profissionais e para a execução de programas de interesse das categorias por eles representadas.
§ 2.º - É obrigatório o voto nas eleições sindicais.".

[409] "Art. 166. É livre a associação profissional ou sindical; a sua constituição, a representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas de poder público serão regulados em lei.
§ 1º Entre as funções delegadas a que se refere êste artigo, compreende-se a de arrecadar, na forma da lei, contribuições para custeio da atividade dos órgãos sindicais e profissionais e para a execução de programas de interêsse das categorias por êles representadas.
§ 2º É obrigatório o voto nas eleições sindicais."

com propriedade Estêvão Mallet[410], talvez justamente por isso enfrentem as mesmas auguras e imponham a mesma releitura contínua e permanente.

Não se pode admitir que o sentido empregado à expressão "liberdade sindical" na Constituição Federal de 1988 seja o mesmo das constituições que lhe antecederam, assim como não o é a própria compreensão atribuída à democracia. Do contrário, negaríamos o caráter volúvel que permeia ambas e cairíamos num cenário de ilusões perdidas, como propôs Amauri Mascaro Nascimento, no sentido de que não houve substancial evolução constitucional, mesmo a partir de 1988, quanto ao tema da organização sindical, na medida em que preservadas a divisão por categorias profissionais e econômicas e a unicidade sindical[411].

Será que a frustração proveniente da Constituição Federal de 1988 no que pertine à organização sindical, em especial a permanência da unicidade sindical e do enquadramento por categorias, realmente deixa o atual conceito de liberdade sindical jungido às amarras de antigamente? Não estaríamos, assim, reproduzindo irrefletidamente as experiências e (in)compreensões em torno da liberdade sindical que habitaram o tema durante décadas? Não seria possível, sem desconsiderar as restrições impostas pela norma constitucional, dar à liberdade sindical uma interpretação mais abrangente e que melhor se conformasse à perspectiva democrática, que, por sua vez, é necessariamente pautada na prevalência dos direitos humanos, na autonomia associativa e na criação de instrumentos de maior inclusão e participação dos cidadãos?

---

[410] "Aliás, como a democracia sindical estimula-se ainda a participação dos integrantes da categoria no exercício da atividade do sindicato, fazendo-se com que o movimento de integração atenue o risco de alienação representativa, a que se refere Otto Khan-Freund, fortalecendo-se o próprio sindicalismo. Em resumo: se o sindicato é importante para a democracia, como mostrou Américo Plá Rodriguez, a recíproca mostra-se verdadeira, sendo a democracia, notadamente a democracia interna da organização, igualmente importante para o sindicato. Importante não apenas para que a organização se fortaleça, como também para que mais facilmente realize sua função.", in MALLET, Estêvão. Temas de Direito do Trabalho – São Paulo : LTr, 1998, pp. 121/122.

[411] NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de Direito Sindical* / Mauari Mascaro Nascimento (in memorian), Sônia Mascaro Nascimento e Marcelo Mascaro Nascimento. – 8ª ed. – São Paulo : LTr, 2015, p. 155: "Entendemos que a evolução do constitucionalismo sindical no Brasil ainda não logrou alcançar os patamares com os princípios que lhe permitiriam incluir-se entre os sistemas modernos. Há uma tradição de intervencionismo constitucional na organização sindical brasileira desde 1934, mitigado, mas não evitado, com a Constituição de 1988. Desde 1931, a organização sindical brasileira sofreu o forte impacto do dirigismo estatal."

A questão central, portanto, não é o aspecto formal da previsão constitucional em torno da liberdade sindical, mas sim de que maneira esta pode e deve ser expressada sob matrizes democráticas, permitindo reoxigená-la em face da crise de representação mesmo que levando em consideração as restrições vigentes em nosso ordenamento jurídico.

É dizer: se a liberdade sindical é um direito fundamental de característica simbiótica à democracia e se, como tal, o seu conteúdo axiológico é espaço-temporalmente variável, por certo, torna-se imprescindível uma permanente reindexação constitucional, construída em torno de interpretações que permitam ampliar e remodelar o seu conteúdo normativo, a sua permanente adequação histórica e o enfrentamento das patologias que lhe são próprias, para utilizar da expressão de Bruce Ackerman[412].

Em termos mais sintéticos, de que modo seria possível uma mutação constitucional quanto à abrangência e ao alcance do princípio da liberdade sindical?

Para tanto, duas advertências são necessárias.

A primeira é a de que, quando se pretende diagnosticar o nível ou a qualidade democrática de determinada norma não bastar examiná-la sob o aspecto formal. José Carlos Arouca pontuou que o modelo de organização sindical é democrático porque reside na Constituição Federal de 1988 e, portanto, foi submetida aos debates na Assembleia Constituinte[413]. Sedimenta, em conclusão, que "se não é democrática, não é também a Justiça do Trabalho e tudo mais que se contém na Constituição."[414].

Ora, sem dúvidas, formalmente, a norma é democrática, mas sob o ponto de vista qualitativo, o argumento do emérito professor é tautológico e

[412] ACKERMAN, Bruce. *The Decline and Fall of American Republic*. Cambridge: Harvard University Press, 2010.
[413] AROUCA, 2012, pp. 115-117.
[414] Idem, p. 117.

redundaria no engessamento da Constituição como um todo, vedando a evolução do conteúdo normativo dos direitos fundamentais.

A segunda advertência é a de que a presente análise, sob a perspectiva democrática à luz do texto constitucional vigente, se depara, ainda que não sem crítica ontológica, com uma realidade inexorável, que é a consolidação do entendimento de que tanto a unicidade sindical quanto o enquadramento em categorias são dados regentes na organização sindical brasileira[415]. Portanto, as alternativas a serem ofertadas partem desse panorama.

Já dissemos que, como forma de suplantar a contradição inserta no texto constitucional, doutrinadores se dedicaram à defesa de inconstitucionalidade material do próprio inciso II do artigo 8º da Constituição Federal, porque a liberdade sindical constitui direito humano fundamental assegurado e, como tal, se sobrepõe à restrição da unicidade sindical[416]. Houve também quem enxergasse, com substanciosa fundamentação, diga-se, que a unicidade sindical nada mais é que um mito, não contemplado em nosso ordenamento[417].

Possivelmente, várias dessas correntes doutrinárias formulam alternativas interpretativas ao texto constitucional justamente por identificar o esfacelamento do sindicalismo no Brasil ou o anacronismo das restrições constitucionais insertas no art. 8º, pois, inegavelmente, a Constituição Federal de 1988 propiciou esse cenário ao tentar conciliar elementos incomunicáveis.

Entretanto, em que pese o esforço dessas correntes, esse não será o caminho trilhado no presente trabalho.

---

[415] Há diversos precedentes do Supremo Tribunal Federal ratificando uma posição jurisprudencial mais conservadora, assim compreendida aquela que mantém inalterados os critérios de enquadramento sindical previstos na CLT e quanto à observância da unicidade sindical pelo critério da anterioridade, e não da representatividade. Exemplificativamente, apenas para nortear a observação supra, cite-se o RE 180.745, rel. min. **Sepúlveda Pertence**, julgamento em 24-3-1998, Primeira Turma, *DJ* de 8-5-1998 e o RE 199.142, rel. min. Nelson Jobim, julgamento em 3-10-2000, Segunda Turma, *DJ* de 14-12-2001.

[416] À guisa de exemplo, ver ALVES, Amauri Cesar. **Pluralidade sindical como exigência constitucional** – São Paulo : LTr, 2015.

[417] AGUIAR, Antonio Carlos. **O mito da unicidade sindical na Constituição Federal**. 2016. 190 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

A nosso sentir, o grande entrave à adequada interpretação sobre a extensão da liberdade sindical em nosso ordenamento jurídico tem sido atribuir à unicidade sindical um papel maior do aquele que realmente impõe, vedando-se os olhos ao nível e patamar possíveis que aquela, a liberdade sindical, principalmente sob a sua dimensão de autonomia coletiva, deva atingir a partir do viés democrático e calcada em sua qualidade de direito fundamental. Para utilizarmos da linguagem da hermenêutica constitucional anteriormente citada, o mau dimensionamento das restrições contidas na unicidade sindical frente ao direito fundamental da liberdade sindical potencializa o seu subdesenvolvimento no Brasil.

Para superar esse óbice, é necessário reavivar as premissas lançadas anteriormente: enquanto viés democrático, com o qual a liberdade sindical relaciona-se simbioticamente, é indispensável que a enxerguemos de forma a potencializar (i) a atribuição e limitação do exercício de poder, (ii) a participação livre, efetiva e inclusiva dos indivíduos, além (iii) da autonomia associativa. Isso demanda um exercício interpretativo coerente e dimensionado no Estado Democrático de Direito, a partir do qual a Constituição dever vista de forma unitária, integrativa e harmônica, com a finalidade de impulsionar o anseio democrático, consolidar os direitos fundamentais, permitir a necessária adequação espaço-temporal de seus conteúdos normativos e superar eventuais patologias.

Sob esse olhar, outra constatação é consectária: a restrição contida na norma constitucional relativa à unicidade sindical não apresenta um conflito entre direitos fundamentais, mas sim uma restrição ou limitação à aplicação *prima facie* de um direito fundamental, que é a liberdade sindical. Isto implica dizer que "a unicidade sindical, conquanto esteja fixada na Constituição, não configura um princípio constitucional, senão somente uma regra que atua como limitadora do princípio da liberdade sindical."[418].

[418] DIAS, Carlos Eduardo Gonçalves. *A efetivação jurisdicional da liberdade sindical*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Departamento de Direito do Trabalho e Previdência Social na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, janeiro de 2014, p. 376.

Essa compreensão dá exata nota à interpretação e alcance a ser conferido ao art. 8º da Constituição Federal, pois, sob qualquer ótica, não há como lançar à unicidade sindical elemento figurativo de direito fundamental. Daí porque é a unicidade sindical que deve ser interpretada em conformidade com o ideal e a possível dimensão da liberdade sindical, e não o inverso. Trata-se de uma cláusula restritiva constitucional, que, na prática, converte "uma posição jurídica prima facie em um não direito definitivo"[419].

Para utilizar de outra expressão constitucional, é dizer que a unicidade sindical constitui regra, enquanto que a liberdade sindical, um princípio[420]. Assim sendo, as restrições trazidas por aquela não podem se sobrepor a esta, sob pena de contrariar o caráter de fundamentalidade que é próprio à liberdade sindical e, consequentemente, o seu papel elementar, "que é o de 'dar unidade e harmonia ao sistema, 'costurando' as diferentes partes do texto constitucional'"[421].

Não é excessivo destacar também, à guisa de complemento, que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, estabelece em seu artigo 28 que é direito do homem a uma ordem social em que os direitos e liberdades ali estabelecidos sejam plenamente realizados. De igual forma, o artigo 29, item II,

---

[419] SARLET, 2017, op. cit., pp. 386/387.

[420] Foge ao escopo deste trabalho incursionar sobre os debates de teoria constitucional quanto às características e especificidades entre princípios e regras. Para melhor compreensão da matéria, cite-se a obra de GUIMARÃES, Ricardo Pereira de Freitas. *Princípio da proporcionalidade no direito do trabalho: teoria e prática* – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. Tratando em específico do princípio da liberdade sindical: EBERT, Paulo Roberto Lemgruber. *Sindicato mais representativo e mutação constitucional : uma proposta de releitura do art. 8º, II, da Constituição Federal* – São Paulo : LTr, 2007.

[421] DIAS, 2014, p. 377. Quanto ao princípio da associação profissional ou sindical, Paulo Ebert discorre, com base em Dworkin e Alexy, que tem conteúdo principiológico, dada sua baixa densidade normativa, caracterizada pela imprecisão. Já a vedação decorrente da unicidade sindical constitui uma regra, de caráter excepcional, a criar restrição ao princípio da liberdade sindical. Mas, no plano valorativo, o primeiro deve merecer maior envergadura: "Em que pese, no entanto, o condicionamento do inciso II em relação ao princípio versado no art. 8º, *caput*, da Constituição Federal, a regra da unicidade sindical ali prevista não esgota suficientemente a questão em torno do monopólio sindical, muito embora seu texto determine de modo expresso a vedação quanto à criação de mais de uma entidade sindical na mesma base territorial.
[...]
Fica, pois, a compreensão deste 'vazio normativo' na dependência de um conteúdo a ser definido pelo intérprete através do estudo das pautas axiológicas emanadas do princípio da liberdade sindical, bem como de seu cotejo com outros postulados axiológicos presentes no texto da Constituição de 1988, em especial com aqueles atinentes à democracia e ao pluralismo ideológico"

estabelece que as limitações ao exercício de tais direitos e liberdades somente encontram lugar se determinadas pela lei, mas desde que com a finalidade precípua de ajustar-se ao bem-estar de uma sociedade democrática[422]. E é dentro desse panorama que as restrições impostas à liberdade sindical também devem ser enxergadas.

Se a interpretação constitucional que assegura máxima eficácia aos direitos fundamentais impõe a análise integrativa da Constituição e, consequentemente, a adoção do princípio da proporcionalidade como regra de otimização diante do conflito surgido dentro das normas constitucionais que versam sobre a organização sindical, especialmente entre a unicidade e a liberdade sindicais, é necessário examinar a interdependência entre estas e outras diversas normas constitucionais, viabilizando uma visão integrativa, sistêmica e harmônica da Constituição.

A interpretação em torno da liberdade sindical, no plano constitucional, demanda a necessária vinculação a outros direitos fundamentais e princípios constitucionais que estabelecem a força motriz da Constituição Federal de 1988, insculpidos no art. 1º, não pela natureza dos sindicatos, se privada ou pública[423], mas sim "na relevância social das atividades por eles exercidas"[424]. Afinal, o "*conteúdo abstrato do referido dispositivo somente será delimitado com alguma precisão após a análise de sua densidade normativa, bem como de sua correlação com os demais postulados da Carta Magna*"[425].

---

[422] SCALÉRCIO, Marcos. Normas da OIT organizadas por temas/ Marcos Scarlécio, Tulio Martinez Minto. – 2ª ed. – São Paulo : LTr, 2017, p. 420.

[423] A doutrina já se debruçou exaustivamente sobre o assunto. Merece destaque, no particular, artigo de fôlego do Ministro Russomano (RUSSOMANO, Mozart Victor. **Natureza jurídica do sindicato**. *Relações coletivas de trabalho* / coordenação João de Lima Teixeira Filho. São Paulo : Ltr, 1989, pp. 219-227), no qual se dedica especificamente à defesa da natureza jurídica privada dos sindicatos, ainda que reconheça serem estes dotados de funções públicas. À época de elaboração do artigo, recém chegada a Constituição Federal de 1988, o debate ainda despertava maiores digressões, mas, hoje, a doutrina já se sedimentou no sentido de afastar a natureza jurídica de direito público dos sindicatos. A esse respeito, apenas exemplificativamente, SILVA, Homero Batista Mateus da. *Curso de direito do trabalho aplicado* : Volume 7 – Direito coletivo do trabalho – 3ª ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2015, entre outros.

[424] EBERT, Paulo Roberto Lemgruber. *Sindicato mais representativo e mutação constitucional : uma proposta de releitura do art. 8º, II, da Constituição Federal* – São Paulo : LTr, 2007, p. 49.

[425] Idem, pág. 95.

Repita-se que o intento de adequação democrática incute necessariamente a ideia de limitação do exercício de poder e de participação livre, efetiva e inclusiva dos cidadãos, através de instrumentos que os transforme verdadeiramente em atores políticos, influentes nos processos de tomadas de decisões. Em nossa Constituição, esse postulado aparece com eficiência em duas vertentes: pluralismo ideológico, social e político, extraído do título I da Carta Republicana, e a liberdade de associação.

A esse respeito, José Eymard Lougércio já assentava a necessidade de adequação da unicidade sindical à pluralidade constitucional, pois, apesar de a nossa Constituição de 1988 não ter se desvencilhado completamente da estrutura corporativista, "[...] ela permite uma leitura por parte de seus 'realizadores', que aponta para uma transição democrática, admitindo [...] a estruturação de um sistema constitucional pluralístico"[426].

Se, de um lado, a Carta Política de 1988 não foi favorável a um sistema de pluralidade sindical, de outro, não se distanciou por inteiro da complexidade inerente à nossa sociedade. Cuidou de preservar a diversidade social, política, econômica e cultural existente, na tentativa de evitar que determinados grupos minoritários fossem oprimidos por outros de maior escala, propugnando por uma ordem econômica pautada na dignidade da pessoa humana, na dignidade do trabalho, na função social da propriedade, na busca do pleno emprego etc..

Ao mesmo tempo, a Lei Maior esteve atenta à característica moderna de massificação das relações sociais, adotando uma política consistente de proteção de interesses coletivos, não impondo quaisquer óbices à institucionalização associações e garantindo a liberdade de associação, vedando inclusive a intervenção estatal no seu funcionamento[427], como forma de permitir

[426] LOGUERCIO, José Eymard. Pluralidade sindical : da legalidade à legitimidade no sistema sindical brasileiro – São Paulo : LTr, 2000, p. 173.
[427] Nesse sentido, são previsões constitucionais pertinentes o art. 5º, incisos XVII, ("É plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar") e XVIII ("a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento"), ambos da CF.

que as reivindicações dos cidadãos agrupados se operassem com mais força política.

Para tanto, a Constituição foi expressa, inclusive, ao assegurar ampla legitimidade de vários entes na busca, em juízo e administrativamente, do reconhecimento dos direitos transindividuais, criando mecanismos processuais coletivos, a exemplo do mandado de segurança coletivo[428], para dar máxima eficácia aos valores, princípios e normas legais e corrigir os desvios de uma sociedade de massa. Entre os legitimados, estão previstos o próprio Estado (destacando o Ministério Público como órgão institucionalizado também para essa função[429]), os sindicatos[430] e as associações[431].

Desse apanhado, demonstra-se, desde já, que a ordem constitucional vigente legitimou vários entes, da esfera pública e privada, com o intuito de garantir a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais. É nessa ordem de coisas, a partir desse entendimento pluralístico e inclusivo, que "*o sistema constitucional tem como um dos principais elementos aglutinadores e temáticos para consagração, justificação e multiplicação de liberdades, opções e consolidação de direito à diferença*"[432], condicionando as instituições democráticas, nelas incluídas as organizações sindicais, como pontuou Antônio Carlos Aguiar[433].

Ainda na visão do citado autor, a materialização do Estado Democrático de Direito impõe delegar ao pluralismo e à ampla liberdade associativa, um "princípio elementar", reconhecendo-os como instrumentos à

[428] Art. 5º, LXX, da Constituição Federal: "o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: a) *OMISSIS* b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados".
[429] Art. 129 da Constituição Federal: "São funções institucionais do Ministério Público: II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; § 1º - A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei".
[430] Art. 8º, inciso III, da Constituição Federal: "ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas".
[431] Cf. art. 5º, XXI, da Constituição Federal.
[432] Aguiar, op. cit., p. 108.
[433] Aguiar, op. cit., pp. 166/167.

consolidação da democracia e, consequentemente, à pulverização dos centros de poder e ao atendimento das necessidades da sociedade pós-moderna, multifacetada, fragmentada e aberta[434].

Paulo Ebert dedicou-se à análise da mutação constitucional no seio do princípio da liberdade sindical, traçando pertinente conexão entre o princípio da liberdade sindical e os postulados da democracia, além da pluralidade ideológica e política[435]. A seu sentir, o plano democrático, com vinculação à ideia de majoritário para extrair uma "vontade geral", traz similitude entre o princípio da liberdade sindical e o sistema representativo partidário, embora reconheça que a simples identificação majoritária não encerra, por completo, o laço democrático, sobretudo em razão das intempéries que são inerentes a todo e qualquer processo eleitoral e às manobras de situação[436].

No entendimento do citado autor, a estrutura multipardidária extraída da Constituição Federal, dotada de pluralidade ideológica e destinada à ampla representatividade dos diversos segmentos sociais, deve servir de modelo à conformação da estrutura sindical, pois, assim como os partidos políticos representam os interesses políticos dos cidadãos, os sindicatos o fazem, representando os interesses dos empregados e empregadores. Assim, conclui que, "tal como variados são os desígnios dos cidadãos no seio social, diversos, de igual modo, são os interesses dos grupos de obreiros e de patrões no âmbito de suas respectivas categorias."[437]

No que se refere especificamente ao pluralismo ideológico e político, mais uma vez Paulo Ebert recorre à analogia à figura dos partidos políticos, destacando que "É justamente essa valorização da participação popular, em

[434] AGUIAR, op. cit., pp. 109/110.
[435] "Em que pese a subsistência de tais elementos na organização sindical pátria, não se pode perder de vista que a ruptura promovida pela Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo em que os preserva, impõe-lhes uma releitura a ser promovida em face de suas diretrizes axiológicas fundamentais, em especial, os princípios da democracia e do pluralismo ideológico.", *in* EBERT, 2007, p. 17.
[436] Idem, p. 59.
[437] Idem, p. 54.

nítida reação contra a anterior experiência autoritária de governo, que subjaz ao princípio do pluralismo político, insculpido no art. 1º, V, da Lei Maior."[438]

Não pode ser outro o caminho trilhado para dar sentido às normas constitucionais: é preciso enxergá-las de forma orgânica, em seu conjunto, para propiciar a melhor interpretação possível e sentido amplo a ser dado à liberdade sindical. É dizer: a partir dos princípios de interpretação constitucional, entre os quais o da unidade da constituição e o da proporcionalidade, o conteúdo normativo da liberdade sindical não se extrai somente do seu confronto com a unicidade sindical, mas sim a partir de uma interpretação sistêmica, harmoniosa e integrativa de todos os postulados democráticos e pluralísticos insertos na Carta:

> Constituição Federal, como norma-ápice do ordenamento jurídico pátrio, conforma seus dispositivos (muitas vezes aparentemente contraditórios) em torno de uma unidade substancial, cuja obtenção decorrerá da concordância prática entre seus múltiplos dispositivos de sentido aberto. Por tal razão, a delimitação do conteúdo do princípio da liberdade sindical – na forma em que este está estabelecido pela Constituição Federal de 1988 – decorrerá não só do cotejo entre a unicidade sindical e o princípio da promoção dos direitos humanos, como também do balanceamento entre os postulados da democracia, do pluralismo ideológico e a regras limitativas do art. 8º, da Constituição Federal.[439]

Se o pluralismo ideológico e político confiado pela Constituição Federal de 1988 estabelece a liberdade de criação de entidades políticas e representativas de diversos agrupamentos sociais, de igual sorte, as entidades sindicais "como estruturas integrantes desta sociedade e detentoras da função pública inerente à defesa dos interesses de suas respectivas categorias – não podem se subtrair da incidência direta do art. 1º, V, da Constituição Federal"[440].

O paralelo é mesmo oportuno e possivelmente essa era a razão que levou Octávio Bueno Magano a também destacar que não se poderia impor à organização sindical e à organização política compartimentação estanque[441], sendo que, para ele, o pluralismo traduz a ideia de centros autônomos de

---

[438] EBERT, 2007, op. cit., p. 57.
[439] Idem, p. 37.
[440] Idem, p. 60.
[441] MAGANO, Octavio Bueno. **Sindicalismo**. *In Constitucionalismo Social: estudos em homenagem ao Ministro Marco Aurélio Mendes de Farias Mello/* Maria Aparecida Pellegrina, Jane Granzoto Torres da Silva, coordenadoras. – São Paulo: LTr, 2003, p. 98.

produção jurídica, isto é, *"significa a livre atuação dos indivíduos e dos grupos componentes da sociedade civil, na persecução dos interesses que lhes são próprios."*[442]

Coube também a Túlio Massoni lançar a interação entre o pluralismo político e a liberdade sindical, na medida em que, com lastro em Norberto Bobbio, enaltece a existência de um poder difuso, isto é, diversos centros de poder, de forma a admitir, em todos os níveis, a maior "participação, o dissenso e, portanto, a proliferação dos lugares em que se tomam decisões coletivas."[443].

Pois bem. Para não tornar ociosas as razões que ensejam essa conclusão, mesmo porque aparentemente não há substancial controvérsia doutrinária quanto ao papel encartado ao pluralismo entre os seus objetivos fundamentais da Constituição Federal, é preciso deixar assente a seguinte premissa: como fomento ao Estado Democrático de Direito, balizado na preservação dos direitos fundamentais e na evolução do processo democrático, o sistema constitucional preserva ampla cadeia de direitos e garantias que notabilizam a inclusão participativa dos cidadãos no espaço social e político, que se consolidam em instrumentos representativos[444]:

> Conclui-se, inicialmente e desse modo, por meio de proposições científicas sistemáticas e demonstráveis, que o sistema constitucional tem como elemento formador e integrativo com os demais preceitos e princípios que lhe formam o corpo, para constituição do fim específico da Carta Política, o **pluralismo**.[445]

---

[442] MAGANO, Octavio Bueno. Política do trabalho – São Paulo : LTr, 1992, p. 190.
[443] MASSONI, 2007, op. cit., p. 70.
[444] "A Constituição Federal do Brasil reescreve-se com tintas de cores democráticas. Sistematiza o ordenamento jurídico pátrio, como se pode observar desde logo no seu preâmbulo, com o objetivo de viabilizar o que deve ser entendido como um verdadeiro Estado Democrático de Direito, assegurando o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.
O desenho constitucional preenche-se num colorido caleidoscópico, como se fosse um arco-íris libertário e grávido em opções, pronto para parir uma nova sociedade, sem as amarras castradoras do regime de exceção que a antecedeu, nascendo sob o sopro de auspiciosos ares democráticos oxigenados por uma ampla diversidade de escolhas e opiniões, para pleno gozo do exercício dos direitos sociais e individuais, usufruto de liberdades e reconhecimento de uma sociedade pluralista.", in AGUIAR, op. cit., pp. 18/19.
[445] AGUIAR, op. cit., p. 115.

Essa constatação repercute diretamente na compreensão em torno da liberdade sindical e, sobretudo, da organização sindical no Brasil. Não somente no que se refere à reinterpretação das suas condicionantes ou restrições, mas sim na ideia de central de atividade sindical, enquanto movimento, dinâmica e produção social.

Como visto, a doutrina brasileira pauta a liberdade sindical de forma quase homogênea sob as dimensões binárias individual/coletivo e negativa/positivo, dando ênfase especial à faculdade de constituição de organizações sindicais, à livre adesão individual e à não interferência externa sobre as atividades sindicais. A noção de "liberdade sindical", em regra, é posta em ordem classificatória, basicamente: no âmbito individual positivo, a capacidade e faculdade dos indivíduos em se organizarem, filiarem-se e atuarem no meio sindical; na vertente individual negativa, à inação externa, destinada a preservar o indivíduo quanto às suas escolhas; já a dimensão vertente coletiva, também subdividida em positiva e negativa, coloca-se como arcabouço preservativo à atuação e à não interferência nos sindicatos, seja pelo Estado ou pelos particulares.

Não que esse tratamento esteja errado, mas talvez incompleto, sobretudo porque se tangencia o exame quanto ao pluralismo que orbita na atividade sindical, deixando de lhe assegurar tratamento protetivo mesmo que fora das raias do reconhecimento estatal do sindicato oficial.

Por exemplo, a vertente coletiva da liberdade sindical é examinada ordinariamente com ênfase na figura do sindicato, enquanto instituição constituída e reconhecida como legítima representante dos interesses da categoria, nos termos da lei, colocando-o em posição central. Todavia, a dimensão "coletiva" da liberdade sindical dirige-se à atividade sindical no plano macro, seja ela pretérita à constituição do sindicato, como socorre aos atos de formação e organização sindical, seja concomitante às atividades realizadas por entidades já existentes, a exemplo de oposição, prestação de contas e até disputas de espaços de poder etc..

Há uma pulsão natural e espontânea, enérgica, ativa e dinâmica que é própria ao movimento sindical, natural de um regime democrático, e sobre a qual deve haver igual proteção e atenção da legislação e dos atores, sob pena de torná-lo estático. Eis a mudança de olhar: o centro da liberdade sindical é o próprio movimento (pulsão, dinâmica, conjunto de ações etc.) inerente à atividade sindical. O sindicato, por si só, é uma importante ferramenta (quiçá a maior) dessa perspectiva, mas não a única.

Não à toa, ao tratar de "condutas antissindicais", Luciano Martinez salientou que o termo "sindical" deveria ser compreendido de forma ampla:

> 'sindical' deve ser interpretado em sua forma mais ampla, não devendo ficar restrito às organizações sindicais formalmente constituídas. É que as condutas antissindicais podem ser também a organizações de trabalhadores que ainda não se configurem como sindicatos, mas que podem trazer em si um embrião de movimento sindical.[446]

É dessa compreensão ampla de atividade sindical, dessa pulsão enérgica e dinâmica, que surge a noção de **foro sindical**, dogmática elementar à liberdade sindical e frequentemente olvidada pela doutrina, a alcançar não só "representantes sindicais, como também, com o objetivo de facilitar, promover ou fomentar a atividade gremial, as outorgadas em benefício de qualquer trabalhador contra ato que o prejudique em decorrência da sua atividade sindical."[447].

Não é demais relembrar que o art. 543, § 6º, da CLT estabelece proteção também ao empregado que, mesmo não sendo dirigente sindical, é impedido, por qualquer modo, de organizar associação profissional. Por essa razão, as condutas dirigidas pelo empregador de forma a afetar ativistas sindicais "genéricos", que não exerçam *munus* de dirigente ou representante sindical, atinge frontalmente a liberdade sindical, são condutas antissindicais "de grave intensidade"[448], como destacou Luciano Martinez.

---

[446] PIMENTA, Raquel de Castro, *Condutas antissindicais*, p. 58, apud GACEK, Stanley Arthur. **Práticas antissindicais – o papel da OIT e do Judiciário.** *Revista LTr, Vol. 78, n. 08, agosto/2014* – LTr, São Paulo, 2014, p. 974.
[447] MARTINEZ, 2013, op. cit., p. 303.
[448] Idem, p. 303.

Essa “pulsão da atividade sindical”, tomada em larga escala, traduz o componente dinâmico ou acional da liberdade sindical, independentemente de como se apresentem as articulações, se individual ou coletivamente, se informais ou esporádicas, para enfrentamento dos problemas laborais. É a “práxis sindical”, o elemento central do direito fundamental à liberdade sindical, de sorte que esta “não se arrima única e especialmente no indivíduo ou na organização, mas sim na atividade que eles podem empreender.”[449], abrangendo “qualquer ato de coligação que tenha por objeto fomentar e defender interesses dos trabalhadores no presente ou no futuro.”[450].

Parece-nos que é justamente essa tônica, focada no “foro sindical”, no ativismo sindical em si, da qual se ressentem a doutrina e a jurisprudência brasileiras de uma atenção mais aprofundada, esquivam-se ordinariamente do componente funcional ou acional da liberdade sindical.

O foro sindical estende-se não apenas os atos praticados especificamente por uma entidade sindical ou pelos indivíduos que a representam, tampouco a prerrogativa de formação de um sindicato, mas todo e qualquer ato que repercuta na atividade sindical tomada genericamente. Enxergar a liberdade sindical sob essa roupagem abre um espaço dialético extraordinário ao amadurecimento, ao crescimento e ao empoderamento do sindicalismo, abrindo-lhe à existência de um poder difuso, fora das raias do oficialismo estatal, ao mesmo tempo em que não se afasta das restrições impostas pela norma constitucional, em especial a unicidade sindical.

Mais do que isto, coloca a liberdade sindical no patamar de fundamentalidade e de essencialidade próprias dos direitos fundamentais, como um “direito gerador de outros direitos”, transcendental e transversal:

> *Dicho lo que antecede y sentada la esencialidad de la libertad sindical para la democracia en general, para el derecho del trabajo en su conjunto, y para los demás derechos de los trabajadores y partiendo de esta perspectiva que la visualiza como un derecho fundamentalísimo*

[449] Idem, pp. 243/244.
[450] Idem, p. 262.

> *generador de otros derechos fundamentales, es que debe abordarse la crítica de la libertad sindical*.[451]

Assim, assegura-se a outros atores, outras agremiações e outras manifestações sociais a participação segura e eficaz no seio democrático sindical, abrindo outros caminhos, outras possibilidades, outras vertentes, até mesmo em contraposição às entidades sindicais previamente existentes. Reafirma-se a compreensão social plural, participativa e inclusiva que a democracia requer.

Já em 1989 Oscar Ermida Uriarte destacava ser preciso a evolução do conceito de liberdade sindical positiva, atribuindo-lhe a capacidade de assegurar aos indivíduos o desenvolvimento da *atividade sindical*, sem a qual os direitos de filiação ou constituição perderiam sentido. Ou seja, também a dimensão de liberdade sindical individual deve ser vista, em última *ratio*, como um direito de atividade:

> Modernamente, porém, já não se pode admitir que a denominada *liberdade sindical individual positiva* se esgote em seu aspecto constitutivo ou associativo. Efetivamente, os direitos sindicais individuais positivos não se limitam ao direito de filiar-se ou de constituir uma organização sindical, porque estes direitos associativos ou constitutivos não são um fim em si mesmos, mas apenas um meio para possibilitar o objetivo primordial, que é o *desenvolvimento de atividade sindical*.[452]

Vale dizer que o direito ao desenvolvimento de atividade sindical, na visão do mestre uruguaio, é um direito com tônus individual, embora igualmente espraie-se para a vertente coletiva, que se apresenta preexistente, concomitante e posterior à formação dos sindicatos, aderente ou concorrencial, compreendendo, entre outros, a "atividade organizativa, propagandista, proselista, divulgadora, visando a criação de uma organização profissional que, por ser prévia a sua constituição, se desenvolve na ausência de organização sindical"[453].

Igualmente, no plano coletivo a definição de liberdade sindical associada à ideia de foro sindical toma proporções mais abrangentes e alcança qualquer articulação coletiva de trabalhadores, como uniões esporádicas ou

[451] ERMIDA URIARTE, 2012, op. cit., p. 37.
[452] URIARTE, 1989, op. cit., p. 255.
[453] Idem, pp. 255/256.

definitivas, coalizões ocasionais, associações formalmente constituídas etc., em estruturas mais ou menos formais e complexas, mesmo que em caráter concorrencial, rompendo com a vinculação única e imediata entre liberdade sindical e entidade sindical, enquanto instituição organizada e permanente. Nesse sentido, a conclusão de Alfredo Villavicencio Ríos:

> *sin embargo, dentro de la definición de libertad sindical no podemos negarles un lugar a otras articulaciones colectivas de trabajadores, menos estructuradas y más informales y esporádicas (uniones, coaliciones, etc.) que concurren con los sindicatos en el terreno de la defensa y promoción de los intereses de los trabajadores . Hay que tener siempre presente que el artículo 10 de del Convenio 87 OIT establece que en su articulado «el término organización significa toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores», con lo que se rompe la vinculación única entre sindicato (organización institucionalizada y permanente) y libertad sindical, abriéndose el abanico de su cobertura también a las formas menos estructuradas y más esporádicas. El carácter tradicional y generalizado de los primeros, su importancia y la claridad en la exposición nos llevan a referirnos sólo a ellos en adelante, aunque la resaltada amplitud de lo sindical haga que nuestras reflexiones sean aplicables en lo pertinente también a las demás articulaciones colectivas.*[454]

Disto decorre, naturalmente, que o núcleo essencial extraído da liberdade sindical tem alcance para além da figura do sindicato tomado de per si, albergando os cidadãos em sua individualidade e os agrupamentos de trabalhadores, assegura-lhes também por certo, a prerrogativa de atuarem, organizarem-se, protestarem, usarem do proselitismo, ou até mesmo conflitos *interna corporis* decorrentes de insatisfação entre membros da categoria e a respectiva entidade sindical, firmar oposição, exigir prestação de constas etc..

A liberdade sindical, individual ou coletiva, age previa ou posteriormente à criação do sindicato, dentro ou para além deste, e até mesmo em contraposição a ele. Afinal, "*la libertad sindical se ejercita hasta cuando no hay sindicato*"[455].

[454] RÍOS, 2010, op. cit., p. 88.
[455] Idem, p. 95.

Por isso, a releitura democrática ou a mutação constitucional em torno da interpretação dada ao artigo 8º da Carta Republicana de 1988, revela que o núcleo duro da liberdade sindical está vinculado necessariamente ao seu conteúdo funcional, afinal "*hay que decir que la libertad sindical es un derecho fundamentalmente de actividad*" e "*cualquier definición de la libertad sindical debe incluir necesariamente las facultades dinámicas o de actuación*"[456]. Em outras palavras, o foro sindical.

Deve ser destacado, ainda, que a unicidade sindical não constitui óbice, e nem poderia, ao reconhecimento do pluralismo social ou à dinâmica e à evolução que são inerentes à própria atividade sindical. E, para que não percamos de vista as restrições constitucionais sobre o assunto, é de bom alvitre relembrar que o artigo 8º, inciso II, veda apenas a criação de mais de uma organização sindical dentro da mesma base territorial para a mesma categoria profissional ou econômica.

É bem verdade que uma interpretação gramatical da expressão "criação" existente no texto constitucional poderia levar à equivocada conclusão de que tal restrição se espraiaria para todas as demais expressões ou manifestações sindicais ocorridas à margem da entidade sindical oficial.

Essa tese, todavia, é fortemente abandonada seja quando se reconhece ao direito fundamental à liberdade sindical uma condição de relevo frente à unicidade, a partir da aplicação do princípio da proporcionalidade, seja porque conduz a uma situação quixotesca de negação à dinâmica social própria do pluralismo[457]. Mas não só: o constituinte originário, ao se referir à "criação" de entidade sindical, nada mais quis do que dar sentido ao inciso I, o qual, como se sabe, manteve a exigência do registro sindical junto ao Ministério do Trabalho e Emprego. Ou seja, em outros termos, a restrição contida no artigo 8º é a de que

[456] Idem, p. 95.
[457] "o movimento sindical, como ensina Michel Crozier, não é apenas um produto da sociedade onde se desenvolve, produto cujas determinantes podem ser observadas detalhadamente; 'é também uma contribuição original, uma força que atua, por sua vez, sobre a sociedade. Mais rigorosamente que no caso de qualquer outra instituição social, parece-nos, ao estudar o sindicalismo, que não podemos abstrair seu aspecto motor, sua margem de liberdade criadora.'", *in* MASSONI, 2007, op. cit., p. 36.

não se concederá registro sindical ("criação") a mais de uma entidade sindical representativa de idêntica categoria dentro da mesma base territorial. E só!

Por outro lado, é preciso salientar que a pluralidade sindical, rejeitada pelo nosso ordenamento, não se confunde com a ideia de pluralismo, assim como a unicidade sindical não se confunde com unidade sindical. Muitas vezes o conceito de pluralidade sindical é tomado como "um direito de todo grupo de trabalhadores (ou de empregadores) de constituir outras organizações fora da estrutura já existente"[458] para atendimento dos seus interesses. Porém, a expressão da liberdade sindical como "direito" à organização e atuação "fora da estrutura já existente" não pode ser tratada prerrogativa exclusiva da pluralidade sindical, pois, repita-se, a restrição constitucional brasileira, no particular, diz respeito à concomitância de mais de um sindicato reconhecido oficialmente para idênticas base territorial e categoria.

Não se pode negar, dentro da liberdade sindical, o seu elemento constitutivo concorrente, sob pena de negar também as demais expressões da atividade sindical e, em especial, a capacidade de autodeterminação e a participação dos sujeitos no processo de tomadas de decisão, tão caros aos postulados democráticos, como explicado anteriormente.

Assim e dentro desse contexto de foro sindical, sobreleva-se o papel de associações não sindicais, ainda concorrentes ao sindicato pré-constituído, as quais, de igual sorte, permanecem imaculadas frente à restrição da unicidade sindical. Aliás, essa possibilidade muitas vezes deixada no esquecimento, antecede à Constituição Federal de 1988, consoante artigos 515[459] e 519[460] da

[458] Idem, p. 112.

[459] Art. 515. As associações profissionais deverão satisfazer os seguintes requisitos para serem reconhecidas como sindicatos :
a) reunião de um terço, no mínimo, de empresas legalmente constituidas, sob a forma individual ou de sociedade, se se tratar de associação de empregadores; ou de um terço dos que integrem a mesma categoria ou exerçam a mesma profissão liberal se se tratar de associação de empregados ou de trabalhadores ou agentes autônomos ou de profissão liberal;
b) duração de 3 (três) anos para o mandato da diretoria;
c) exercício do cargo de presidente por brasileiro nato, e dos demais cargos de administração e representação por brasileiros.

CLT, que estabelecem os critérios de constituição sindical (reconhecimento oficial) frente à multiplicidade de associações profissionais[461].

Amauri Mascaro Nascimento entendia, inclusive, que a pluralidade de associações não sindicais, nada obstante se ressintam das prerrogativas de sindicatos, é uma das atenuantes ao rigor trazido pela unicidade sindical[462], embora o autor admitisse que as garantias inerentes à liberdade sindical apenas se aplicariam excepcionalmente às coalizões informais e desde que conduzidas pela inércia das suas organizações sindicais oficiais[463].

Em síntese, do trajeto percorrido até aqui, chegamos a algumas conclusões.

A primeira, que a relação entre democracia e liberdade sindical é simbiótica, tornando indispensável que sejam instrumentalizados mecanismos de atribuição e limitação do exercício de poder, de livre, efetiva e inclusiva participação dos indivíduos, bem como de autonomia associativa.

Para tanto, é indispensável que a liberdade sindical seja interpretada de forma coerente e dimensionada no Estado Democrático de Direito, de sorte que as restrições constitucionais em torno da organização sindical sejam confrontadas com as demais normas da Constituição, formando um todo unitário e harmônico.

Parágrafo único. O ministro do Trabalho, Indústria, e Comércio poderá, excepcionalmente, reconhecer como sindicato a associação cujo número de associados seja inferior ao terço a que se refere a alínea a.

[460] Art. 519 - A investidura sindical será conferida sempre à associação profissional mais representativa, a juízo do Ministro do Trabalho, constituindo elementos para essa apreciação, entre outros:
a) o número de associados;
b) os serviços sociais fundados e mantidos;
c) o valor do patrimônio.

[461] Os dispositivos em referência, embora antigos no texto da CLT, sempre receberam pouca atenção, inclusive pelos atores sociais, mesmo porque, antes da Constituição Federal de 1988, o Ministério do Trabalho e Emprego atuava de forma discricionária na convalidação do registro sindical. Tanto assim que o ministro Almir Pazzianotto, indagado sobre a existência de conflitos de representação com lastro nos citados dispositivos, no âmbito do MTE durante a sua gestão, respondeu não se recordar de um único exemplo (entrevista realizada no desenvolvimento do presente trabalho).

[462] NASCIMENTO, 2015, op. cit., p. 196.

[463] Idem, p. 55.

Esse exercício interpretativo redimensiona o direito fundamental da liberdade sindical, coloca-o em absoluta sobreposição à restrição da unicidade sindical e protege qualquer expressão de ativismo sindical (componente dinâmico, funcional ou acional da liberdade sindical), mesmo que fora das raias do sindicato oficialmente reconhecido. Dentro dessa perspectiva, a liberdade sindical também assegura a possibilidade de coexistência e concorrência entre entidades oficiais (reconhecidas pelo Estado) e associações paralelas, endossando as raízes pluralísticas e democráticas da Constituição Federal de 1988, ainda que condicione algumas prerrogativas sindicais às limitações impostas pela unicidade sindical.

Até agora, essa construção foi realizada no plano teórico. Mas, antecipamos que, na verdade, o objetivo precípuo deste trabalho era ofertar alguma alternativa já à disposição no ordenamento para enfrentar a crise que assola o sindicalismo no país. Então, é chegada a hora de dar contornos práticos ao problema.

Antes, porém, uma regressão é importante: o cotejo dos itens anteriores permite concluir que a crise democrática e a crise no âmbito sindical "nascem do mesmo pecado original", como constatou Túlio Massoni[464], que é a crise de representatividade. Então, a questão que agora se apresenta é: de que forma aquela releitura da liberdade sindical permite a readequação, o aprimoramento e a evolução da organização sindical brasileira, como alternativa à superação da crise evidenciada?

É disso que trataremos a seguir.

[464]"*Na análise de Bruno Veneziani, tanto a crise da democracia como a crise da representação sindical nascem de um mesmo 'pecado original': inicialmente surgem como uma representação de vontade e gradualmente se transformam em uma representação de interesses. Tal como o Estado Liberal burguês desvinculou-se da noção de mandato imperativo entre eleições e eleitores o mesmo pode suceder, em limites excessivos, com as entidades sindicais.", in* MASSONI, Túlio de Oliveira. Representatividade Sindical – São Paulo : LTr, 2007, pág. 106

CAPÍTULO IV – A INVESTIDURA SINDICAL: CRITÉRIO DA ANTERIORIDADE OU DA REPRESENTATIVIDADE?

Até agora, vimos como a organização sindical brasileira foi concebida no curso histórico e como as restrições à liberdade sindical, presentes no art. 8º da Constituição Federal foram absorvidas e reproduzidas de maneira irrefletida desde então. Identificou-se também que o sindicalismo, no Brasil, atravessa uma grave crise, proveniente de causas endógenas e exógenas, a testemunhar a carência de ambiente democrático e a falta de representatividade como os problemas mais complexos em torno do tema.

Por outro lado, mostrou-se que, enquanto expressão democrática e direito fundamental, a liberdade sindical admite e até impõe permanente reindexação do seu conteúdo normativo, privilegiando seu núcleo duro, essencial, com a finalidade de se readequar espaço-temporalmente e responder prontamente às patologias visíveis no sistema, por meio de mutação constitucional interpretativa. Esse caminho demanda a revisitação conceitual da liberdade sindical, para tonificar o seu componente dinâmico, funcional e acional, abrindo espaço aos cidadãos e às manifestações, agremiações ou organizações coletivas informais, fora das raias do sindicalismo “oficialmente” reconhecido pelo Estado.

De que forma, porém, essa construção pode ser contributiva na superação das patologias visíveis dentro da organização sindical brasileira e na reoxigenação dos pressupostos democráticos no meio sindical?

Uma já foi apresentada e é subjacente à releitura do próprio princípio da liberdade sindical, qual seja, o redimensionamento das restrições contidas no plano normativo constitucional, em especial aquela imposta pela unicidade sindical (causa endógena), dando a ela menor envergadura do que ordinariamente a doutrina e a jurisprudência vêm lhe atribuindo. A vinculação entre o núcleo duro da liberdade sindical e o seu conteúdo funcional, a qual

chamamos de “foro sindical”, conduz necessariamente a enxergar a unicidade sindical sob o prisma de limitação à pluralidade sindical oficial, mas não ao pluralismo e à diversidade no seio da atividade sindical. Em outros termos, unicidade sindical vista única e exclusivamente como proibição de reconhecimento oficial, proveniente do Estado, de mais de uma entidade sindical com idênticas base territorial e categoria.

Mas, como foi dito, a crise do sindicalismo, assim como a crise democrática, é sobretudo uma crise de representatividade. E, se assim o é, mesmo após a releitura proposta para o princípio da liberdade sindical, a restrição da unicidade permaneceria a impor o monopólio de representação da categoria, mantendo-se como óbice à superação daquela patologia.

Contudo, a nosso sentir, essa premissa é falsa, sobretudo por duas razões:

Primeiro, porque confunde representação com representatividade e, consequentemente, endossa indesejáveis problemas de conformação e organização sindicais nas demandas judiciais sobre o tema. Em segundo plano, pois o “monopólio de representação” atribuído a um determinado sindicato pelas vias oficiais não se confunde com a infinita e inatingível perpetuação da sua investidura sindical, que é, por natureza, precária.

São duas questões distintas a merecerem reflexão pausada, como consectárias da reconstrução da liberdade sindical destinada à superação (ou atenuação) da crise do sindicalismo: uma, a dicotomia representação x representatividade sindicais; a outra, o cancelamento da investidura sindical dada a uma entidade prévia e oficialmente reconhecida em favor de outra associação profissional que contemple maior representatividade da categoria.

Como visto, os predicados democráticos partem necessariamente de princípios básicos de atribuição e, em mesmo grau de importância, limitação do poder. Esses predicados são condições basilares no Estado Democrático de Direito a fim de potencializar o desiderato democrático da igualdade e liberdade.

Assim sendo, os postulados democráticos, e como tal a própria liberdade sindical, asseguram espaços de conflito que impõem permanente revisão da legitimidade de poder, impedindo que o seu exercício ocorra com ânimo de perpetuidade e sem limites. É dizer, nesse sentido, que a liberdade sindical revela-se "instrumento para assegurar uma espécie de 'ilegitimidade potencial de toda relação de dominação'."[465]

Se é preciso repensar o papel e os formatos dos sindicatos e do movimento sindical para se adequarem à dinâmica social pós-moderna, abrindo-lhes novas perspectivas frente a crise atual[466], apenas a partir do olhar sobre um regime democrático que valorize a igualdade e liberdade, assim como a atribuição e limitação de poder, é que se poderá garantir e proteger o direito fundamental da liberdade sindical. Se a nossa legislação não prevê a plena liberdade e a autonomia sindicais, ao menos nos moldes da Convenção n. 87 da OIT, é necessário "viabilizar a simultaneidade de pressão e de regulação conjunta entre atores sociais envolvidos nas relações de trabalho"[467], o que necessariamente passa por essa tônica, de valorização da igualdade e liberdade, atribuição e limitação de poderes.

É nesse ponto nevrálgico do sindicalismo que se posiciona o tema da representatividade sindical.

4.1 Representatividade x Representação – representação formal x representação efetiva

Sob o ponto de vista geral, "representação" quer dizer atuação em nome de outrem, podendo se dar de forma legal ou convencional. A

[465] BRITTO PEREIRA, Ricardo José de. **Revisitando o conceito de autonomia sindical.** *In: Temas de direito sindical: homenagem a José Cláudio Monteiro de Brito Filho* / Ricardo José Macêdo de Britto Pereira, Lorena Vasconcelos Porto, organizadores – São Paulo : LTr, 2011, p. 25.
[466] MASSONI, 2007, op. cit., pp. 35-42.
[467] Idem, p. 42.

representação é legal quando existe expressa imposição normativa, como ocorre com os pais, tutores, curadores, síndicos, administradores etc. Convencional ou voluntária, quando decorrente de mandato, negócio jurídico específico[468].

Nos dizeres de Octávio Magano, representação significa a realização de atos jurídicos em nome de terceiro, ao qual os efeitos decorrentes do negócio se aplica, promovendo a "'potencialização da capacidade dos sujeitos de direito, que, graças à representação, adquirem como que o dom da ubiqüidade.'"[469]. Daí porque é acertado dizer que o problema da representação "é co-natural ao próprio problema da organização de uma pluralidade de pessoas para a satisfação de um interesse comum."[470].

Interessa-nos, primordialmente, para o tema em exame, a representação legal, que constitui *munus* para exercício de uma atividade obrigatória, sempre no interesse do interessado[471]. Na lição de Carlos Roberto Gonçalves:

> A representação *legal* constitui um verdadeiro *munus*, tendo em vista que o representante exerce uma atividade obrigatório, investido de autêntico poder, sendo instituída em razão da necessidade de se atribuir a alguém a função de cuidar dos interesses das pessoas incapazes. Neste caso, supre a falta de capacidade do representado e tem caráter personalíssimo, sendo indelegável o seu exercício.
> Ocorre também a representação legal de pessoas capazes, em diversas situações. É conferida aos sindicatos, para a celebração de acordos coletivos; ao síndico dos condomínios em edificações ou edilícios; ao administrador da massa falida; ao inventariante etc..[472]

Essa é a compreensão ordinariamente dada no âmbito civil. Entretanto, essa classificação não se amolda integralmente à representação coletiva trabalhista, que se distingue da ordinária por possuir características próprias e específicas[473], principalmente na medida em que os sindicatos

---

[468] GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito civil brasileiro, volume 1: parte geral – 13ª ed. – São Paulo : Saraiva, 2015, p. 397.
[469] APUD MASSONI, 2007, op. cit., p. 73.
[470] Idem, p. 75.
[471] GONÇALVES, 2015, op. cit., pp. 396/397.
[472] Idem, p. 397.
[473] MASSONI, Túlio de Oliveira. **Representatividade Sindical** – São Paulo : LTr, 2007, pág. 74: "A representação coletiva de trabalhadores, seja pelo sindicato, seja pelos representantes eleitos no local de trabalho, possui caracteres próprios e específicos que a distinguem das formas tradicionais de representação. De acordo com *Alain Supiot*, não tem por objeto realizar atos

assumem naturalmente a atuação em favor de terceiros pela simples integração destes a uma coletividade, intitulada pelo nosso ordenamento de categoria, nada mais que um "amorfo sociológico", na expressão de Estêvão Mallet[474].

A representação coletiva dos trabalhadores transcende ao associativismo, alcançando todos os indivíduos que integram aquela coletividade. Na visão de Mozart Victor Russomano, tem matrizes sociológicas, nascida espontaneamente no curso histórico, cuidando, "pois, de representação sociologicamente necessária, que a torna jurídica através da norma de direito que a legitima e delimita."[475].

Por isso, tornou-se necessário ajustar os conceitos tradicionalmente admitidos pela doutrina civilista em torno da representação, que se tornaram insuficientes ao tema da representação legal pelos sindicatos, principalmente quando estes aumentaram substancialmente a sua esfera de influência[476].

Além disso, as incumbências institucionais delegadas ao sindicato, que afetam diretamente a ordem econômica[477], impuseram à representação sindical outras particularidades. Entre essas, destaque-se primeiro que a representação sindical não conduz linearmente à expressão da vontade do representado, isto é, não torna o representante um mero condutor da vontade do representado. Daí, "No limite e em determinadas situações, alguns chegam a afirmar que o grupo representado, enquanto tal, apenas passa a existir no ato da representação."[478].

---

jurídicos em nome de um sujeito de direito já existente porque visa atribuir funções as mais diversas (representação orgânica nos organismos mistos, representação em juízo, reivindicação, concertação, controle etc.). Diante de tais circunstâncias, existe uma grande especificidade do conceito de representação no direito do trablaho que, para *Supiot*, 'não pode ser subsumido nem à do direito privado (em particular a representação legal que se encontra no contrato de mandato, ou à representação legal em direito das pessoas), nem àquela do direito público (em particular à representação política)'".

[474] MALLET, Estêvão. **Temas de Direito do Trabalho** – São Paulo : LTr, 1998, p. 107.

[475] RUSSOMANO, Mozart Victor. **Natureza jurídica do sindicato**. *Relações coletivas de trabalho* / coordenação João de Lima Teixeira Filho. São Paulo : Ltr, 1989, pp. 226.

[476] MASSONI, 2007, op. cit., p. 84.

[477] DIAS, Carlos Eduardo Gonçalves. A efetivação jurisdicional da liberdade sindical. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Departamento de Direito do Trabalho e Previdência Social na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, janeiro de 2014, p. 55.

[478] MASSONI, 2007, op. cit., p. 74.

Ademais, a representação sindical supera as raias da própria organização sindical, projetando-se para além dela e alcança os planos coletivo, individual ou até mesmo social, como expressão do pluralismo jurídico-político[479].

É dentro desse grau de complexidade inerente à representação sindical que se tornou comum a aceitação doutrinária de que esta envolve uma diversidade de feixes. Entre as classificações existentes, é interessante a sistematização promovida por BABACE, citado por Túlio Massoni, no seguinte sentido: (i) representação sindical interna e externa (consistente nas manifestações do fenômeno dentro e fora da organização sindical); (ii) representação a partir do interesse representado, se individual, coletivo ou social; e, por fim, aquela que revela uma efetiva distinção conceitual, (iii) consistente na diferenciação entre representação e representatividade[480].

É nesse último ponto que a questão ganha contornos de maior relevância ao nosso exame. Qual a distinção entre representação e representatividade? Essencialmente, a primeira provém do aspecto legal e a segunda, da legitimidade.

Um sindicato pode ter a representação de determinada categoria, mas, sem exercício permanente e eficaz em favor de seus membros, não possui representatividade[481]. Disso decorre que a identificação da entidade sindical mais

---

[479] "O fundamento da representação sindical de interesses (individuais e coletivos) é a autonomia privada coletiva, noção construída pela doutrina italiana após a queda do regime fascista corporativista e que tem, como pressuposto, o pluralismo jurídico-político.
Ensina *Octavio Bueno Magano* que, sendo a sociedade civil composta de vários centros de poder, 'cada um deles desenvolve o seu sistema normativo, ressalvada a predominância do sistema estatal. Vale dizer, em outras palavras, que os grupos gozam de autonomia, enquanto o Estado detém a soberania. (...) Do ponto de vista político, o que se realça é a existência de um sistema em que as decisões provêm de uma interação e da competição de uma multiplicidade de grupos representando interesses sociais diversos, cabendo ao Estado a função de mero árbitro na solução dos interesses conflitantes.", MASSONI, 2007, op. cit., p. 103.

[480] "O primeiro critério consiste em distinguir as manifestações do fenômeno dentro da organização sindical de suas projeções fora dela, sendo possível a referência a duas faces da representação sindical, uma interna e outra externa. O segundo critério funda-se no tipo de interesse representado (individual, coletivo ou social). Finalmente, uma terceira e última classificação (que constitui mais propriamente uma distinção conceitual) consiste na diferenciação entre os termos representação e representatividade para aludir a fenômenos que se consideram diferentes.", Idem, p. 80.

[481] NASCIMENTO, 2015, op. cit., p. 213.

representativa não constitui uma relação apriorística, de modo que o sindicato representante da categoria não será necessariamente o mais representativo[482].

Também para Oscar Ermida Uriarte os conceitos não se confundem: a representação é mecânica, na medida em que os sindicatos representam seus membros como qualquer outra associação representa seus filiados; a representatividade, por sua vez, está vinculada à ideia de mobilização e constitui um *plus* à representação:

> *La representación es mecánica o aritmética: el sindicato representa a sus afiliados como cualquier otra institución o asociación representa a sus miembros. La representatividad es otra cosa: se refiere a la capacidad de convocatoria, arrastre o movilización del sindicato que, cuando la posee, convoca muchos más trabajadores que sus afiliados. El sindicato representativo moviliza a trabajadores no afiliados. La representatividad es un plus sobre la mera representación.*
> *En ese sentido, es más importante la representatividad que la representación, aunque hasta cierto punto, esta es un requisito necessário aunque no suficiente para alcanzar la primera*[483]

Conceituando a representatividade, Oliveira Dias indica ser um atributo decorrente da legitimidade, enquanto que a representação revela a "condição de certa entidade de deter o poder de atuar em nome de determinado segmento, em regra derivada de um reconhecimento institucional dessa condição"[484]. Ou seja, esta vincula-se à legalidade; aquela, à legitimidade[485].

---

[482] MASSONI, 2007, op. cit., p. 116.
[483] ERMIDA URIARTE, 2012, op. cit., p. 49.
[484] DIAS, Carlos Eduardo Oliveira. **A efetivação jurisdicional da liberdade sindical**: os critérios de legitimação sindical e sua concretização pela jurisdição trabalhista. Tese (Doutorado em Direito do Trabalho) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2014. doi:10.11606/T.2.2014.tde-08122014-160300. Acesso em 01.08.2016, pág. 391/392.
[485] Rachel Verlengia também trouxe distinção entre representatividade e representação a partir da legitimação: "Desse modo, tem-se que a representação sindical se refere ao funcionamento do sindicato, no âmbito civil, e que ela tem relação com os aspectos formais da representação e que qualquer sindicato a exerce, nas funções que lhe são próprias, especialmente no exercício da autonomia coletiva.
Já a representatividade sindical é um critério de valoração da capacidade de uma organização sindical para representar os interesses profissionais. Ela exprime uma relação que não se dá apenas entre grupo e indivíduo, mas, preponderantemente, entre estrutura organizativa e grupo profissional amplo, no todo, para filiados e não filiados, e destina-se à efetividade da autotutela. Refere-se à representação de interesses, não se tratando de representação em sentido estrito, pois não dá origem a atos de eficácia jurídica relativos aos interesses das categorias.
A expressão 'representatividade' está ligada estruturalmente à idoneidade do fenômeno organizativo sindical para que este seja o porta-voz dos interesses unitários do grupo, não importando seus modos de composição, já que integra trabalhadores sindicalizados e não sindicalizados. **Sob o ponto de vista sociológico, a representatividade é um conceito pré-jurídico, cuja legitimidade surge das regras da experiência e de situações históricas de**

Segundo Marcus de Oliveira Kaufmann, a representatividade insere-se estruturalmente na idoneidade da organização sindical, na proximidade entre o sindicato e a "*massa amorfa dispersa na ideia de categoria, econômica ou, principalmente, profissional, e daí a noção de vinculação entre estrutura organizacional e o grupo profissional ou econômico amplo.*"[486]. Assim, é "*considerada como o título de legitimidade e de autenticidade da formal representação sindical*"[487]:

> Assim sendo, de fato, na expressão 'representatividade' está incluída estruturalmente a idoneidade do fenômeno organizativo sindical para ser o porta-voz dos interesses unitários do grupo, sem relevância sobre os modos de composição deste (o qual integra trabalhadores sindicalizados e não sindicalizados). O que importa aqui, então, é a capacidade da organização para interpretar a vontade, mais que representá-la pelo explícito recebimento de um mandato.[488]

Em outros termos, a representatividade "indica um elevado nível de poder social do sindicato e sua qualidade de interlocutor privilegiado em suas relações com os outros atores do sistema"[489]. É uma qualidade, um atributo de eficácia, de atuação e, portanto, de legitimidade, pode ser classificada como "'abreviação semântica para indicar um sujeito cuja ação de tutela coletiva de interesses seja efetiva: representatividade está a indicar efetividade de ação de tutela.*'"*[490].

Contudo, analisar o tema da representatividade desafia, de logo, uma constatação: o seu emprego está comumente associado a regimes jurídicos que abraçaram o pluralismo sindical. Oscar Ermida Uriarte destacava que o critério do "sindicato mais representativo" surgiu justamente da dicotomia entre pluralismo e unidade sindical, como "*un recurso que permite arribar o acercarse a una conciliación o concurrencia entre el pluralismo necesario a la libertad y la*

---

direito."", VERLENGIA, Rachel. *Representatividade sindical no modelo brasileiro : crise e efetividade* – São Paulo: LTR, 2011, pág. 63.

[486] KAUFMANN, Marcus de Oliveira. **Da formal representação à efetiva representatividade sindical – problemas e sugestões em modelo de unicidade.** Revista LTr, Vol. 75, n. 07, julho/2011 – LTr, São Paulo, 2011, p. 796.

[487] Idem, p. 795.

[488] Ibidem.

[489] MASSONI, 2007, p. 116.

[490] CARUSO, Bruno, apud MASSONI, 2007, op. cit., p. 121.

eficacia unitaria para la acción."[491]. Não à toa, alguns autores a relacionam diretamente à pluralidade sindical, como se houvesse entre ambas uma relação simbiótica[492].

E, como o nosso propósito, repisado ao longo desse trabalho, é oferecer uma alternativa disponível no ordenamento à superação ou à atenuação da patologia de deficiência democrática evidente no sindicalismo brasileiro, não podemos nos perder de dois pontos chaves nessa perspectiva: é possível acolher o critério de representatividade nas questões que envolvam organização sindical brasileira, nada obstante a unicidade sindical? E, caso afirmativa a primeira resposta, em que medida a representatividade poderá auxiliar nesse fim?

À primeira indagação, já respondemos, ainda que involuntariamente, nos capítulos anteriores: vista apenas enquanto fator restritivo da liberdade sindical, a unicidade prevista no artigo 8º da Constituição Federal condiciona única e tão somente o reconhecimento oficial, pelo Estado, da entidade sindical que faz as vezes da representação legal da categoria. Mas, de forma alguma, aniquila a pulsão social ou o componente dinâmico do movimento ou atividade sindical.

Ou seja, a unicidade sindical condiciona o monopólio de representação oficial, mas não afeta sequer representações concorrenciais ou paralelas, ainda que "marginais" ao oficialismo, muito menos impede o afloramento do exercício sindical calcado na representatividade.

---

[491] Apud EBERT, 2007, op. cit., p. 32.

[492] "A distinção entre representação sindical e representatividade sindical não é meramente terminológica. São termos correlatos mas não necessariamente coincidentes. O liame entre representatividade e representação é uma relação de qualidade em relação à função ou ao poder; a representatividade exprime uma qualidade necessária para o exercício de uma função e de poderes para os quais se torna necessária. Nas palavras de *Jean Maurice Verdier*, 'a representatividade é um modo de habilitação dos mais aptos a representar. É um título de legitimidade e de autenticidade da representação sindical.
A representatividade é simultaneamente causa/princípio e consequência/fim da liberdade sindical. Como método de escolha, pressupõe a pluralidade sindical (ao menos a possibilidade de pluralidade), somente concebível dentro de um contexto de liberdade sindical. Por sua vez – e no sentido inverso – apenas sendo livre em todas as dimensões é que os sindicatos poderão adquirir/alcançar a qualidade de *representativos*.", MASSONI, 2007, op. cit., p. 108, grifos nossos.

De outra banda, não fosse o bastante, a Constituição Federal de 1988 tampouco estabeleceu critérios a serem levados em consideração quando da investidura (registro) sindical pelo Estado, de forma a afastar por completo ilações de incompatibilidade entre o nosso ordenamento com o critério de representatividade.

Por derradeiro, mas não menos importante, sobrevém outra razão a viabilizar o critério da representatividade, esta de caráter mais objetivo na resposta à primeira indagação alhures feita: a representatividade já é abraçada pela legislação vigente como critério destinado à investidura sindical, especificamente no artigo 519, *caput*, da CLT, muitas vezes esquecido ou subvalorizado pela doutrina e jurisprudência[493]:

> Art. 519 – **A investidura sindical será conferida sempre à associação profissional mais representativa**, a juízo do Ministro do Trabalho, constituindo elementos para essa apreciação, entre outros:
> a) o número de associados;
> b) os serviços sociais fundados e mantidos;
> c) o valor do patrimônio. (grifos nossos)

Por qualquer prisma que se observe, não se pode concluir que a representatividade, enquanto critério de investidura sindical, esteja adstrita aos sistemas jurídicos que adotaram o pluralismo sindical. Ao menos não no modelo de unicidade sindical brasileiro. Ao contrário, o nosso ordenamento traz a representatividade como critério de legitimação das entidades sindicais que venham a postular o reconhecimento oficial.

---

[493] "[...] a representatividade é um instituto extremamente subvalorizado dentro da organização sindical brasileira, não tendo, tradicionalmente, qualquer relevância no plano das entidades sindicais de base. Esse fenômeno se agrava considerando-se que, como já fora exposto, o sistema brasileiro favorece à existência de baixo índice de filiação sindical, o que tende a produzir um notável dissenso entre a representação formal exercida pelos detentores do registro oficial e a sua capacidade de interlocução com a base representada. Dentre outros efeitos, essa representatividade deficiente permite que haja uma grave distorção no exercício daquela que constitui a principal função do sindicato: a negociação coletiva.", DIAS, 2014, op. cit., p. 402. Idêntica conclusão é lançada por KAUFMANN: "A história normativa demonstra que, no Brasil, qualquer discussão jurídica nunca se ateve à aferição da efetiva representatividade sindical. Quando muito, a discussão era, tão somente, em relação à representação legal, formal, jungida à exploração de qual sindicato obteve, em primeiro lugar, a certidão de registro sindical perante o MTE.", KAUFMANN, Marcus de Oliveira. **Da formal representação à efetiva representatividade sindical – problemas e sugestões em modelo de unicidade.** Revista LTr, Vol. 75, n. 07, julho/2011 – LTr, São Paulo, 2011, p. 797.

Esclarecido o primeiro ponto, cabe-nos incursionar na segunda indagação: de que forma o critério da representatividade pode nos auxiliar na superação ou atenuação do déficit democrático sindical brasileiro?

Ora, se, como visto, a representatividade é primordialmente um atributo de legitimação, enxergá-la como elementar à organização sindical muda completamente o referencial em torno do assunto, permitindo resplandecer em maior escala o anseio democrático e o primado pela liberdade sindical, assegurando espaços de conflito que impõem permanente revisão da legitimidade no poder e impedindo que o seu exercício ocorra com ânimo de perpetuidade e sem limites.

Nesses termos, a representatividade revela-se instrumento de legitimação do próprio *munus* sindical, conectando-se intimamente com a pulsão social ou com o componente dinâmico que são inerentes ao movimento ou à atividade sindical, os quais, por sua vez, são o núcleo duro e essencial do direito fundamental da liberdade sindical.

Atende-se, assim, à imposição constitucional de propiciar e estimular espaços sociais amplos, pluralísticos e democrático, com ênfase no agrupamento espontâneo e na prevalência da autonomia dos interessados, como constatou Antônio Carlos Aguiar:

> A legitimidade, derivada da competência concorrente, exerce-se de acordo com a aferição da efetiva representatividade, ou seja, dentro do espaço livre e democrático existente no sistema constitucional, e, nesse espaço, encontram-se orbitando os temas transversais constitucionais (princípios e direitos fundamentais) que servem de eixo fundante à materialização da realidade, fazendo com que se concretizem em situações reais as verdades democráticas.
> O conviver simultâneo de entidades concorrentes (confederativo-conservador e livre-democrático) se dá de acordo com uma percepção ecológica profunda, ou seja, em que se reconhece uma interdependência fundamental de todos os fenômenos, aliado ao fato de que, enquanto indivíduos e sociedades, estamos todos encaixados nos processos cíclicos da natureza (e, em última análise, somos dependentes desses processos). Essa visão expansionista se dá à mercê da utilização do método holístico ou sistêmico, que vê o todo como indissociável, uma vez que o simples estudo das partes não permite conhecer o funcionamento do organismo.
> Logo, a legitimidade para a representação sindical funda-se em critérios imanentes, inerentes à democracia, pautados em princípios

> constitucionais, de acordo com a solidariedade de interesses, requisitos democráticos e quantitativos, e no agrupamento espontâneo, que garantem o equilíbrio harmônico de manifestação e materialização da autonomia dos interessados.[494]

Na mesma medida, a representatividade sindical contribui também para atenuar a própria crise de representação, existente no seio democrático, pois, lastreada na ação coletiva e no efetivo atendimento de interesses do grupo, tonifica o enlace entre a categoria e a estrutura sindical, tornando mais estreita e íntima a relação entre representantes e representados.

Consequentemente, traz efeito desejável frente à ocorrência desmedida de atomização das categorias, outra patologia do sindicalismo brasileiro, já que quanto maior a representatividade, "*mais difícil ficará a separação da vestimenta sindical do corpo nu da categoria*."[495]. E, com isso, alinha cada vez mais a representação formal à representação material. Na conclusão de Marcus de Oliveira Kaufmann, "A união, o total amálgama transforma a voz representada na própria entidade que se apresenta como sujeito coletivo de trabalho em representação sindical formal."[496].

No campo prático, a aceitação do pressuposto da representatividade abre importante instrumento nas discussões e disputas intersindicais, cujo campo de debate, inevitavelmente, é o Judiciário.

No entanto, no segundo capítulo, lançamos crítica ao papel assumido pelo Judiciário após a Constituição Federal de 1988, com o assujeitamento da autonomia coletiva dos trabalhadores.

Permitamo-nos, então, a digressão a seguir, para evitar cairmos em contradição.

---

[494] AGUIAR, 2016, p. 168.
[495] KAUFMANN, Marcus de Oliveira. **Da formal representação à efetiva representatividade sindical – problemas e sugestões em modelo de unicidade.** Revista LTr, Vol. 75, n. 07, julho/2011 – LTr, São Paulo, 2011, p. 796.
[496] Ibidem.

4.2 Intervencionismo estatal (ativismo judicial) na definição do critério de representatividade

Destacamos, linhas atrás, de que forma a Constituição Federal de 1988 mudou o campo de controle na organização sindical do Poder Executivo para o Poder Judiciário, que se deparou com inúmeros casos de desmembramentos e/ou criação de sindicatos dentro do labirinto de conceitos indeterminados, presentes na legislação, como o de categoria econômica e profissional, além de seus consectários, a exemplo de categoria eclética, diferenciada, conexa etc.. Dissemos também que a problema atual concentrou-se no ingresso de um novo ator social, o juiz trabalhista, que promovia involuntariamente um autoritarismo renovado, com "vernizes democráticos", na expressão de COLUMBU e MASSONI, e que, em certa medida, o direcionamento dos debates ao Judiciário revelava uma causa endógena da crise do sindicalismo no Brasil.

Não seria, então, um contrassenso agora propor que o critério de representatividade fosse levado a cabo pelo próprio Judiciário, nas demandas intersindicais?

Sem dúvidas, como afirmado anteriormente, melhor seria que a condução da organização sindical ficasse a encargo exclusivamente dos trabalhadores, afastando qualquer interferência na espontaneidade e autodeterminação na esfera de representação desses atores sociais. Todavia, isto não indica uma ideia extremada de que as questões sindicais estariam blindadas do controle judicial.

Diria Magano que se lhe fosse permitido interferir na redação da Constituição brasileira, substituiria todo o artigo 8º por uma única regra de organização sindical: "'É livre a associação profissional'"[497]. Isso, certamente, atenderia melhor à expectativa democrática quanto à liberdade sindical e

[497] MAGANO, Octavio Bueno. Política do trabalho – São Paulo : LTr, 1992, p. 169.

possivelmente evitaria tantas e complexas discussões sobre a organização sindical.

Sob a perspectiva democrática de liberdade sindical, o papel atribuído ao Poder Judiciário na solução dos conflitos sindicais é indesejável, pois qualquer intervenção estatal tende "*a ser nociva para a formação e para o desenvolvimento do movimento sindical. Nesse contexto, enquanto gênero, o controle administrativo e o controle jurisdicional se equivalem*" [498]. Contudo, a nossa estrutura sindical não permite outro caminho senão aquele que tenha, ainda que minimamente, algum tipo de intervenção estatal.

Por outro lado, o processo judicial é, por natureza, um campo menos nefasto e mais democrático, seja ao assegurar a participação dos atores envolvidos, dando-lhes acesso à ampla defesa e ao contraditório, seja pela exigência de provimento jurisdicional racional e fundamentado, *ex vi* art. 93, IX, da Carta Constitucional, submetido a duplo grau de jurisdição[499]:

> a despeito de configurar uma forma de controle-estatal sobre a atividade sindical, a transposição dos conflitos sobre a personalidade jurídica dos sindicatos para o plano do Poder Judiciário pode consubstanciar uma forma mais democrática de se enfrentar a questão, desde que sejam plenamente compreendidas as dimensões do acesso à Justiça em sua plenitude, inclusive a solução em prazo razoável, na esteira do inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal.[500]

Efeito indesejado proveniente da conformação normativa em torno da organização sindical, que acaba implicando na excessiva judicialização dos problemas em torno do sindicalismo, em especial no controle das restrições constitucionais à liberdade sindical, principalmente a unicidade sindical e a divisão em categorias. Mas, o controle judicial não importa, de *per si*, interferência ilegítima. São coisas diferentes, por óbvio.

Nessa quadra, não é demais lembrar o princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário, inserto no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal[501], ao

[498] DIAS, 2014, op. cit., p. 305.
[499] Ibidem.
[500] Idem, p. 307.
[501] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

qual “O controle da autonomia e da liberdade sindical não escapa”[502]. Estêvão Mallet já endossava a possibilidade de outorga sindical havendo divergência entre a vontade expressada pelo sindicato e a vontade da categoria, sustentando não se imaginar que a atividade sindical ficasse à margem de controle de fiscalização:

> Não se concebe seja o sindicato transformado em árbitro supremo dos interesses da categoria, de tal modo que sua manifestação de vontade fique posta ao abrigo de qualquer questionamento ou revisão. Ato algum deve ou mesmo pode ficar livre de toda espécie de controle de fiscalização. Não se imagina, pois, o exercício da atividade sindical sem possibilidade de questionamento das decisões tomadas em nome da categoria.[503]

A possibilidade de intervenção judicial para reconhecimento da entidade mais representativa também foi examinada por Túlio Massoni, para quem disto não decorria qualquer interferência indevida na organização sindical, mas sim, ao contrário, a preservação do princípio da liberdade sindical:

> apoio fornecido ao sindicato não corresponde a uma intervenção estatal que objetiva tolher a liberdade de ação das entidades sindicais, mas representa o inevitável reconhecimento da posição de força adquirida pelo trabalho organizado e decorre da necessidade de o Estado contemporâneo recorrer à mediação sindical, em especial às entidades portadores de um elevado poder social para a composição dos conflitos.[504]

Nenhum ato, portanto, está escudado do controle judicial, inclusive aqueles que versem sobre organização e liberdade sindicais, sem que daí decorrer qualquer interferência ilegítima estatal.

Feito esse adendo, é possível avançar na defesa em torno do critério da representatividade como regra de julgamento nas demandas intersindicais sem correr riscos de contradição.

---

[502] AROUCA, José Carlos. **Democracia e autonomia sindical frente ao Ministério do Trabalho, ao Ministério Público do Trabalho e à Justiça do Trabalho.** Revista LTr, Vol. 78, n. 11, novembro/2014 – LTr, São Paulo, 2014, p. 1308.

[503] MALLET, 1998, pp. 115/116. Mais adiante: “O questionamento judicial da recusa do sindicato não caracteriza, é bom ressaltar, indevida interferência do Poder Público na organização sindical, o que seria, aliás, ilícito (Constituição, art. 8º, inciso I). Com ele apenas se tutela o interesse final envolvido na relação coletiva de trabalho, que é, como já ressaltado mais de uma vez, não o do sindicato, mas o dos integrantes da categoria, prejudicado pela recusa do sindicato.”, p. 117.

[504] MASSONI, 2007, p. 115.

4.3 Critério do sindicato mais representativo nas questões intersindicais

Nas demandas que envolvem investidura sindical, duas possibilidades aparecem em realce. A primeira diz respeito principalmente aos ordinários conflitos de desmembramento sindical, que atomizaram e atomizam a organização sindical brasileira. A outra, à possibilidade de superação de entidade anterior, dotada de registro sindical, por outra mais representativa.

4.3.1 Critério da representatividade em desmembramentos sindicais

Como já visto, um dos problemas centrais no desmembramento sindical diz respeito à própria definição do termo "categoria", sobretudo em razão das já realçadas alterações impingidas à sociedade pós-moderna:

> A verdade é que, dificilmente, hoje, se pode definir (entender mesmo!) o que seja uma categoria econômica ou profissional. A sociedade se alterou significativamente. Instituições, empresas e modelos de representação são questionados e velozmente modificados (e alteráveis). Estamos no vazio ou no excesso? Vivemos um tempo extremo ou um novo e instável equilíbrio? Caminhamos no fio da navalha e cortamos os nós que nos prendiam a um passado cheio de correntes e moralismo? Entramos numa fase de descalabro ético ou, finalmente, estamos pondo os valores a serviço dos homens e não os homens a serviço de uma moral da submissão? Atravessamos a fronteira do bem e do mal e ingressamos num deserto de certezas ou descobrimos que nossas verdades universais eram valores locais universalizados?[505]

Como, então, resolver as questões judiciais frente a essa dificuldade? Se categoria profissional é um amorfo sociológico, de que maneira o Judiciário pode enfrentar as demandas que versem sobre desmembramento sindical, sem perder de foco a preservação da liberdade sindical, mas, ao mesmo tempo, evitando a criação de sindicatos inexpressivos e oportunistas?

O ponto chave reside na releitura da legislação infraconstitucional, pois a Constituição Federal manteve o critério sem definir o que seja "categoria".

[505] AGUIAR, 2016, op. cit., p. 22.

É certo que o artigo 511, parágrafo 2º, da CLT pouco auxilia nesse desiderato, diante da amplitude e generalidade com que conceitua o tema[506]. Aliás, seria realmente difícil que a legislação realmente conseguisse atender a uma conceituação adequada, diante da natureza sociológica e volátil de categoria.

Contudo, o artigo 571 da CLT condiciona a dissociação sindical ao oferecimento, pelo novo sindicato, de "possibilidade de vida associativa" e de "ação sindical eficiente"[507]. Essas expressões são, à margem de dúvidas, muito mais importantes do que conceituar o termo categoria. E o que elas nos dizem?

A nosso sentir, duas coisas:

Em primeiro plano, endossa a importância do componente dinâmico, funcional ou acional da atividade sindical, que é o núcleo duro do direito fundamental da liberdade sindical, como visto. O desmembramento deve ocorrer desde que, atendendo aos anseios de um agrupamento de trabalhadores, o novo sindicato tenha plenas condições de exercitar o *munus* sindical, isto é, realizar com eficiência a atividade sindical (atender aos interesses dos representados, protestar, conflitar, agir coletivamente etc.).

Em segundo lugar, a avaliação qualitativa da capacidade de ativismo sindical está vinculada à própria ideia de representatividade. Ou seja, as condicionantes do artigo 571 da CLT dão ênfase à representatividade como critério de investidura sindical, ainda que não o digam expressamente.

[506] Art. 511, parágrafo 2º: a similitude de condições de vida oriunda da profissão ou trabalho em comum, em situação de emprego na mesma atividade econômica ou em atividades econômicas similares ou conexas, compõe a expressão social elementar compreendida como categoria profissional.

[507] Art 571. Qualquer das atividades ou profissões concentradas na forma do parágrafo único do artigo anterior poderá dissociar-se do sindicato principal, formando um sindicato específico, desde que o novo sindicato, a juizo da Comissão do Enquadramento Sindical, ofereça possibilidade de vida associativa regular e de ação sindical eficiente.

Ora, como falar em "possibilidade de vida associativa" e "ação sindical eficiente" se a entidade sindical não é dotada de representatividade? Uma coisa pressupõe a outra.

Parece óbvio concluir também que a valoração sobre "ação sindical eficiente" não pode ser realizada em tese ou aprioristicamente. Ao condicionar a ação sindical à "eficiência", o artigo 571 da CLT, na verdade, traduz a ideia de que esse requisito somente pode ser atendido se comparado à ação sindical já realizada pela entidade sindical pré-existente. O cotejo casuístico da "maior eficiência" no caso concreto torna-se indispensável, pois somente haverá uma ação sindical eficiente pelo "novo sindicato" se este o fizer em melhor medida e alcance que o sindicato anterior. Do contrário, a ação sindical passa a ser ineficiente.

Esse sentido altera o referencial nas questões judiciais sobre desmembramento. Em vez de um cotejo analítico quanto à observância ou não dos exatos limites geográficos da base territorial, ou da imprecisão conceitual inerente às categorias profissionais, aspectos que ordinariamente movem irrefletidamente a jurisprudência, o desmembramento sindical sob o prisma da representatividade (na qual se inserem as exigências de "possibilidade de vida associativa" e "ação sindical eficiente") força a valoração judicial pautada em atributos de legitimação dentro da organização sindical.

E assim sendo, ao tempo em que atende aos postulados democrático e pluralístico, assegurando espaços de conflito com a permanente revisão da legitimidade de poder e impedindo que o seu exercício ocorra com ânimo de perpetuidade e sem limites, o critério do sindicato mais representativo também evita o desvirtuamento do direito da liberdade sindical, notadamente visível na atomização aleatória e oportunista do sindicalismo.

Com isso, de um lado, assegura-se o desmembramento como instrumento de legitimação do próprio *munus* sindical, evidencia-se a pulsão social e o dinamismo da atividade sindical, com a inclusão no processo

democrático de agrupamentos sociais fora do sindicalismo oficial, mas, de outra banda, exerce-se uma fiscalização valorativa contra desvios de finalidade.

Ainda que não exatamente sob essa roupagem, o tema veio a ser enfrentado por COLUMBU e MASSONI, que propuseram a conceituação de categoria considerando os elementos constantes dos artigos 570 e 571 da CLT:

> O ponto de partida – e do qual não se pode fugir – é o próprio conceito de 'categoria', inscrito no art. 511 da CLT e permitido pela CF/1988 (art. 8º). Esta, parece-nos, é a chave analítica de uma possível interpretação progressista e mais democrática para nosso modelo de relações coletivas de trabalho, além de frear a criação de sindicatos inexpressivos e muitas vezes cooptados em prejuízo da classe trabalhadora.
> E o que é categoria?
> A Constituição Federal de 1988 manteve o critério, mas não define o que é.
> [...]
> A definição de 'categoria profissional' – no caso dos trabalhadores – é eminentemente sociológica e calcada em laços de solidariedade. Declara o art. 511, § 2º, da CLT:. E ainda o § 4º do mesmo dispositivo enfatiza a importância da espontaneidade do ímpeto associativo: 'Os limites de identidade, similaridade ou conexidade fixam as dimensões dentro das quais a categoria econômica ou profissional é homogênea e a associação é natural'. Pouco esclarece o referido dispositivo, tamanha a sua amplitude das expressões nele contidas.
> **Propomos, então, que o conceito de 'categoria' seja complementado pelos elementos constantes dos arts. 570 e 571 celetistas, mais especificamente, a 'possibilidade de vida associativa regular' e 'ação sindical eficiente'**".
> [...] Assim, onde houver solidariedade de interesses, ação sindical eficiente e consistência associativa haverá uma categoria e, por consequência, uma entidade sindical que lhe é correspondente. Esta parece ser uma interpretação possível, progressista e democrática do conceito de categoria profissional e que possa permitir avanços relativos e uma depuração do sistema de relações coletivas brasileiro.[508]

Todavia, a nosso sentir, não se trata propriamente dito de uma "nova conceitual" de categoria. Aliás, iniciativas nesse sentido tendem ao insucesso justamente porque se trata de uma expressão social, dinâmica e volúvel espaço-temporalmente. Contudo, esse balizamento é uma importante regra de julgamento a auxiliar os juízes quando de um impasse nas ações de desmembramento sindical.

[508] COLUMBU, Francesca, e MASSONI, Túlio de Oliveira. **Por uma concepção democrática de categoria sindical**. *In: Revista de Direito do Trabalho*, Ano 40, vol. 159, set-out/2014, pp. 175/176.

Um esclarecimento, porém, deve ser feito: não se trata aqui de primar pelo princípio da agregação, defendido na nossa doutrina principalmente pelo ministro Maurício Godinho Delgado.

Crítico da jurisprudência consolidada em relação a desmembramento sindical, especialmente quanto à fragmentação desmedida a partir do princípio da especialização, GODINHO entende que a perspectiva democrática inaugurada com a Constituição Federal de 1988 seria melhor atendida se preservados os sindicatos mais amplos e com base territorial mais abrangente. Nessa leitura, a partir do princípio da agregação, "*despontaria como mais representativo e consentâneo com a unicidade sindical brandida pela Constituição o sindicato mais amplo, mais largo, mais abrangente, de base mais extensa e de maior número de filiados.*"[509].

É bem verdade que o modelo desenhado pelo referido autor oferece-se como uma alternativa frente à unicidade sindical, pois, a seu juízo, o mais correto seria a ratificação da Convenção n. 87 da OIT e a garantia de ampla liberdade sindical. O princípio da agregação surgiria, então, como uma saída destinada a adequar a unicidade sindical aos princípios constitucionais[510].

Com todas as *venias*, o princípio da agregação comete um pecado originário, que é condicionar aprioristicamente a prevalência do "*sindicato mais largo, amplo, abrangente, de base mais extensa*" à identificação do sindicato mais representativo. A representatividade sindical pressupõe um exame qualitativo e, portanto, não se confunde com o "tamanho" da entidade sindical.

---

[509] DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho** – 14ª ed. – São Paulo : LTr, 2015, p. 1.427.

[510] Na jurisprudência, alguns precedentes têm avalizado a aplicação do princípio da agregação, ainda que não reflitam a posição majoritária. À guisa de exemplo: RR 46740-70.2009.5.10.0010, publicado no DEJT de 15.03.2013, da realtoria do Min. Maurício Godinho Delgado: "Pelo espírito das regras, princípios e institutos constitucionais nesse segmento, a representatividade e legitimidade dos sindicatos são aferidas pelo princípio da agregação sindical, que pesquisa pelo sindicato mais amplo e abrangente em contraponto ao mais específico e pulverizado. Insistindo o acórdão regional que tem essas qualidades o sindicato recorrido (Sindicato das Indústrias Mecânicas, Reparadoras de Automóveis, Caminhões, Tratores, Motos e Autopeças do Distrito Federal - SINDIRVE/DF), ao invés do sindicato ora recorrente, que sequer possui registro sindical (Súmula 677, STF), mantém-se a decisão do TRT, que atestou a legitimidade e representatividade sindicais do sindicato recorrido."

É claro que, quanto maior o sindicato, maior a tendência de sua capilarização e de que seja melhor aparelhado para garantir eficiência sindical. Mas, adotar um modelo pré-concebido, como sugere o princípio da agregação, pode conduzir a um indesejável engessamento da organização sindical, ainda que por via transversa. Ao cabo, reduz substancialmente a autonomia sindical.

Pensar a organização sindical a partir do critério do sindicato mais representativo é antes de mais nada rejeitar fórmulas prontas para atender à legitimação do *munus* sindical. É incursionar no caso concreto e avaliar as circunstâncias fáticas que permeiam aquela organicidade sindical em específico, para avaliar qual alternativa se apresenta mais adequada à eficiência da atividade sindical. É um balizamento, uma regra de julgamento destinada, entre outros, a auxiliar os juízes diante de um impasse nas ações de desmembramento sindical, e não um estado apriorístico ou pré-moldado.

4.3.2 Superação da investidura sindical: sobreposição de associação profissional mais representativa em detrimento de sindicato pré-constituído

Embora a doutrina venha, aqui e acolá, despontando para a representatividade como critério de investidura sindical, pouco se tem falado sobre a hipótese de superação de um sindicato prévia e oficialmente reconhecido por uma associação profissional mais representativa.

É bem verdade que esses casos não são frequentes casos[511], mas há forte tendência de modificação dessa realidade com o advento da Lei 13.467/2017, intitulada “Reforma Trabalhista”.

[511] Por exemplo, como já registrado, o ministro Almir Pazzianotto, indagado sobre a existência de conflitos de representação sindical a partir da valoração da entidade sindical mais representativa, no âmbito do MTE durante a sua gestão, respondeu não se recordar de um único exemplo (entrevista realizada no desenvolvimento do presente trabalho). Tampouco foram localizados, na jurisprudência, precedentes específicos de “superação” de representatividade sindical.

Com a revogação da compulsoriedade da contribuição sindical, proveniente da alteração de redação do art. 579 da CLT[512], que a tornou facultativa, não tardará a que os sindicatos pelegos, constituídos no labirinto normativo da organização sindical brasileira e com vistas ao financiamento compulsório, passem a existir exclusivamente "no papel", e aí sim sem nenhuma atuação de qualquer ordem, mínima que seja.

Muitos bradarão que essa é uma medida salutar, pois o objetivo da referida alteração legislativa foi justamente exterminar com os "sindicatos de fachada". **Contudo, o que pouco tem se questionado é como ficarão os trabalhadores que eram representados por essas entidades, já que a unicidade sindical associada ao critério da anterioridade na investidura sindical, este acolhido pela jurisprudência, impediriam a criação ou o reconhecimento de novas agremiações sindicais que assumissem o patrocínio das categorias órfãs**.

Embora, de *per si*, a extinção da contribuição sindical compulsória seja um dado positivo, mais uma vez a legislação foi tomada de anacronismo e assombro, já que foi preservada a unicidade sindical[513], não foram alteradas as regras infraconstitucionais relativas à investidura sindical e tampouco foram implementadas disposições transitórias para adaptação das entidades sindicais.

Sem cerimônia, o legislador atravessou décadas de um modelo sindical e, num rompante, extinguiu a contribuição compulsória. Mais um fio tecido na colcha de retalhos da história da organização sindical brasileira.

Esse problema repercute diretamente na questão da representação sindical. Se a restrição da unicidade sindical levar, em última *ratio*, à perpetuidade representativa da categoria, como se o reconhecimento estatal fosse um elixir da investidura sindical, como ficarão os empregados deixados à própria sorte,

[512] "Art. 579. O desconto da contribuição sindical está condicionado à autorização prévia e expressa dos que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão ou, inexistindo este, na conformidade do disposto no art. 591 desta Consolidação."
[513] Mesmo porque, neste caso, demandaria emenda constitucional.

abandonados por suas entidades sindicais existentes apenas “no papel”? Ficariam condicionados às intempéries dos processos eleitorais de seus sindicatos para, quem sabe, quando alguma composição de diretoria bem intencionada tomasse o poder, assim, voltassem a ser atendidos por uma atividade sindical eficaz?

É óbvio que se torna imprescindível repensar esse problema, que é de máxima gravidade e atualidade. Para tanto, incursionar sobre a posição jurisprudencial em relação aos critérios para investidura sindical pode ser contributivo.

4.3.2.1 Senso comum teórico: a irrefletida jurisprudência quanto à antecedência para fins de investidura sindical

Luiz Alberto Warat salienta que uma ideia jurídica que se proponha científica deve cair justamente sobre a leitura sintomática do senso comum teórico, a fim de reconstruir o real social, “ampliando-o a compreensão de seus determinantes e condicionantes”[514]. Para o referido autor, o senso comum teórico dos juristas “não tem a pretensão de construir um objeto de conhecimento sobre a realidade social, senão normatizá-la e justificá-la por meio de um conhecimento padronizado”[515], assegurando, assim, “a reprodução de valores e práticas predominantes [...] comandadas por interesses que tomam a forma de princípios ou diretrizes”[516].

Senso comum implica reprodução de comportamentos, seguidos sem questionamentos, de maneira irrefletida[517]. Funciona como um mito, apresentando explicações prontas e cria uma ilusão de compreensão:

---

[514] WARAT, Luiz Alberto. **O senso comum teórico dos juristas**. In.: Introdução crítica ao direito / José Geraldo de Sousa Júnior (org.). (Série o direito achado na rua; V. 1) – 4. ed. – Brasília : Universidade de Brasília, 1993, p. 102.
[515] Ibidem.
[516] Ibidem.
[517] AGUIAR, 2016, op. cit., p. 79.

> O senso comum funciona exatamente como a mitologia quando apresenta explicações prontas sobre quaisquer circunstâncias a fatos e/ou condições diferenciadas, que exigiriam um detalhamento técnico-científico mais profundo. Privilegia a verossimilhança, na crença de que essa forma de agir mais atenuada se presta a amenizar efeitos de futuras e eventuais adversidades contrárias à crença comum ou popular. Cria uma ilusão de compreensão, enfraquece a pesquisa e faz com que se pense que sabemos mais do que realmente sabemos.[518]

É justamente nesse movimento de reprodução mecânica, de conhecimento padronizado, que se apresentam os critérios de investidura sindical adotados tanto pela doutrina[519] quanto pela jurisprudência.

Diversas foram as oportunidades em que o Supremo Tribunal Federal se manifestou acerca do princípio da liberdade sindical e de registros sindicais. Ao que é objeto de exame, talvez o precedente mais importante nessa teia histórica é aquele proveniente do Mandado de Injunção n. 144-8/SP.

Em linhas gerais, discutia-se se expressão "ressalvado o registro no órgão competente"[520], presente no inciso I do artigo 8º, matinha ou não a competência do Ministério do Trabalho e Emprego na realização dos registros sindicais após a Constituição Federal de 1988 ou se, ao revés, o "registro" poderia ser cartorário. Não é necessário nos aprofundarmos excessivamente nos fundamentos extraídos daquele precedente, mas é indispensável registrar que, naquela oportunidade, entendendo que a unicidade sindical era a mais importante das limitações ao princípio da liberdade sindical, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a competência do referido Órgão ministerial para "salvaguardar" o monopólio de representação sindical[521], dando-lhe até feição principiológica.

---

[518] Idem, p. 88.

[519] Exemplificativamente: "Em se tratando de categoria e território idênticos, há de ser respeitado o princípio da anterioridade para aquisição da personalidade civil-sindical, conforme monopólio do cadastro sindical pelo MTE (Súmula n. 677 do STF).", NICOLADELI, Sandro Lunard. *Elementos de direito sindical brasileiro e internacional* : diálogos, (in) conclusões e estratégias possíveis – São Paulo : LTr, 2017, pp. 212/213.

[520] "Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:
I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;"

[521] Eis a ementa do citado acórdão: "I. Mandado de injunção: ocorrencia de legitimação "ad causam" e ausência de interesse processual. 1. Associação profissional detem legitimidade "ad causam" para impetrar mandado de injunção tendente a colmatação de lacuna da disciplina legislativa alegadamente necessaria ao exercício da liberdade de converter-se em sindicato (CF, art. 8.). 2. Não há interesse processual necessario a impetração de mandado de injunção, se o

Na sequência, seguirem-se outros precedentes[522], que trilharam o mesmo caminho, até a edição da Súmula/STF n. 677[523], consolidando definitivamente a competência do Ministério do Trabalho na realização dos registros das entidades sindicais e para zelar pelo "princípio" da unicidade sindical.

A qualificação principiológica dada pelo Supremo Tribunal Federal à unicidade sindical já revela, por si só, um senso comum teórico, porque a reproduz sem qualquer racionalização. Mas, além disso, é curioso como esses precedentes reafirmaram o surgimento, de forma quase autopoiética, do chamado "princípio da anterioridade", a revelar que a constituição anterior de um sindicato impediria a superveniência de outro.

---

exercício do direito, da liberdade ou da prerrogativa constitucional da requerente não esta inviabilizado pela falta de norma infraconstitucional, dada a recepção de direito ordinário anterior. II.Liberdade e unicidade sindical e competência para o registro de entidades sindicais (CF, art. 8., I e II): recepção em termos, da competência do Ministério do Trabalho, sem prejuizo da possibilidade de a lei vir a criar regime diverso. 1. O que e inerente a nova concepção constitucional positiva de liberdade sindical e, não a inexistência de registro público - o qual e reclamado, no sistema brasileiro, para o aperfeicoamento da constituição de toda e qualquer pessoa jurídica de direito privado -, mas, a teor do art. 8., I, do texto fundamental, "que a lei não podera exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato": o decisivo, para que se resguardem as liberdades constitucionais de associação civil ou de associação sindical, e, pois, que se trate efetivamente de simples registro - ato vinculado, subordinado apenas a verificação de pressupostos legais -, e não de autorização ou de reconhecimento discricinarios. 2. A diferença entre o novo sistema, de simples registro, em relação ao antigo, de outorga discricionaria do reconhecimento sindical não resulta de caber o registro dos sindicatos ao Ministério do Trabalho ou a outro oficio de registro público. 3. Ao registro das entidades sindicais inere a função de garantia da imposição de unicidade - esta, sim, a mais importante das limitações constitucionais ao princípio da liberdade sindical 4. A função de salvaguarda da unicidade sindical induz a sediar, "si et in quantum", a competência para o registro das entidades sindicais no Ministério do Trabalho, detentor do acervo das informações imprescindiveis ao seu desempenho. 5. O temor compreensivel - subjacente a manifestação dos que se opoem a solução -, de que o habito vicioso dos tempos passados tenda a persistir, na tentativa, consciente ou não, de fazer da competência para o ato formal e vinculado do registro, pretexto para a sobrevivencia do controle ministerial asfixiante sobre a organização sindical, que a Constituição quer proscrever - enquanto não optar o legislador por disciplina nova do registro sindical -, há de ser obviado pelo controle jurisdicional da ilegalidade e do abuso de poder, incluida a omissão ou o retardamento indevidos da autoridade competente." – publicado no DJU de 28/05/1993.

[522] Exemplificativamente, RE 146.822 (DJ de 23/08/1996); ADI 1121 (DJ de 06/10/1995); RE 134.300(DJ de 14/10/1994); MI 388 (DJ de 27/05/1994); RE 146.822 (DJ de 15/04/1994).

[523] "Súmula 677: Até que lei venha a dispor a respeito, incumbe ao Ministério do Trabalho proceder ao registro das entidades sindicais e zelar pela observância do princípio da unicidade."

Diversos são os precedentes[524] que enaltecem a figura do critério da anterioridade como óbice ao surgimento de novos sindicatos, vista, nesses termos, de maneira subjacente à própria ideia de unicidade sindical, embora com ela nada, absolutamente, tenha que ver. A norma constitucional do artigo 8º nem indica que a unicidade sindical será preservada a partir da antecedência, muito

[524] Apenas para exemplificar: "EMENTA: Sindicato. Superposição de base territorial. Unicidade Sindical (CF, art. 8º, II). Havendo identidade entre categoria de trabalhadores representados pelo autor e pelo réu e sendo idênticas também as bases territoriais de atuação de um e de outro sindicato, **deve prevalecer o primeiro deles, dada a sua constituição anterior**. Recurso conhecido e provido." (RE 199142, Relator(a): Min. NELSON JOBIM, Segunda Turma, julgado em 03/10/2000, DJ 14-12-2001 PP-00083 EMENT VOL-02053-07 PP-01527 RTJ VOL-00180-03 PP-01104 – grifos nossos); "RECURSO EXTRAORDINÁRIO - CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO - INVIABILIDADE. Tratando-se de interposição de recurso extraordinário a partir de alegada ofensa à Carta Política da República, descabe cogitar do conhecimento e desprovimento. Verificada a transgressão, a hipótese sugere a ultrapassagem da preliminar e o provimento. Uma vez afastada, caminha-se, simplesmente, para a declaração de não-conhecimento. SINDICATO X ASSOCIAÇÃO - UNICIDADE. Não se há de confundir a liberdade de associação, prevista de forma geral no inciso XVII do rol das garantias constitucionais, com a criação, em si, de sindicato. O critério da especificidade direciona à observação do disposto no inciso II do artigo 8º da Constituição Federal, no que agasalhada a unicidade sindical de forma mitigada, ou seja, considerada a área de atuação, nunca inferior à de um município. Superposição inconstitucional, considerados os sindicatos dos empregados em empresas de prestação de serviços, colocação e administração, de mão-de-obra, trabalho temporário, leitura de medidores e de entrega de avisos do Estado de São Paulo (primitivo) e o dos trabalhadores temporários e em serviços terceirizados do Estado de São Paulo. (RE 207858, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, julgado em 27/10/1998, DJ 14-05-1999 PP-00021 EMENT VOL-01950-04 PP-00687); EMENTA: I. Sindicato: unicidade e desmembramento. 1. O princípio da unicidade sindical (CF, art. 8º, II, da Constituição) não garante por si só ao sindicato a intangibilidade de sua base territorial: ao contrário, a jurisprudência do STF está consolidada no sentido da legitimidade constitucional do desmembramento territorial de um sindicato para constituir outro, por deliberação dos partícipes da fundação deste, desde que o território de ambos não se reduza a área inferior à de um município (v.g., MS 21.080, Rezek, DJ 1º.10.93; RE 191.231, Pertence, DJ 06.08.99; RE 153.534; Velloso, DJ 11.06.99; AgRgRE 207.910, Maurício, DJ 4.12.98; RE 207.780, Galvão, DJ 17.10.97; RE 180222, Galvão, DJ 29.08.00). 2. No caso, o Tribunal a quo assentou que não houve superposição sindical total, mas apenas um desmembramento que originou novas organizações sindicais regionais cuja área de atuação é menor do que a do agravante, o que não ofende a garantia constitucional da unicidade. II. Recurso extraordinário: descabimento: ausência de prequestionamento do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal: incidência das Súmulas 282 e 356. (RE 154250 AgR, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 15/05/2007, DJe-032 DIVULG 06-06-2007 PUBLIC 08-06-2007 DJ 08-06-2007 PP-00035 EMENT VOL-02279-04 PP-00756); "CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. LEGITIMIDADE. PRINCÍPIOS DA UNICIDADE E DA ANTERIORIDADE SINDICAL. O Regional buscou fundamentos nos princípios da anterioridade e da unicidade sindical para manter a sentença em que se considerou que ambas as reclamadas representam a mesma categoria na mesma base territorial e, sendo esse o caso dos autos, a questão da legitimidade para a percepção das contribuições sindicais deve ser dirimida pelo princípio da anterioridade do registro. O critério da anterioridade no registro sindical vem sendo adotado pelo Supremo Tribunal Federal, segundo o qual, em precedentes citados, veicula notícia de que, -havendo mais de um sindicato constituído na mesma base territorial, o que é vedado pelo princípio da unicidade sindical (CF, art. 8o, II), tal sobreposição deve ser resolvida com base no princípio da anterioridade, isto é, cabe a representação da classe trabalhadora a organização que primeiro efetuou o registro sindical-. Consignado pelo Regional que a primeira reclamada - FESISMERS - obteve seu registro sindical em momento anterior ao registro da ora recorrente, a discussão da matéria sob esse mesmo enfoque demandaria o reexame fático-probatório obstado por esta Corte, conforme teor da Súmula no 126 do TST. Agravo de instrumento desprovido." (AIRR - 16963-04.2010.5.04.0000, Relator Ministro: José Roberto Freire Pimenta, 2a Turma, DEJT 03/08/2012);

menos que, uma vez conferido o registro sindical, este terá natureza definitiva. Também os precedentes em voga não estabelecem essa relação, não explicam o porquê de a unicidade sindical trazer o efeito de perpetuidade e assegurar um "princípio" de anterioridade.

Mais ainda: qual a razão para se delegar ao tempo de registro sindical um efeito principiológico, privilegiando a entidade sindical que primeiro bateu às portas do Ministério do Trabalho? O que promove a jurisprudência com isto? Qual o sentido? Em que medida uma "corrida contra o tempo" é capaz desnaturar um princípio de tão grande envergadura, como o é o da liberdade sindical? Será realmente razoável admitir frente à Constituição Federal de 1988, aos anseios democráticos e às imposições de permanente revisão de legitimação de poder que um sindicato esteja eternamente blindado simplesmente porque logrou percorrer primeiro os sinuosos caminhos do registro sindical?

Não há razões que expliquem esses questionamentos.

A anterioridade como critério de investidura sindical surgiu como ideia subjacente à unicidade sindical, embora não o seja, e assim tem atravessado o tempo por meio do uso de um senso comum, em sucessivos precedentes que se limitam a reproduzir explicações prontas, sem questionamentos.

Não há, a nosso sentir, qualquer elemento racional a avalizar essa reprodução impensada de um aspecto quase autopoiético e irrefletido dentro da organização sindical brasileira, que é a "anterioridade".

O tempo é o que pulsa, é o presente, e sobre ele devem recair as reflexões em torno da organização sindical brasileira. Como diria Mário Quintana, se me fosse dado um dia, outra oportunidade, eu nem olhava o relógio[525].

[525] QUINTANA, Mário. **O tempo**, *in Quintana de bolso* – Porto Alegre : L&PM, 2006.

4.3.2.2 O critério da representatividade na superação da investidura sindical de entidade anterior

Elevar o componente dinâmico, funcional ou acional do princípio da liberdade sindical como resposta às patologias da organização sindical brasileira pressupõe admitir a concomitância de diversas manifestações e expressões que orbitam no sindicalismo, tendentes a conduzir ao conflito, ao choques de interesses e, por consequência, a disputas por espaços de poder frente ao sindicalismo oficial. Esse é o pressuposto fático nessa investigação: a existência de situações conflituosas entre agrupamentos associativos "marginais" e os próprios sindicatos, oficialmente reconhecidos.

Assim sendo, a questão latente é saber em que medida a unicidade sindical se apresenta como empecilho à revisão da legitimação de poder especificamente diante da existência de um sindicato prévia e oficialmente constituído. Superar o senso comum teórico em torno da anterioridade na investidura sindical passa, mais uma vez, pelo critério da maior representatividade sindical.

Analogicamente, no campo processual, esse questionamento já se fez presente, quando se impôs a reflexão em torno dos limites impostos pela unicidade sindical à atuação concomitante de outras entidades associativas na proposição de ações coletivas em favor de seus associados, ainda que em conflito com entidades sindicais[526].

À guisa de exemplo, o processo ED-E-ED-RR n. 42400-13.1998.5.02.0036[527], no qual se discutia a legitimidade processual de uma associação de aposentados na defesa judicial de seus filiados. A parte ré suscitou, então, preliminar de ilegitimidade ativa *ad causam* ao fundamento de

[526] Sobre o tema, tivemos oportunidade de discorrer mais detalhadamente no artigo *A Legitimidade das Entidades Não Sindicais nas Ações Civis Públicas e Ações Civis Coletivas no Processo do Trabalho* In: Mundo do Trabalho : atualidades, desafios e perspectivas : homenagem ao Ministro Arnaldo Süssekind. 1 ed. São Paulo : LTr, 2014, v.I, p. 314-323.

[527] O processo seguiu ao Supremo Tribunal Federal, tombado sob o n. ARE 675945, ainda pendente de julgamento.

que a unicidade sindical impediria a atuação de entidades paralelas, sob pena de estabelecer um pluralismo oblíquo. O Tribunal Superior do Trabalho rejeitou tal fundamento, assegurando a legitimidade da associação autora, não divisando qualquer afronta à unicidade sindical[528].

Acerca do caso, Renato Rua destacou que a representação civil, paralela ao sindicato oficial e mesmo que de forma conflituosa, não colide com a restrição da unicidade sindical, na exata medida em que estaria preservado o monopólio de representação nas questões estritas dos trabalhadores, como a negociação coletiva e os dissídios de natureza jurídica ou econômica[529]. E acrescenta a importância dessa mudança jurisprudencial, como interpretação mais democrática do artigo 8º da Constituição Federal:

> Essa decisão histórica do TST consagrou uma interpretação mais democrática a respeito da aplicação do art. 8º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, isto é, contrária à outra interpretação mais restritiva no sentido de que tal representação fosse exclusiva dos sindicatos, sob pena de violação do princípio da unicidade sindical, previsto pelo art. 8º, inciso II, do mesmo texto constitucional.[530]

---

[528] Em verdade, a jurisprudência e até mesmo a doutrina na maior parte das vezes tangencia o debate em torno da legitimação concorrente entre entidades sindicais e outras associativas, à luz do princípio da unicidade sindical. Note-se que, apesar do julgamento favorável, não houve análise profunda sobre a legitimação concorrente, na medida em que o acórdão limita-se a indicar a existência de interesses divergentes entre o sindicato e a associação, como dado a justificar a legitimidade ativa ad causam: "Quanto à alegação de legitimidade para propor a ação civil pública, tem-se que não se está pleiteando, neste caso, direito de uma categoria determinada, mas dos filiados da Associação.
Nada impede que empregados filiados a um determinado sindicato reindiquem judicialmente por meio de sua associação, direitos cuja defesa compõem objeto desta (associação), mormente no caso dos autos, em que os associados são aposentados, cujos interesses, muitas vezes, destoam daqueles dos empregados da ativa.
Aliás, essa é a hipótese dos autos, pois, como se observará adiante, a participação nos lucros foi concedida só aos empregados da ativa por acordo coletivo, com conseqüente redução drástica do valor da gratificação semestral, e, assim, não seria concebível que o próprio sindicato que celebrou o acordo fosse ajuizar ação com o objeto dessa.
Assim, não há falar em ofensa aos artigos 5°, inciso XX, 8°, caput e incisos III e V, da Constituição Federal, 513, alínea "a", e 515 da CLT, 62, inciso IV, e 81, parágrafo único, da Lei nº 8.078/90, e 6°, inciso IV, alínea "d", e 83 inciso III, da Lei Complementar n° 75/93."

[529] "Ademais, a representação concorrente da associação civil em defesa dos interesses individuais homogêneos, de natureza particular ou concreta dos representados e substituídos – por já estarem os direitos reclamados previstos no ordenamento jurídico –, em nada conflita com o princípio da unicidade sindical, porquanto a exclusividade da representação sindical permanece quando se trata da defesa dos interesses coletivos em sentido estrito dos trabalhadores, de natureza geral ou abstrata, visando à melhoria das suas condições sociais, por meio da negociação coletiva de trabalho (art. 8º, inciso VI, da CF/88) e dos dissídios coletivos de natureza jurídica ou econômica (arts. 114, 2º da CF/88, e 857 da CLT).", ALMEIDA, Renato Rua de. **O modelo sindical brasileiro é corporativista, pós-corporativista ou semicorporativista?** Revista LTr, Vol. 77, n. 01, janeiro/2013 – LTr, São Paulo, 2013, pág. 11.

[530] Ibidem.

No já longínquo ano de 1989, Roberto A. O. Santos também assentava que a unicidade sindical não encerra o campo de possibilidades de representação privada de direitos e interesses, ainda que profissionais ou econômicos e com coincidência de base territorial. A seu entender, o artigo 5º, XXI, da Carta Republicana de 1988, recém outorgada, possibilitava a coexistência do sindicato oficial e várias associações profissionais concorrentes, com direito a representar seus associados[531], sem que daí decorresse qualquer inobservância da restrição constitucional da unicidade sindical.

Validar a legitimidade processual de associações civis na defesa do interesses de seus filiados não é o suficiente. É preciso ir além e examinar a possibilidade de esses agrupamentos sociais postularem judicialmente o reconhecimento da representação sindical oficial, superando a investidura sindical atribuída a entidades pré-existentes e menos eficazes.

Essa hipótese está contemplada em nosso ordenamento, no artigo 519 da CLT, dispositivo muitas vezes subvalorizado ou mesmo esquecido. Dessa norma, extrai-se que "*a investidura sindical será conferida ao conferida sempre à associação profissional mais representativa, a juízo do Ministro do Trabalho*"[532].

Obviamente, essa parte final, que dá ao Ministro do Trabalho a prerrogativa, a seu juízo, de indicar a entidade sindical mais representativa, foi derrogada pelo próprio artigo 8º da Constituição Federal de 1988, mas o restante

[531] "A existência de um sindicato não esgota o total de possibilidades de representação privada de direitos e interesses de grupos sociais, mesmo que profissionais ou econômicos. A Constituição dispõe, em outro ponto, que 'as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente' (art. 5º, item XXI), e é de lembrar que ela outorga a todos 'plena liberdade de associação para fins lícitos', o que implica dispensa de prévia autorização do Estado para funcionamento (itens XVII e XVIII). Em outras palavras, podem coexistir ao lado do sindicato várias associações profissionais, com direito a representar seus próprios associados, só não lhes sendo lícito estender tal faculdade ao conjunto da categoria profissional.". SANTOS, Roberto A. O.. **A autonomia sindical na constituição brasileira**. *Relações coletivas de trabalho* / coordenação João de Lima Teixeira Filho. São Paulo : Ltr, 1989, pág. 290.

[532] "Art. 519 - A investidura sindical será conferida sempre à associação profissional mais representativa, a juízo do Ministro do Trabalho, constituindo elementos para essa apreciação, entre outros:
a) o número de associados;
b) os serviços sociais fundados e mantidos;
c) o valor do patrimônio."

do artigo manteve-se ileso[533]. Não só permanece vigente, como também é instrumento de máxima importância destinado a democratizar a investidura sindical, a partir do critério da "representatividade".

Talvez inconscientemente, naquele artigo da CLT, o legislador ordinário deixou clara a dicotomia representação x representatividade presente no seio da atividade sindical e à qual tratamos anteriormente: a investidura sindical (representação legal) será conferida à associação profissional que demonstrar maior representatividade (atributo de legitimação). Aquela pressupõe esta, o que vale dizer haver investidura sindical quando não houver entidade sindical efetivamente representativa.

Mesmo antes do advento da Constituição Federal de 1988, parte da doutrina já admitia a superação da investidura sindical conferida a sindicato que, ao longo do tempo, tenha se mostrado menos representativo que outra associação profissional, justamente por força do artigo 519 da CLT. Na prática, era uma hipótese sem efeito, porque o diagnóstico da representatividade ficava delegada à discricionariedade do gestor da pasta do Ministério do Trabalho e Emprego[534].

Ainda que a hipótese, até então, fosse meramente teórica, o fato é que a superação de entidade sindical pré-existente por critérios de representatividade sempre esteve presente na CLT, como destacaram Octávio Bueno Magano e Estêvão Mallet, com a propriedade de sempre:

---

[533] Apenas por fidelidade acadêmica, deve ser registrado que algumas vozes questionam a constitucionalidade do dispositivo: "Este é, portanto, o estágio da legislação e da doutrina brasileiras a respeito da investidura sindical: subsistência formal dos arts. 515 e 519, da CLT e dúvidas no que tange à sua recepção pela Constituição Federal de 1988.", EBERT, 2007, op. cit., pág. 152. Contudo, não nos parece haver dúvidas quanto à preservação do artigo 519 da CLT, ao menos naquilo que não conflita com a Constituição Federal. Daí porque somente a parte final deste artigo estaria derrogada, na medida em que o papel antes delegado ao Ministério do Trabalho na identificação do critério de representatividade, de forma discricionária, ofende a autonomia sindical.

[534] "Não obstante tal intervenção, havia – pelo menos em tese – a possibilidade de que uma associação mais representativa substituísse o sindicato quando este resultasse enfraquecido perante a categoria. A ineficácia do dispositivo verificou-se, justamente, em razão da discricionariedade do Ministério do Trabalho na investidura sindical e, por conseguinte, da falta de critérios objetivos para tanto.", EBERT, 2007, op. cit., pág. 147.

> Dir-se-á que o próprio sindicato poderia ser substituído por outro mais representativo. Essa hipótese encontra-se latente na CLT, sendo apta a configurar-se quando uma associação profissional demonstrar possuir maior número de associados do que o sindicato e maior quantidade de serviços sociais fundados. Mas trata-se de hipótese meramente teórica, que, na prática, jamais se positivou. A hipótese em causa não perdeu a viabilidade, em face da nova Constituição, como se depreende da leitura de seu art. 8º, II: [...] Vale dizer que, se a entidade não for representativa da categoria, mas apenas de seus associados, poderá existir ao lado do sindicato. Em princípio, se o número de seus associados vier a corresponder a mais da metade dos membros da categoria será lógico que possa querer substituir-se ao sindicato preexistente, mas já se pode antever que essa será hipótese de dificílima concretização.[535]

A ideia de superação é compartilhada também por Arnaldo Süssekind, segundo o qual a Constituição Federal impôs apenas o monopólio de representação conferida ao sindicato oficial, sendo possível a constituição de associações profissionais coincidentes. É essa razão, de interpretação restritiva do alcance da unicidade sindical, que habilita a conclusão de superação da investidura sindical, a partir de critérios de representatividade: "se a associação profissional vier a considerar-se mais representativa, ser-lhe-á facultado pleitear a investidura sindical, mediante cancelamento do registro deferido em favor da entidade anterior"[536].

Assim, o artigo 519 da CLT admite o critério do sindicato mais representativo, permitindo que associações profissionais concorrentes postulem a investidura sindical em detrimento de sindicato oficial pré-existente. Não nos parece possível negar esse fato, por duas razões complementares.

A primeira reside na imposição trazida com o Estado Democrático de Direito de constituição e prevalência de instrumentos destinados à permanente revisão de legitimação de poder, inclusive no âmbito da liberdade sindical, cujas explicações remetemos o leitor aos itens anteriores dessa obra.

---

[535] MAGANO, Octávio Bueno; MALLET, Estêvão. **O direito do trabalho na Constituição** – Rio de Janeiro : Forense, 1993, pp. 268/269.

[536] SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito Constitucional do Trabalho*. Rio de Janeiro : Renovar, 2004, pág. 378. Idêntica observação é posta na obra *Instituições de direito do trabalho*, volume II / Arnaldo Süssekind, Délio Maranhão, Segadas Vianna e João de Lima Teixeira Filho, 21. ed. atual. – São Paulo : LTr, 2003, p. 1128.

Em segundo plano, as prerrogativas conferidas ao sindicato são, segundo Estêvão Mallet, um "direito-função", ou potestade[537], hipótese que o distingue dos direitos subjetivos típicos, "*outorgados para a satisfação dos interesses de seu titular*", na exata medida em que "*tutela de interesse superior ou, de qualquer maneira, pelo menos estranho à pessoa de seu titular*"[538].

Como direito-função que é, o exercício do *munus* sindical pressupõe ação sindical eficiente, que, como vimos, está associada ao tema da representatividade. Assim, quando um sindicato se mostra ineficiente, revela um desvio de sua finalidade e, portanto, desatende o aspecto funcional que é inerente às suas prerrogativas:

> A menor representatividade importa no desvio de seus fins, que tem como objetivo a organização da classe e a defesa de seus direitos e interesses. [...] No caso a associação mais representativa substituirá o sindicato, assumindo suas prerrogativas.[539]

Pouco importa aqui o debate sobre se o sujeito da atividade sindical é a categoria ou a própria entidade sindical[540]. Independentemente da posição adotada, o fato é que o sindicato assume um papel democrático a partir do qual os seus atos não se restringem ao campo de um direito subjetivo, facultando exercê-lo completamente à revelia da vontade da categoria:

> o poder de que se acha investida a entidade sindical, como direito-função que é, tem de ser exercido no interesse da categoria. Empregá-lo para outra finalidade seria ilegítimo e abusivo. Não importa aqui, vale repetir, a conceituação que se queira dar ao sindicato. Seja como personificação da categoria, seja como representante da categoria, o interesse a ser tutelado pelo sindicato é o da categoria.[541]

Assim, a superação do senso comum teórico relativo ao critério da anterioridade para fins de investidura sindical pode ser sistematizada a partir da

---

[537] MALLET, 1998, op. cit., p. 110.
[538] Ibidem.
[539] AROUCA, José Carlos. *Organização sindical no Brasil / passado, presente, futuro* – São Paulo : LTr, 2013, pág. 106. Deve ser observado, contudo, que a ilegitimidade atribuída às associações para ingressar em juízo na defesa dos direitos se refere à categoria, e não aos filiados.
[540] MALLET, citando a lição de MAGANO, entende que "*sujeito por excelência da atividade sindical é o sindicato, não a categoria, que não passa de um amorfo sociológico*", posição contrariada por Orlando Gomes e Elson Gottschalk, por exemplo, para os quais o sindicato é representante dos interesses gerais da categoria, *in* MALLET, 1998, op. cit., p. 107.
[541] Idem, p. 113.

seguinte tríade: o ordenamento jurídico (artigo 519 da CLT) assegura a possibilidade de superação da investidura sindical em favor de associação profissional mais representativa; os postulados democráticos e pluralísticos presentes na Constituição Federal de 1988 impõem a permanente revisão da legitimação do exercício de poder; e as prerrogativas sindicais são direito-função, ou potestade, a revelar manifesto desvio de finalidade quando a representação de uma categoria seja exercida por um sindicato ineficiente.

Não se nega que essa conclusão ainda encontra certa resistência não só jurisprudencial, sobre a qual já incursionamos, mas também doutrinária. Ricardo José Macedo de Brito Pereira, por exemplo, embora admita a pluralidade associativa e, consequentemente, a concorrência entre sindicatos oficiais e associações profissionais na representação privada dos interesses coletivos, ainda que profissionais ou econômicos[542], defende ser necessária a atuação *lege ferenda* para viabilizar a substituição da investidura sindical. Segundo o referido autor, "*A substituição de um sindicato por uma associação sem observar critérios precisos pode implicar em interferência indevida do Estado que a Constituição veda.*"[543].

Todavia, paulatinamente, o critério da anterioridade na investidura sindical vem causando fissuras na doutrina e cedendo espaço à tese da representatividade como critério de investidura sindical. A ela aderiram também

---

[542] "Nesse contexto, em que se mescla, de um lado, liberdade de associação profissional ou sindical, autonomia sindical plena em relação ao poder público, com atribuição aos interessados de uma margem de deliberação a respeito de alguns aspectos do modelo, e de outro, proibição de criação de mais de uma entidade sindical representativa de categoria, na mesma base territorial, é possível extrair uma variedade de interpretações.
[...]
Uma posição intermediária pode superar a dificuldade, ao aceitar a associação profissional como uma possibilidade a mais para a 'representação privada de direitos e interesses de grupos sociais, mesmo que profissionais ou econômicos' ao lado dos sindicatos. A presença do sindicato não a eliminaria.". E arremata: "Nesse caso, a associação profissional 'não mais constitui o germe dos sindicatos'. É permitida a pluralidade associativa e sua coexistência 'com o sindicato preexistente, mas seus dirigentes não desfrutam de estabilidade provisória'. A representação é apenas dos associados, não possuindo legitimidade para 'celebrar convenções coletivas, tampouco suscitar dissídio coletivo, mas poderão ser ouvidas como órgão técnico e consultivo, colaborando com o Estado na regulamentação das profissões, possuindo ainda a prerrogativa de fundar agências de colocação'", PEREIRA, Ricardo José Macedo de Brito. *Constituição e Liberdade sindical* – São Paulo : LTr, 2007, pág. 116.

[543] Idem, pág. 118.

Antônio Carlos Aguiar[544], Paulo Ebert[545] e Marcus Kaufmann. Para esses dois últimos, à luz dos princípios constitucionais e dos postulados democráticos, "o critério da mera precedência do registro no órgão competente não logra a máxima concretização possível dos postulados da liberdade sindical, do pluralismo ideológico e da democracia."[546].

Além deles, Oliveira Dias também contribuiu com valoroso trabalho, defendendo que a superação da investidura sindical a partir da representatividade é, antes de mais nada, um fenômeno democrático. Por sua vez, o reconhecimento judicial é decorrência do mandamento constitucional de que não é dado ao Poder Judiciário de se esquivar de examinar lesão ou ameaça de direito, aqui, em última *ratio*, a liberdade sindical e a representatividade que alude o próprio art. 519 da CLT.

Na verdade, segundo o referido autor, é um caminho poderoso à evolução da organização sindical no Brasil, observando o critério da representatividade diante de um litígio destinado a assegurar a investidura sindical:

> Sob nossa perspectiva, entendemos ser possível que um sindicato com registro anterior venha a ter sua representação questionada por outro sindicato que atue no mesmo segmento. Como já assinalado, defendemos o amplo direito de associação sindical, a despeito da unicidade, pois esta somente tem como função delimitar o exercício do monopólio de representação ao sindicato registrado. Não impede nem inviabiliza, portanto, que existam tantos sindicatos quanto desejarem os interessados – com fundamento no princípio constitucional da liberdade sindical. O que distingue o sindicato registrado daqueles que não possuem registro é o fato de que somente o primeiro tem a possibilidade de exercer as prerrogativas sindicais, como, p. Ex., o monopólio da representação – inclusive para a negociação coletiva – e a percepção das contribuições sindicais. Os demais são associações de cunho civil, que podem atuar no plano da representação dos seus associados, naquilo que não afete a representação geral dada ao sindicato registrado. Bem por isso, entendermos perfeitamente possível que qualquer desses sindicatos não-registrados vá a Juízo postular a

[544] AGUIAR, Antonio Carlos. **O mito da unicidade sindical na Constituição Federal**. 2016. 190 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.
[545] EBERT, Paulo Roberto Lemgruber. *Sindicato mais representativo e mutação constitucional : uma proposta de releitura do art. 8º, II, da Constituição Federal* – São Paulo : LTr, 2007.
[546] KAUFMANN, Marcus de Oliveira. **Da formal representação à efetiva representatividade sindical – problemas e sugestões em modelo de unicidade.** In *Revista LTr, Vol. 75, n. 07*, julho/2011 – LTr, São Paulo, 2011, p. 801.

> mudança na representação, argumentando que o sindicato original não tem representatividade suficiente para preservá-la.[547]

Por outro lado, a nosso sentir, a figura do sindicato mais representativo pode ser admitida imediatamente, sem necessidade de qualquer aporte legislativo. Talvez seja recomendável alguma evolução normativa em torno do assunto para dar maior segurança jurídica, mas não causa nenhuma perplexidade que a legislação se ressinta de tratamento mais extensivo sobre o assunto.

Aliás, seria mesmo indesejável a indicação estanque dos elementos a revelar maior representatividade, pois, com o tempo e a dinamicidade inerentes às relações sociais, tenderia ao obsoletismo e se divorciaria da realidade. A organização sindical sob matrizes democráticas, já se disse, desafia fórmulas prontas e acabadas quanto à legitimação do *munus* sindical.

Não há receita que demonstre objetiva e aritmeticamente de que forma o Judiciário identificará o sindicato mais representativo. É o exame de cada caso concreto e das circunstâncias fáticas subjacentes que permitirá diagnosticar qual associação profissional está mais pré-disposta a uma ação sindical eficiente. Nesse passo, é mesmo recomendável a adoção de conceitos abertos, que permitam adequação temporal, como o faz o já citado art. 571 da CLT, ao indicar "*a possiblidade de vida associativa e de ação sindical eficiente*".

Ademais, se não é possível (e nem desejável) esquadrilhar um modelo apriorístico, a lei já oferece algum horizonte, advindo do artigo 519 da CLT, que estabelece os seguintes elementos como balizadores do sindicato mais representativo: a) o número de associados; b) os serviços sociais fundados e mantidos; c) o valor do patrimônio.

Sem dúvida, é o ponto de partida, mas não o único, porque, se levado a cabo, tenderia a engessar a autodeterminação de segmentos minoritários integrantes de sindicatos eclético ou de larga base territorial, não

[547] DIAS, 2014, op. cit., p. 404.

atendidos por uma ação sindical eficiente. Possivelmente essa foi a razão que levou o legislador ordinário a indicar ser exemplificativo o rol contido no artigo 519 da CLT, na expressão “entre outros”.

Outras referências podem surgir como balizadoras. Túlio Massoni, por exemplo, indica a antiguidade, a experiência sindical e índices de reivindicação/resistência[548]. A seu turno, Antônio Carlos Aguiar propõe outros requisitos, de ordem: quantitativa (número de contribuintes, número de votantes em assembleias, número de delegados sindicais, número de integrantes em comissões de empresa etc.); qualitativa (vinculados à autonomia e à independência); institucional (participação em órgãos públicos de defesa de direitos e interesses dos empregados); ideológica (histórico de conduta); funcional (dados decorrentes do ativismo sindical); estrutural (enaltecimento da figura do sindicato); e de estabilidade (segurança transmitida pelo sindicato)[549].

São nortes, sem qualquer pretensão exaustiva em torno do assunto.

É dentro desse panorama mais progressista e afeito à leitura democrática em torno do princípio da liberdade sindical que concluímos pela adoção do critério do sindicato mais representativo em detrimento do critério da anterioridade, possibilitando a substituição da investidura sindical em favor da associação profissional que se mostrar mais adequada a uma ação sindical eficiente.

[548] MASSONI, Túlio de Oliveira. **Representatividade Sindical** – São Paulo : LTr, 2007, pág. 124/125.
[549] AGUIAR, 2016, op. cit., pp. 179/180.

CONCLUSÃO

Que horizonte se apresenta para o sindicalismo nos próximos anos? É possível avistar um futuro otimista ou pessimista?

Tal qual o *Velho do Espelho*[550], a organização sindical não se enxerga com perfeição no reflexo da Constituição Federal de 1988. As suas raízes autoritárias fincaram e avançaram no tempo com vernizes democráticos. E, assim, *foram por terra* os planos de assegurar amplamente a liberdade sindical e de colocar o Brasil no patamar de sociedades mais desenvolvidas.

O fato é que a nossa estrutura normativa, pautada na unicidade sindical e na segmentação dos sindicatos por categorias, que remontam à gênese da organização sindical no Brasil, somam-se a diversas outras causas e revelam a deficiência democrática e, por conseguinte, a grave crise que atravessa o sindicalismo.

Diante desse cenário, é difícil estabelecer um prognóstico do futuro do sindicalismo, ainda mais diante tantas incertezas que povoam o cotidiano político do nosso país[551]. Contudo, mesmo com essas dificuldades, é preciso refletir sobre o assunto.

---

[550] "Por acaso, surpreendo- no espelho: quem é esse
Que me olha e é tão mais velho do que eu?
Porém, seu rosto... é cada vez menos estranho...
Meu Deus, meu Deus... Parece
Meu velho pai – que já morreu!
Como pude ficarmos assim?
Nosso olhar – duro – interroga:
'O que fizeste de mim?!'
Eu, Pai?! Tu é que me invadiste,
Lentamente, ruga a ruga... Que importa? Eu sou, ainda,
Aquele mesmo menino teimoso de sempre
E os teus planos enfim lá se foram por terra.
Mas sei que vi, um dia – a longa, a inútil guerra! –
Vi sorrir, nesses cansados olhos, um orgulho triste...", in QUINTANA, Mário. **O tempo**, *in Quintana de bolso* – Porto Alegre : L&PM, 2006.

[551] Comentando sobre a reforma trabalhista, Homero Batista Mateus da Silva traz interessante apontamento a esse respeito: "Às vezes tenho a impressão de que o Brasil está em eterna reforma e talvez nunca conclua o edifício tão sonhado por nossos antepassados e por nossa geração.
Reforma-se de tudo, a todo instante, numa ansiedade que chega a oprimir a respiração de quem observa. Reformamos o velho e o novo, o errado e o certo. Reformamos o telhado sem terminar o

Se, de um lado, a Constituição de 1988 não atendeu completamente às expectativas reformistas no tema da organização sindical, de outro, não se distanciou inteiramente do pluralismo inerente à sociedade pós-moderna. Preservou a diversidade social, política, econômica e cultural, como forma de evitar a tirania de grupos majoritários. Propugnou por uma ordem econômica pautada na dignidade da pessoa humana, na dignidade do trabalho, na função social da propriedade e na busca do pleno emprego. Firmou instrumentos de proteção de interesses coletivos, garantiu a liberdade de associação e vedou a intervenção estatal. Delegou aos direitos fundamentais um papel elementar, destinado, entre outros, a preservar a liberdade, a inclusão e participação dos cidadãos, os direitos sociais e o pluralismo político-ideológico.

Esses avanços constitucionais comportam a ideia central de que a democracia, com a qual a liberdade sindical relaciona-se simbioticamente, impõe também a permanente limitação e revisão do exercício de poder, a participação livre, efetiva e inclusiva dos indivíduos, além da autonomia associativa. São elementos basilares para se repensar o problema do sindicalismo e novas formatações da organização sindical, nada obstante o anacronismo normativo acima referido.

Para tanto, é preciso uma interpretação coerente e dimensionada no Estado Democrático de Direito, a partir da qual a Constituição seja vista de forma unitária, integrativa e harmônica, destinando-se a impulsionar o anseio democrático, a consolidar os direitos fundamentais e permitir a necessária adequação espaço-temporal de seus conteúdos normativos.

---

alicerce, a fachada sem ter concluído as paredes, as vidraças sem que ainda haja portas. Somos o país em que as benfeitorias voluptuárias são compradas antes das úteis e das necessárias. Também tenho tido pesadelos em que a gente passa a fazer a reforma só pela reforma, sem um projeto de longo prazo e sem a construção de um pensamento nacional capaz de nos unir e de alavancar a ética e o respeito mútuo, valores que atualmente parecem conversa de lunáticos.", SILVA, Homero Batista Mateus de. Comentários à reforma trabalhista – São Paulo : Editora Revista do Tribunais, 2017, p. 10.

É dentro dessa perspectiva que as restrições constitucionais em torno da organização sindical devem analisadas, confrontando-as com as demais normas da Constituição, de modo a formarem um todo unitário e harmônico. E, com isto, é possível redimensionar o direito fundamental da liberdade sindical, colocando-o em absoluta sobreposição à restrição da unicidade sindical e protegendo qualquer expressão de ativismo sindical, mesmo que fora das raias do sindicato oficialmente reconhecido.

Sob esse olhar constitucional integrativo, a liberdade sindical assegura a possibilidade de coexistência e concorrência entre entidades oficiais (reconhecidas pelo Estado) e associações paralelas, endossando as raízes pluralísticas e democráticas da Constituição Federal de 1988, ainda que condicione algumas prerrogativas sindicais às limitações impostas pela unicidade sindical.

Essa compreensão pode ser bastante contributiva para a superação (ou atenuação) da crise enfrentada pelo sindicalismo.

Na medida em que a releitura do direito da liberdade sindical sobreleva o seu componente dinâmico, funcional ou acional, rompe as fronteiras do sindicalismo oficial, abre-se democraticamente para novos arranjos sociais e torna difuso o exercício do *munus sindical*. E, assim, assegura também a permanente revisão da legitimação do exercício de poder no âmbito sindical, dando espaço para que as associações profissionais mais representativas assumam a investidura sindical da categoria.

Um orgulho triste, como diria Quintana? Talvez. Mas, ainda assim, capaz de auxiliar o percurso tão errante do sindicalismo no Brasil.

BIBLIOGRAFIA

ABREU E LIMA, Cristiano Siqueira de. **As bases do modelo sindical brasileiro sob a ótica da teoria crítica dos direitos humanos**. *In.: Mundo do Trabalho : atualidades, desafios e perspectivas : homenagem ao Ministro Arnaldo Süssekind / Any Ávila, Douglas Alencar Rodrigues, José Luciano de Castilho Pereira, organizadores*. – São Paulo : LTr, 2014.

ACKERMAN, BRUCE. **The Decline and Fall of American Republic**. Cambridge: Harvard University Press, 2010.

_____, **The New Separation of Power**, *in* http://abdet.com.br/site/wp-content/uploads/2014/11/The-New-Separation-of-Powers.pdf , acesso em 07.12.2015.

AGUIAR, Antonio Carlos. **O mito da unicidade sindical na Constituição Federal.** 2016. 190 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

ALMEIDA, Renato Rua de. **A liberdade sindical como direito humano pela declaração universal dos direitos do homem da ONU e direito fundamental pela OIT a partir da visão de Jacques Maritain em suas obras 'Os direitos do homem e a lei natural' de 1942 e 'O homem e o Estado' de 1948, e da sua intervençãoo pessoal junto à UNESCO/ONU em 1947**. In: *Revista LTr, Vol. 79, n. 12, dezembro/2015* – LTr, São Paulo, 2015, pp. 1447-1449.

ALMEIDA, Renato Rua de. **O modelo sindical brasileiro é corporativista, pós-corporativista ou semicorporativista?** In: *Revista LTr, Vol. 77, n. 01, janeiro/2013* – LTr, São Paulo, 2013, pp. 07-15.

ALVES, Amauri Cesar. **Liberdade sindical como exigência constitucional.** In: Revista LTr, Vol. 78, n. 11, novembro/2014 – LTr, São Paulo, 2014, pp. 1315-1328.

ALVES, Amauri Cesar. **Pluralidade sindical como exigência constitucional** – São Paulo : LTr, 2015.

_____, **Pluralidade sindical oblíqua.** In: *Revista LTr, Vol. 80, n. 06, junho/2016* – LTr, São Paulo, 2016, pp. 600-673.

ANTUNES, Ricardo Luiz Coltro. **Classe operária, sindicatos e partido no Brasil: um estudo sobre a consciência de classe – 1930-1935**. Tese de dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. São Paulo, 1980. Disponível

na biblioteca virtual da Unicamp, no seguinte endereço: http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000044638&fd=y.

_____, **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho** – São Paulo : Boitempo, 1999.

AROUCA, José Carlos. **Curso básico de direito sindical** – 3ª ed. – São Paulo : LTr, 2012.

_____, **Democracia e autonomia sindical frente ao Ministério do Trabalho, ao Ministério Público do Trabalho e à Justiça do Trabalho.** In: *Revista LTr, Vol. 78, n. 11, novembro/2014* – LTr, São Paulo, 2014, pp. 1308-1314.

_____, **Organização sindical – pluralidade e unicidade – fontes de custeio.** In: *Revista LTr, Vol. 76, n. 06, junho/2012* – LTr, São Paulo, 2012, pp. 663-668.

_____, **Organização sindical no Brasil / passado, presente, futuro** – São Paulo : LTr, 2013.

_____, **Um sindicato único e geral.** In: *Revista LTr, Vol. 80, n. 12, dezembro/2016* – LTr, São Paulo, 2016, pp. 1441-1452.

AZEVEDO, José Afonso de Mendonça. **Elaborando a constituição nacional : atas da Subcomissão elaborada do anteprojeto 1932/1933** – Ed. fac-similar – Brasília : Senado Federal, Conselho Editorial, 2004.

BAYLOS, Antonio. **Principio da libertad sindical**. *In:* Princípios de direito e processo do trabalho : questões atuais / Thereza Nahas (coordenadora). – Rio de Janeiro : Elsevier, 2009, pp. 119/146.

BARISON, Thiago. **A estrutura sindical de Estado no Brasil e o controle judiciário após a Constituição de 1988** – São Paulo : LTr, 2016.

BARROS, Alice Monteiro. **Curso de Direito do Trabalho** – 7ª ed. – São Paulo : LTr, 2011.

BARROS, Cássio Mesquita. **Liberdade sindical.** *In O direito do trabalho na sociedade contemporânea* – São Paulo : Editora Jurídica Brasileira, 2001, pp. 79-83.

BATISTA, Flávio Roberto. **A proteção contra atos antissindicais à luz da liberdade sindical: introdução a uma contextualização político-jurídica**. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 109*, jan/dez 2014, pp. 441-458.

_____, **Sujeito, indivíduo e coletividade – apontamentos críticos sobre o princípio da autonomia privada coletiva no direito sindical**. In: *Sujeito no direito : história e perspectivas para o século XXI* / Valéria Cristina Pereira Furlan (org.) – 1ª ed. – Curitiba, PR, CRV, 2012. pp. 245-256.

BARATA SILVA, C. A. **Liberdade sindical – unicidade e pluralidade**. In: *Relações coletivas de trabalho* / coordenação João de Lima Teixeira Filho. São Paulo : Ltr, 1989, pp. 299-316.

BARROS, Cassio Mesquita. **A liberdade sindical: tipos de representatividade**. In: *Relações coletivas de trabalho* / coordenação João de Lima Teixeira Filho. São Paulo : Ltr, 1989, pp. 317-324.

BEÇAK, Rubens. **Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento** – São Paulo : Saraiva, 2014

_____, **Instrumentos de democracia participativa**, *in*: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/502915/000991392.pdf?sequence=1, acesso em 07.12.2015.

BERLIN, Isaiah. **Dois Conceitos de Liberdade. Quatro ensaios sobre a liberdade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos** / Norberto Bobbio; tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. – Nova ed. – Rio de Janeiro: Elsevier – 4ª reimpressão, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7ª edição, 2ª tiragem, Ediora Malheiros, São Paulo, 2004.

_____, **Curso de direito constitucional**. 12ª ed., Editora Malheiros, São Paulo, 2002.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. **Direito Sindical** – 5ª ed. São Paulo : Ltr, 2015.

BRITTO PEREIRA, Ricardo José de. **Revisitando o conceito de autonomia sindical.** In: *Temas de direito sindical: homenagem a José Cláudio Monteiro de Brito Filho* / Ricardo José Macêdo de Britto Pereira, Lorena Vasconcelos Porto, organizadores – São Paulo : LTr, 2011, pp. 19-36.

CATHARINO, José Martins. **Tratado Elementar de Direito Sindical: doutrina, legislação** – São Paulo, LTr, 1982.

_____, **Coletânea de Direito Coletivo do Trabalho** – São Paulo, LTr, 1975.

_____, **Direito Constitucional e direito judiciário do trabalho** – São Paulo, LTr, 1995.

COELHO DE SOUZA, Tirza. **Registro sindical à luz dos direitos fundamentais**. In: *Direitos fundamentais aplicados ao direito sindical* / Renato Rua de Almeida, organizador ; Adriana Calvo Pimenta, Roberto Carneiro Filho, coordenadores. – São Paulo : LTr, 2014, pp. 128-140.

COLUMBU, Francesca, e MASSONI, Túlio de Oliveira. **Por uma concepção democrática de categoria sindical**. *In: Revista de Direito do Trabalho*, Ano 40, vol. 159, set-out/2014, pp. 161-179.

DAHL, Robert Alan. **A preface to democratic theory** – expanded ed., Chicago and London, The University of Chicago Press, 2006.

_____, **How democratic is the american constitution?** – 2ª ed., Yale University Press, New Haven e London, 2003.

_____, **La Poliarquía.** – 3ª ed., 2ª imp., Yale University Press, Madrid, 2013.

_____, **On political equality**. New Haven; London: Yale University Press, 2006.

_____, **Sobre a democracia;** tradução de Beatriz Sidou – Brasília : Editora Universidade de Brasília, Brasília, 2001.

DELGADO, Maurício Godinho. **A reforma trabalhista no Brasil: com os comentários à Lei n. 13.467/2017** / Mauricio Godinho Delgado, Gabriela Neves Delgado. – São Paulo : LTr, 2017.

DELGADO, Maurício Godinho. **Constituição da República, sistema trabalhista brasileiro e direito coletivo do trabalho**. In: *Revista LTr, Vol. 79, n. 4, abril/2015* – LTr, São Paulo, 2015, pp. 391-403.

_____, **Curso de direito do trabalho** – 14ª ed. – São Paulo : LTr, 2015.

_____, **Sindicato no Brasil: problemas e perspectivas**. In: *Temas de direito sindical: homenagem a José Cláudio Monteiro de Brito Filho* / Ricardo José Macêdo de Britto Pereira, Lorena Vasconcelos Porto, organizadores – São Paulo : LTr, 2011, pp. 19-36.

DIAS, Carlos Eduardo Oliveira. **A efetivação jurisdicional da liberdade sindical: os critérios de legitimação sindical e sua concretização pela jurisdição trabalhista**. Tese (Doutorado em Direito do Trabalho) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2014. doi:10.11606/T.2.2014.tde-08122014-160300. Acesso em 01.08.2016.

EBERT, Paulo Roberto Lemgruber. **Sindicato mais representativo e mutação constitucional : uma proposta de releitura do art. 8º, II, da Constituição Federal** – São Paulo : LTr, 2007.

EDELMAN, Bernard. **A legalização da classe operária.** Coord. Tradução Marcus Orione – 1 ed. – São Paulo : Boitempo, 2016.

ERMIDA URIARTE, Oscar. **Crítica de la libertad sindical. Derecho PUCP,** [S.l.], n. 68, p. 33-61, junho de 2012. ISSN 2305-2546. Disponível em http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/2825/2754, acesso em 15 de setembro de 2017.

_____, **Liberdade sindical: normas internacionais, regulação estatal e autonomia**. In: *Relações coletivas de trabalho* / coordenação João de Lima Teixeira Filho. São Paulo : Ltr, 1989, pp. 249-267.

FAVA, Marcos Neves. **Ação civil pública trabalhista** : teoria geral – São Paulo : LTr, 2005.

_____, **A Classe no Pólo Passivo da Ação Coletiva**. In.: *Ação coletiva na visão de juízes e procuradores do trabalho* / José Hortêncio Ribeiro Júnior... [et al], organizadores – São Paulo : LTr, 2006, p. 69-85.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha – **A projeção da Democracia Participativa na Jurisdição Constitucional no Brasil: as audiências públicas e sua adoção no modelo concentrado de constitucionalidade**. In: *Direito Constitucional, Estado de Direito e Democracia* (Homenagem ao Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho). 1ed. São Paulo: QUARTIER LATIN, 2011.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. ***A democracia possível.*** – 5 ed., rev. – São Paulo, Saraiva, 1979.

_____, **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. 3. ed. São Paulo : Saraiva, 2011.

FREITAS JÚNIOR, Antônio Rodrigues de. **Sindicato: domesticação e ruptura : um estudo da representação sindical no direito brasileiro**. – São Paulo : Ordem dos Advogados do brasil, Departamento Editorial, 1989.

GACEK, Stanley Arthur. **Práticas antissindicais – o papel da OIT e do Judiciário.** In: *Revista LTr, Vol. 78, n. 08, agosto/2014* – LTr, São Paulo, 2014, pp. 973-977.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, volume 1: parte geral** – 13ª ed. – São Paulo : Saraiva, 2015.

GUIMARÃES, Ricardo Pereira de Freitas. **Princípio da proporcionalidade no direito do trabalho: teoria e prática** – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

KAUFMANN, Marcus de Oliveira. **A antissindicalidade e o ante-projeto de lei de relações sindicais**. Brasília : Rev. Do TST, vol. 71, n. 2º, maio/ago, 2005, pp. 188-229.

_____, **Da formal representação à efetiva representatividade sindical – problemas e sugestões em modelo de unicidade.** Revista LTr, Vol. 75, n. 07, julho/2011 – LTr, São Paulo, 2011, pp. 792-812.

KELSEN, Hans. **A democracia. – Essência e valor da democracia**, São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito do Trabalho** – 5ª ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo ; Saraiva, 2014.

LIMA, Francisco Gérson Marques de. **Liberdade sindical e autorregulação pelo assentamento de princípios e valores sindicais nacionais**. In: *Revista LTr, Vol. 79, n. 2, fevereiro/2015* – LTr, São Paulo, 2015, pp. 151-160.

LOGUERCIO, José Eymard**. Condutas antissindicais: construção de jurisprudência crítica no Brasil**. In.: *Mundo do Trabalho : atualidades, desafios e perspectivas : homenagem ao Ministro Arnaldo Süssekind / Any Ávila, Douglas Alencar Rodrigues, José Luciano de Castilho Pereira, organizadores*. – São Paulo : LTr, 2014.

_____, **Pluralidade sindical** : da legalidade à legitimidade no sistema sindical brasileiro – São Paulo : LTr, 2000.

LOURENÇO FILHO, Ricardo Machado. **Liberdade sindical: percursos e desafios na história constitucional brasileira** – São Paulo : LTr, 2011.

MAGANO, Octavio Bueno. **A política do trabalho, v. III** – São Paulo : LTr, 1997.

_____, **Política do trabalho** – São Paulo : LTr, 1992

_____, **Política do trabalho, v. 2** – São Paulo : LTr, 1995.

_____, **Política do trabalho, v. 4** – São Paulo : LTr, 2001.

_____, **Manual de direito do trabalho: V. 3**. Direito Coletivo do Trabalho – São Paulo: LTr, 1980.

_____, **Sindicalismo**. *In Constitucionalismo Social: estudos em homenagem ao Ministro Marco Aurélio Mendes de Farias Mello/* Maria Aparecida Pellegrina, Jane Granzoto Torres da Silva, coordenadoras. – São Paulo: LTr, 2003.

_____, **Pontos de inflexão na estrutura sindical**. In: *Relações coletivas de trabalho* / coordenação João de Lima Teixeira Filho. São Paulo : Ltr, 1989, pp. 325-330.

MAGANO, Octávio Bueno; MALLET, Estêvão. **O direito do trabalho na Constituição** – Rio de Janeiro : Forense, 1993.

MALLET, Estêvão. **Direito, trabalho e processo em transformação** – São Paulo : LTr, 2005.

_____, **Temas de Direito do Trabalho** – São Paulo : LTr, 1998.

MARTINEZ, Luciano. **Curso de direito do trabalho: relações individuais, sindicais e coletivas** – São Paulo : Saraiva, 2010.

_____, **Condutas antissindicais** – São Paulo : Saraiva, 2013.

MASSONI, Túlio de Oliveira. **Representatividade Sindical** – São Paulo : LTr, 2007.

MATTOS, Marcelo Badaró. **A classe trabalhadora: uma abordagem contemporânea à luz do materialismo histórico**. In: *Revista Outubro n. 21*, segundo semestre de 2013, p. 81-117, disponível em http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edição-21-Artigo-03.pdf, acesso em 14.06.16.

_____, **O sindicalismo brasileiro após 1930** – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

_____, **Trabalhadores e sindicatos no Brasil** – São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais** – 1ª edição, 3ª tiragem – São Paulo, Malheiros, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira: **Curso de Direito Constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco – 7ª ed. rev. e atual. – São Paulo, Saraiva, 2012.

MORAIS FILHO, Evaristo de. **O problema do sindicato único no Brasil : seus fundamentos sociológicos** – 2ª ed. – São Paulo : Alfa-Omega, 1978.

MORALES, Cláudio Rodrigues. **Enquadramento sindical após a Constituição Federal de 1988** – São Paulo : Ltr, 2003.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical** / Mauari Mascaro Nascimento (in memorian), Sônia Mascaro Nascimento e Marcelo Mascaro Nascimento. – 8ª ed. – São Paulo : LTr, 2015.

NAVES, Márcio Bilharino. **Marxismo e direito : um estudo sobre Pachukanis** – São Paulo : Boitempo, 2008.

NAVES, Márcio Bilharino; KASHIURA JÚNIOR, Celso Naoto. **Pachukanis e a teoria geral do direito e o marxismo**, *in* *http://petdireito.ufsc.br/wp-content/uploads/2013/06/PACHUKANIS-Evgene.-Teoria-geral-do-Direito-e-marxismo.pdf*, consulta em 04.06.2016.

NICOLADELI, Sandro Lunard. **Elementos de direito sindical brasileiro e internacional : diálogos, (in) conclusões e estratégias possíveis** – São Paulo : LTr, 2017.

ORIONE, Marcus; SOUTO MAIOR, Jorge Luiz; BATISTA, Flávio Roberto; BIONDI, Flávio. **A legalização da classe trabalhadora como uma introdução à crítica marxista do direito**, In: *Revista LTr. 80-04*, pp. 401/413, São Paulo, abril/2016.

PASUKANIS, Eugeny Bronislanovich. **A teoria geral do direito e o marxismo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1989, pp. 41-53.

PEREIRA, Ricardo José Macedo de Brito. **Constituição e Liberdade sindical** – São Paulo : LTr, 2007.

PEREIRA NETO, João Batista. **O sistema brasileiro de unicidade sindical e compulsoriedade de representação** – São Paulo : LTr, 2017.

PESSOA, Flávia Moreira Guimarães. **Direito Constitucional do Trabalho** – Salvador : *Jus*Podivm, 2009.

PINTO, Almir Pazzianotto. **Temas escolhidos do trabalho** – Curitiba : Gênesis, 2002.

PINTO, Almir Pazzianotto. **Sindicalismo ameaçado**. Disponível em *http://www.diariodopoder.com.br/artigo.php?i=53711360712, acesso em 15.10.2017.*

PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito sindical e coletivo do trabalho**. 2ª ed. – São Paulo : LTr, 2002.

PORTO, Lorena Vasconcelos. **As condutas antissindicais no Brasil e no Direito Comparado**. In: *Temas de direito sindical: homenagem a José Cláudio Monteiro de Brito Filho* / Ricardo José Macêdo de Britto Pereira, Lorena Vasconcelos Porto, organizadores – São Paulo : LTr, 2011, p. 109-127.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo Judicial**, São Paulo, Saraiva, 2010.

RÍOS, Alfredo Villavicencio. **La liberdad sindical en el Peru: fundamentos, alcances y regulacion**. Lima, In: OIT-PUCP-PLADES, 2010. Disponível em http://posgrado.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2013/09/LA-LIBERTAD-SINDICAL-EN-EL-PERÚ-2010-FINAL.pdf , acesso em 15 de julho de 2017.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **O destino do sindicalismo**. 2a edição. São Paulo, Edusp, 2002.

RUSSOMANO, Mozart Victor. **Curso de Direito do Trabalho**. Rio de Janeiro, José Konfino Editor, 1972.

_____, **Natureza jurídica do sindicato**. In: *Relações coletivas de trabalho* / coordenação João de Lima Teixeira Filho. São Paulo : Ltr, 1989, pp. 219-227.

SANTOS, Roberto A. O.. **A autonomia sindical na constituição brasileira**. In: *Relações coletivas de trabalho* / coordenação João de Lima Teixeira Filho. São Paulo : Ltr, 1989, pp. 287-298.

SANTOS, Ronaldo Lima dos. **Sindicatos e ações coletivas : acesso à justiça, jurisdição coletiva e tutela dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos** – 4ª ed. rev. e ampl. – São Paulo : LTr, 2014.

SARCEDO, Cristiana Lapa Wanderley. **Representatividade sindical e negociação coletiva : diretrizes da OIT, experiências dos modelos francês e norte-americano e contribuições ao sistema brasileiro**. – São Paulo : LTr, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito Constitucional** / Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. – 6ª ed. – São Paulo : Saraiva, 2017.

SCALÉRCIO, Marcos. **Normas da OIT organizadas por temas** / Marcos Scarlécio, Tulio Martinez Minto. – 2ª ed. – São Paulo : LTr, 2017.

SILVA, Homero Batista Mateus da. **Comentários à reforma trabalhista** – São Paulo : Editora Revista do Tribunais, 2017.

_____, **Curso de direito do trabalho aplicado** : Volume 7 – Direito coletivo do trabalho – 3ª ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2015.

SILVA, Sayonara Grillo C. L. da. **Mudanças normativas e sindicalismo – transformações recentes.** In: *Revista LTr, Vol. 75, n. 09, setembro/2011* – LTr, São Paulo, 2011, pp. 1041-1052.

STÜMER, Gilberto. **A liberdade sindical na Constituição da República do Brasil de 1988 e sua relação com a Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho** – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

STÜMER, Gilberto; Mies, Natalia Schnaider Serro. **A liberdade sindical e o papel do sindicato**. In: Revista LTr, Vol. 79, n. 2, fevereiro/2015 – LTr, São Paulo, 2015, pp. 191-202.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito Constitucional do Trabalho**. Rio de Janeiro : Renovar, 2004.

_____, **Instituições de direito do trabalho**, volume II / Arnaldo Süssekind, Délio Maranhão, Segadas Vianna e João de Lima Teixeira Filho, 21. ed. atual. – São Paulo : LTr, 2003.

VERLENGIA, Rachel. Representatividade sindical no modelo brasileiro : crise e efetividade – São Paulo: LTR, 2011.

VIANA, Márcio Túlio. **Sindicato e trabalhador: a flexibilidade através do sujeiro**. *In: Temas de direito sindical: homenagem a José Cláudio Monteiro de Brito Filho* / Ricardo José Macêdo de Britto Pereira, Lorena Vasconcelos Porto, organizadores – São Paulo : LTr, 2011, p. 37-53.

VIANNA, Segadas. **Sindicalismo**. In: *Relações coletivas de trabalho* / coordenação João de Lima Teixeira Filho. São Paulo : Ltr, 1989, pp. 213-218.

VIANNA, Oliveira. **Direito do Trabalho e Democracia Social (o problema do trabalhador no Estado)**. São Paulo : Livraria José Olympio Editora, 1951.

WARAT, Luiz Alberto. **O senso comum teórico dos juristas**. In.: *Introdução crítica ao direito* / José Geraldo de Sousa Júnior (org.). (Série o direito achado na rua; V. 1) – 4. ed. – Brasília : Universidade de Brasília, 1993, p. 101-104.