

**CAMILA COSTA DE SOUSA**

**Cogestão: a experiência alemã como fonte de perspectivas para o Brasil**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Prof. Associado Guilherme Guimarães Feliciano

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2020**

**CAMILA COSTA DE SOUSA**

**Cogestão: a experiência alemã como fonte de perspectivas para o Brasil**

Versão corrigida apresentada de acordo com a Resolução CoPGr No 6018, de 13 de outubro de 2011 da Universidade de São Paulo. A versão original se encontra em acervo reservado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito do Trabalho e da Seguridade Social, sob a orientação do Prof. Associado Guilherme Guimarães Feliciano.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo - SP**

**2020**

Catálogo da Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

---

Costa de Sousa, Camila

Cogestão: a experiência alemã como fonte de perspectivas para o Brasil ; Camila Costa de Sousa ; orientador Guilherme Guimarães Feliciano - São Paulo, 2020.

104

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Trabalho e Seguridade Social) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2020.

1. Trabalho. 2. Democracia. 3. Desenvolvimento Humano. 4. Direito Coletivo do Trabalho. 5. Cogestão 6. Participação. 7. Representação. 8. Autogestão. 9. Alemanha. 10. Weimar. 11. Brasil

I. Feliciano, Guilherme Guimarães, orient. II. Título.

---



Nome: COSTA DE SOUSA, Camila

Título: Cogestão: a experiência alemã como fonte de perspectivas para o Brasil.

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da  
Universidade de São Paulo como exigência parcial para  
obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof.Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof.Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof.Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Dedico essa dissertação aos trabalhadores da minha vida, que tudo me deram: Vó Sene, Vô Francisco, Tio Vandeco e meus pais, Rosana e Jaques.

Dedico também ao meu grande companheiro Fernando Dolce e ao querido amigo Luís Muganga.

*“We belonged to the USPD in order to drive the most valuable elements in it forward, to squeeze out of it what we could, to radicalize it, to further its disintegration”.*

(Karl Liebknecht, 1917)

## RESUMO

COSTA DE SOUSA, Camila. *Cogestão: a experiência alemã como fonte de perspectivas para o Brasil*. 2020. 103 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

O presente trabalho tem por escopo determinar se e de que modo a cogestão poderia contribuir no enraizamento da democracia na sociedade brasileira, bem como para uma melhora nas condições socioeconômicas da classe trabalhadora no país, a partir de uma análise da experiência histórica e jurídica alemã com o instituto jurídico. Dentro dessa proposta, o potencial da cogestão, considerada tanto no nível da empresa quanto no nível do estabelecimento, deve passar pelo teste do quanto pode influenciar e contribuir para o desenvolvimento humano. Nesse contexto, é também atribuída à universidade a tarefa de promover o acesso ao conhecimento por ela produzido e às discussões travadas em seu âmbito, – muito possivelmente por meio da extensão universitária – com a finalidade de fomentar o desenvolvimento pessoal de cada um e a tornar as pessoas capazes de se organizar e agir por si mesmas.

Palavras-chave: Trabalho. Democracia. Desenvolvimento humano. Direito Coletivo do Trabalho. Cogestão. Participação. Representação. Autogestão. Alemanha. Weimar. Brasil.



## ABSTRACT

COSTA DE SOUSA, Camila. *Co-management: the German experience as a source of perspectives for Brazil*. 2020. 103 f. Dissertation (Master) - Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2020.

The present work aims to determine whether and how co-management could contribute to the rooting of democracy in Brazilian society, as well as to an improvement in the socioeconomic conditions of the working class in the country, based on an analysis of the German historical and legal experience with the legal institute. Within this proposal, the potential of co-management, considered both at the company level and at the establishment level, must pass the test of how much it can influence and contribute to human development. In this context, the university is also assigned the task of promoting access to the knowledge produced by it and to the discussions held within it, - quite possibly through university extension - with the purpose of promoting the personal development of each one and making it people able to organize and act for themselves.

Keywords: Work. Democracy. Human development. Collective Labor Law. Co-management. Participation. Representation. Self-management. Germany. Weimar. Brasil.

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2.</b>	<b>CONCEITO DE COGESTÃO .....</b>	<b>15</b>
2.1.	DEFINIÇÕES COMPARATIVAS.....	15
2.1.1.	<i>Participação .....</i>	<i>15</i>
2.1.2.	<i>Controle operário.....</i>	<i>17</i>
2.1.3.	<i>Cooperativa .....</i>	<i>19</i>
2.1.4.	<i>Autogestão .....</i>	<i>21</i>
2.2.	COGESTÃO .....	22
<b>3.</b>	<b>ALEMANHA.....</b>	<b>27</b>
3.1.	<i>BREVE ESCORÇO HISTÓRICO DO DESENVOLVIMENTO DA COGESTÃO .....</i>	<i>27</i>
3.1.1.	<i>Ascensão e queda do Império Alemão.....</i>	<i>28</i>
3.1.2.	<i>A República de Weimar .....</i>	<i>35</i>
3.1.3.	<i>As exigências de socialização e democracia econômica do movimento de Conselhos dos Trabalhadores das minas.....</i>	<i>45</i>
3.2.	SISTEMÁTICA DO DIREITO COLETIVO DO TRABALHO ALEMÃO .....	48
3.3.	COGESTÃO NO ESTABELECIMENTO.....	54
3.4.	COGESTÃO NA EMPRESA .....	57
3.5.	PANORAMA DA COGESTÃO NA EMPRESA NO ÂMBITO DOS PAÍSES DA UNIÃO EUROPEIA	59
<b>4.</b>	<b>BRASIL.....</b>	<b>71</b>
4.1.	SURGIMENTO DA NOÇÃO DE COGESTÃO NA PRÁTICA E NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIROS .....	71
4.1.1.	<i>Previsões constitucionais .....</i>	<i>80</i>
4.1.2.	<i>Cogestão e a Reforma Trabalhista da Lei nº 13.467/2017 .....</i>	<i>86</i>
4.2.	COGESTÃO NO SETOR PÚBLICO .....	88
4.2.1.	<i>Leis nº 12.353/2010 e nº 13.303/2016.....</i>	<i>88</i>
<b>5.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>95</b>
<b>6.</b>	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>99</b>

## 1. INTRODUÇÃO

“A cogestão é ainda atual? Ou é como os dinossauros, de uma época industrial longínqua, sem chance de sobrevivência?”<sup>1</sup>. Com essas perguntas Ralph Greifenstein e Leo Kißler abrem seu trabalho de análise quantitativa e qualitativa da pesquisa empírica sobre o sistema de cogestão alemão ao longo de sete décadas (1952-2010), em uma iniciativa fomentada pela Fundação Hans Böckler<sup>2</sup>, instituição historicamente devotada ao estudo e incentivo à cogestão na Alemanha.

Depreende-se das questões iniciais postas por Greifenstein e Kißler a singularidade do sistema de cogestão alemão e como esta experiência está distante da realidade brasileira. Enquanto na Alemanha a cogestão é “ideia e realidade”, correspondendo a uma forma de democratização da economia e da sociedade, tanto é que as pesquisas acadêmicas dos últimos anos<sup>3</sup> têm tido como objetivo justamente determinar se há e qual seria o futuro da cogestão diante da globalização, europeização e alteração da estrutura das relações de emprego e industriais, no Brasil a questão parece ainda não ter saído do papel, salvo a cogestão no setor público.

O leitor poderia se perguntar, então, por que se gastar energia pesquisando, pensando e escrevendo sobre cogestão atualmente? Em outras palavras, por que se tratar de cogestão no Brasil atual em situação de desmanche de direitos sociais e desvalorização e

---

<sup>1</sup> GREIFENSTEIN, Ralph; KIßLER, Leo. **Mitbestimmung im Spiegel der Forschung: eine Bilanz der empirischen Untersuchungen 1952 – 2010**. Berlim: Edition Sigma, 2010, p. 11.

<sup>2</sup> Hans Böckler (1875-1951) foi um sindicalista e político alemão, filiado ao SPD. Teve papel decisivo na refundação dos sindicatos após a Segunda Guerra Mundial, mas desde o início do século XX era atuante no movimento sindical e membro da *Deutscher Metallarbeiterverband* (DMV – Associação Alemã dos Trabalhadores da Indústria de Metal). Serviu como soldado na Primeira Guerra Mundial e, posteriormente, em novembro de 1918, chegou a ser nomeado como secretário da Associação Central Trabalhista dos Empregadores e Empregados da Indústria e do Comércio (*Zentralarbeitsgemeinschaft der industriellen und gewerblichen Arbeitgeber und Arbeitnehmer Deutschlands*), mas renunciou ao cargo porque percebeu que não poderia seguir as suas concepções políticas. Vivenciou toda a experiência weimariana. Blume, Dorlis; Zündorf, Irmgard. Biografie Hans Böckler. **Deutsches Historisches Museum – Lebendiges Museum Online**. Disponível em: <<https://www.hdg.de/lemo/biografie/hans-boeckler.html#jpto-top>>. Acesso em: 26 set. 2020.

<sup>3</sup> O futuro da cogestão no contexto nacional e comunitário europeu é uma das linhas de pesquisa do Centro para Relações de Trabalho e Direito do Trabalho (*Zentrum für Arbeitsbeziehungen und Arbeitsrecht – ZAAR*), instituição ligada à Universidade de Munique e que promove extensa produção acadêmica sobre o instituto jurídico em comento, disponibilizada, inclusive, *online*. Disponível em: <<https://www.zaar.uni-muenchen.de/forschung/publikation/forschungsprojekte/index.html>>. Acesso em: 05 out. 2020.

enfraquecimento do já nunca forte sistema sindical? Porque desmobilizar a noção de coletividade está na agenda de poder e nós, que produzimos conhecimento a serviço e para o proveito da sociedade, temos o dever de resistir a esta desmobilização.

Greifenstein e Kibler observam:

Cogestionar no sentido de participação em processos de decisão a fim de que sejam garantidos interesses próprios ou de terceiros é a matéria de que é feita a democracia. A ideia da cogestão contribui para a concretização da democracia e permanece atual. Uma democracia política que se restrinja ao Estado e a suas instituições está construída sobre areia. Uma democracia pela metade como esta encontra-se em maus lençóis em tempos de reviravoltas e crises econômica e social<sup>4</sup>.

O sindicalismo, produto da sociedade capitalista, tem seu surgimento na Inglaterra do século XVIII<sup>5</sup>, berço e data de nascimento, respectivamente, da Revolução Industrial. A doutrina tem dividido a história do sindicalismo em três fases, a saber, a fase de proibição das associações sindicais, em que estas não eram reconhecidas pelas ordens jurídicas vigentes e em que a prática de atos sindicais poderia ser considerada crime; a fase de tolerância jurídica em relação aos sindicatos e sua descriminalização; e a fase de reconhecimento do direito de coalizão e livre organização sindical<sup>6</sup>.

Especificamente quanto à terceira e última fase de desenvolvimento do sindicalismo é interessante notar as datas em que a liberdade e autonomia sindicais se firmam como regra em alguns países europeus, conforme apontado por Orlando Gomes e Elson Gottschalk<sup>7</sup>:

---

<sup>4</sup> Tradução livre de “*Mitbestimmen im Sinne von Beteiligung an Entscheidungsprozesse, um dort eigene oder die Interessen von Anderen (...) wahrzunehmen, ist der Stoff, aus dem Demokratie besteht. Die Idee, Mitbestimmung in der Wirtschaft trage zur Vervollkommnung der Demokratie bei, ist nach wie vor aktuell. Eine politische Demokratie, die sich auf den Staat und seine Einrichtungen bechränkt, ist auf Sand gebaut. Eine solchermäßen ‚halbierte‘ Demokratie hat in Zeiten wirtschaftlicher und sozialer Umbrüche und Krisen einen schweren Stand*”. GREIFENSTEIN, Ralph; KIBLER, Leo. **Mitbestimmung im Spiegel der Forschung: eine Bilanz der empirischen Untersuchungen 1952 – 2010**. Berlim: Edition Sigma, 2010, p. 12-13.

<sup>5</sup> DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 15. ed. São Paulo: LTr, 2016, p. 1497.

<sup>6</sup> DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 15. ed. São Paulo: LTr, 2016, p. 1498-1500.

<sup>7</sup> GOMES, Orlando; GOTTSCHALK, Elson. **Curso de Direito do Trabalho**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1972, p. 475 *apud* DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 15. ed. São Paulo: LTr, 2016, p. 1500.

Inglaterra – 1824
Dinamarca – 1874
França – 1884
Espanha e Portugal – 1887
Bélgica – 1898
Alemanha – 1869
Itália – 1889

Nesse contexto internacional, o Brasil, país de economia agrária, incipiente indústria e recente experiência de trabalho livre e assalariado, haja vista a abolição da escravidão somente em 1888, fez o mesmo movimento que os acima aludidos países europeus em 1890, por meio do Decreto nº 1.162, que “*derrogou tipificação da greve como ilícito penal, mantendo como crime apenas os atos de violência praticados no desenrolar do movimento*”<sup>8</sup>.

Esse exemplo é ilustrativo da rapidez com que as coisas acabam acontecendo no Brasil, o pulo de abismos enormes feito em pouco tempo notadamente no século XX para que o país se adequasse ao cenário econômico mundial, o que simultaneamente teve reflexo e foi possível devido às estruturas jurídicas desenvolvidas no mesmo período. O caso brasileiro é totalmente distinto dos países ditos desenvolvidos em que o capitalismo industrial primeiro emergiu porque esses países passaram por momentos históricos para chegar ao patamar dos dias de hoje que o Brasil não passou e nem tem condições de passar, mesmo que se quisesse. Vale dizer, não dá para se ignorar o fato de que a Inglaterra, por exemplo, reuniu as condições necessárias para que o capitalismo industrial surgisse, crescesse e se propagasse para o resto do mundo. Essas mesmas condições experimentadas pela Inglaterra não podem, ou melhor, não puderam, ser reproduzidas no Brasil, porque o Brasil é um lugar diferente com uma história e pessoas totalmente diferentes. Assim como as condições experimentadas pelos países em que o capitalismo se desenvolveu em seguida à Inglaterra, como a Alemanha, por exemplo, foram impossíveis de ser recriadas e, sendo

---

<sup>8</sup> DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 15. ed. São Paulo: LTr, 2016, p. 1502.

assim, experimentadas pelo Brasil. Ainda assim, mesmo sem compartilhar o mesmo momento histórico desses países e sem poder recriá-los, o Brasil teve de dar o seu jeito de perseguir a trilha do progresso econômico, mesmo que isso significasse a adoção de ideias, notadamente por meio de institutos jurídicos, que não tiveram tempo – e ignora-se mesmo se teriam condições – de surgir espontaneamente por aqui.

É claro que o progresso feito por uma pessoa, independentemente de sua origem, representa o progresso da espécie humana e pode ser por ela toda aproveitado. O ponto aqui é pensar como o Brasil, nesse processo de aproveitamento de ideias que elevaram o crescimento econômico (refere-se aqui ao advento da indústria e às ideias que inevitavelmente decorreram de sua existência, como o sindicalismo), aparentemente pulou etapas, mas só aparentemente, porque eram etapas históricas que o Brasil não tinha como viver, ao menos não da mesma forma e não se quisesse acompanhar o passo, ou tentar acompanhar o passo, dos países mais desenvolvidos.

O resultado disso é que muita coisa, até hoje, fica no papel, na pretensão jurídica, porque a realidade, por mais ocidental que seja, não acompanha o mesmo desenrolar histórico que a realidade dos países mais desenvolvidos economicamente. Muita coisa fica no papel e, com isso, são gerados problemas ainda mais específicos e *sui generis* da nossa realidade.

Foi assim com o sindicalismo, base do Direito Coletivo do Trabalho, e não à toa é assim com a cogestão, instituto jurídico também dessa vertente do Direito do Trabalho, dependente de um sindicalismo forte e representativo, de uma sociedade com uma noção de coletividade e, mais do que isso, com consciência e anseios democráticos.

É por conta dessa especificidade nossa que o Brasil merece atenção própria. O cerne aqui é, tal como no caso do progresso de uma só pessoa que representa o progresso de toda a espécie humana, não se perder de vista as características próprias nesse processo de implantação e uso da melhoria criada.

O nosso grande desafio enquanto humanidade é ultrapassar as formas de organização social atuais, superar Estado e Direito. Mas como essa tarefa é, evidentemente, enorme e complexa, bem como não sabemos ainda como resolver essa equação, precisamos fazer uso dessas instituições que temos para rumar nesse sentido, numa descoberta do caminho enquanto o trilhamos.

## 2. CONCEITO DE COGESTÃO

### 2.1. DEFINIÇÕES COMPARATIVAS

Com finalidade propedêutica, o estudo da cogestão se beneficia da caracterização da própria noção de participação e das outras formas que esta pode assumir, para além da cogestão, bem como de uma breve conceituação da autogestão, que, embora não seja o foco do presente trabalho, representa interessante fim a ser buscado.

#### 2.1.1. Participação

De acordo com os historiadores Alain Guillerme e Yvon Bourdet, participar é tomar parte *“de uma atividade que já existe, que tem sua própria estrutura e finalidade; o participante se mistura quase individualmente ao grupo existente; junta-se aos outros e com eles colabora, mas carece de iniciativa, limitando-se a prestar seu concurso, a dar sua contribuição”*<sup>9</sup>. O participante tem a iniciativa limitada, na medida em que a participação *“inclui ainda uma proporção variável de heterogestão (de colaboração com a empresa do outro); mas ela supõe uma adesão voluntária e o sentimento de contribuir de um modo relativamente original para uma empresa comum”*<sup>10</sup>.

Para que se compreenda a definição de participação dada pelos autores, é necessário distinguir entre a participação objetiva e a participação subjetiva. Sempre haverá adesão “voluntária” do trabalhador à empresa de outro, pois este possui apenas sua força de trabalho para vender e com isso não se deixar morrer de fome, todavia, essa adesão “voluntária” configura apenas uma participação objetiva, necessária ao próprio

---

<sup>9</sup> BOURDET, Yvon; GUILLERME, Alain. **Autogestão: uma mudança radical**. Tradução Hélio Pólvora. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976, p. 19-20.

<sup>10</sup> *Idem*, p. 20.

modo de produção capitalista, na medida em que fornece um “*executante provisoriamente útil*”, “*enquanto a automação completa não se realiza*”<sup>11</sup>.

Mas a participação só se torna uma noção atrativa – não apenas aos trabalhadores, como também à classe patronal e mesmo aos juristas e pensadores em geral – quando concede aos trabalhadores “*o sentimento de um papel ativo, original e espontâneo*”, isto é, os coloca “*em situação de optar por eles próprios por colaborar com uma empresa sem que se sintam ‘instrumentalizados’ em todos os seus gestos*”<sup>12</sup>.

A criação desse sentimento nos trabalhadores gera seu interesse pelo que fazem. O interesse subjetivo dos trabalhadores pelo que fazem pode assumir diferentes formas, sendo este, na visão de Guillerme e Bourdet, o elemento capaz de distinguir as noções de participação, cogestão, controle operário e cooperativa<sup>13</sup>. Nesse contexto, a autogestão está fora desse espectro de interesse subjetivo dos trabalhadores, pois a colaboração com a empresa *de outro* é o que marca a heterogestão, exato oposto da autogestão, e a participação, a cogestão, o controle operário e a cooperativa correspondem ainda a formas de heterogestão em maior ou menor grau.

Como apontado por Guillerme e Bourdet, no campo da Economia Política o uso da palavra “*participation*”, em francês, tem um significado muito restrito, referindo-se somente à participação nos lucros, da qual a participação acionária dos trabalhadores seria apenas um subgênero. O mesmo vocábulo em inglês adquire sentido mais amplo, que abrange fenômenos designados em francês especificamente por “*cogestion*” e, em alemão, por “*Mitbestimmung*”<sup>14</sup>.

A essa observação acrescentamos de nossa parte que, não obstante também tenhamos em português termo jurídico específico para designar a *participação* dos trabalhadores na gestão da empresa e do estabelecimento, qual seja, “cogestão”, percebe-se que em português a expressão “participação” integra a própria definição de cogestão e, por conseguinte, acaba por ser indissociável da concepção do fenômeno, ao mesmo tempo econômico e jurídico, que o falante da língua possui. Os próprios Guillerme e Bourdet afirmam que a cogestão faz parte da “*participação em sentido amplo*”, sendo que a

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>12</sup> BOURDET, Yvon; GUILLERM, Alain. **Autogestão: uma mudança radical**. Tradução Hélio Pólvora. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976, p. 21.

<sup>13</sup> *Idem.*, p. 21.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 22.



participação nesse sentido “*consiste em reintegrar – ainda que muito parcialmente – a iniciativa e a ‘criatividade’ operárias nos processos de produção*”<sup>15</sup>.

Antônio Álvares da Silva aponta o uso genérico da palavra “participação” para “*designar que, numa decisão a qualquer nível, admite-se interferência ou influência daqueles que são interessados em seus efeitos, (...) onde haja pessoas com interesses diferentes, embora atuando para o mesmo fim*”<sup>16</sup>.

Wolfgang Hromadka e Frank Maschmann também definem cogestão (*Mitbestimmung*) como “*a participação dos trabalhadores nas decisões no estabelecimento, na empresa e na Administração Pública por meio de representantes eleitos*”<sup>17</sup>.

Walküre Lopes Ribeiro da Silva ressalta que os termos “representação” e “participação” não coincidem, pois pode haver participação sem representação, como no caso da participação nos lucros. Segundo a autora, a representação “*é uma forma de atuação dos trabalhadores no local de trabalho para defesa e promoção de seus interesses individuais e coletivos*”, ao passo que a participação corresponde a “*mecanismos através dos quais os trabalhadores participam da gestão, dos lucros ou do capital da empresa*”<sup>18</sup>.

Por não ser o escopo do presente trabalho, não nos aprofundaremos na participação nos lucros e na participação na propriedade da sociedade, isto é, na distribuição de ações da sociedade aos trabalhadores.

Ainda assim, cabe observar que a cogestão independe da participação nos lucros, embora ambas estejam previstas no mesmo inciso da Constituição (art. 7º, inciso XI, da Constituição Federal).

### 2.1.2. Controle operário

---

<sup>15</sup> BOURDET, Yvon; GUILLERM, Alain. **Autogestão: uma mudança radical**. Tradução Hélio Pólvora. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976, p. 23.

<sup>16</sup> SILVA, Antônio Álvares da. **Cogestão no estabelecimento e na empresa**. São Paulo: LTr, 1991, p. 27.

<sup>17</sup> Tradução livre de “*Mitbestimmung meint die Beteiligung der Beschäftigten an Entscheidungen in Betrieb, Unternehmen und Verwaltung durch gewählte Repräsentanten*”. HROMADKA, Wolfgang; MASCHMANN, Frank. **Arbeitsrecht Band 2: Kollektivarbeitsrecht + Arbeitsstreitigkeiten**. 7. ed. Berlin, Heidelberg: Springer, 2017, p. 225.

<sup>18</sup> SILVA, Walküre Lopes Ribeiro da. **Representação e participação dos trabalhadores na gestão da empresa**. São Paulo: LTr, 1988, p. 15.

Embora Elson Gottschalk mencione o “controle operário”<sup>19</sup> dentre os mais diversos termos utilizados para designar a “cogestão” pelas mais variadas legislações europeias, as expressões não têm o mesmo significado.

A expressão “controle operário” é utilizada para designar “*uma intervenção conflitual – principalmente no curso de greves – que arranca ao patronato concessões das quais resulta uma melhoria das condições de trabalho*”<sup>20</sup>. Trata-se de uma imposição feita ao patronato por parte dos trabalhadores organizados coletivamente.

Guillerm e Bourdet exemplificam o fenômeno do controle operário em ocasião, nos anos 1970, em que os trabalhadores da Fiat, na Itália, pararam a produção exigindo a desaceleração, em certa medida, do ritmo da linha de produção. Diante da negativa da direção e contando com organização em comitês de fábrica e auxílio sindical, os operários impuseram a cadência almejada à produção, de modo unilateral<sup>21</sup>.

Assim, o controle operário é mais agressivo ao patronato do que a cogestão, pois “arranca vitórias”, melhores condições de trabalho, a despeito da vontade e vantagem do patrão, ao passo que a cogestão é, em essência, um meio de colaboração entre classes. Todavia, Guillerm e Bourdet observam que o controle operário não se confunde com a autogestão, na medida em que, assim como a cogestão, “*o controle somente se exerce sobre pontos precisos que não questionam o salariado nem o papel dirigente dos capitalistas que visaria a suprimir totalmente o antagonismo, pelo aniquilamento de uma das duas partes*”<sup>22</sup>.

De modo geral, Wãlkure Lopes Ribeiro da Silva afirma que a participação não pressupõe necessariamente harmonia e, especificamente quanto ao controle operário, que “*não implica uma visão integrativa, mas conflitual das relações de trabalho*”. A autora pondera, entretanto, que à vista da persistência do conflito nas sociedades de capitalismo avançado, eis que são causados em última instância pela existência de relações de autoridade, a tendência à diminuição da intensidade desses conflitos em decorrência de sua

---

<sup>19</sup> GOTTSCHALK, Elson Guimarães. **A participação do empregado na gestão da empresa**. Ed. fac-similada. São Paulo: LTr, 1996, p. 8, 14.

<sup>20</sup> BOURDET, Yvon; GUILLERM, Alain. **Autogestão: uma mudança radical**. Tradução Hélio Pólvora. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976, p. 25.

<sup>21</sup> *Idem*, p. 25.

<sup>22</sup> *Ibid.* p. 25.

institucionalização (aceitação e regulação do conflito) faz com que, em sua opinião, não mais exista “*grande disparidade entre os conceitos de controle operário e participação na gestão da empresa, embora em sua origem o primeiro estivesse mais associado à ideia de conflito*”<sup>23</sup>.

### 2.1.3. Cooperativa

Conforme definição assentada no Congresso da Aliança Cooperativa Internacional, realizado em Manchester em 1995, “*uma cooperativa é uma associação autônoma de pessoas que se uniram de forma voluntária para satisfazer suas necessidades e aspirações econômicas, sociais e culturais em comum mediante uma empresa de propriedade conjunta e de gestão democrática*”<sup>24</sup>.

Trata-se de figura que surge como uma síntese entre as associações e as empresas, podendo ser organizadas de forma singular, federada ou confederada, e tendo por finalidade agremiar os representantes da classe trabalhadora para a consecução de uma finalidade, seja ela de produção industrial ou agrícola, de serviços, de vendas, de consumo, de crédito, dentre outras, e assim, afastar os interesses especulativos ou rentistas<sup>25</sup>.

Neste contexto, a cooperativa tem sua direção realizada no interesse dos trabalhadores cooperados, por quem sua diretoria é remunerada, deixando de representar em face daqueles os interesses do capital<sup>26</sup>.

Conforme pondera Guilherme Guimarães Feliciano, as cooperativas poderiam ser definidas, em linhas gerais, como “*associações privadas dotadas de capital variável e número variável e ilimitado de membros, destituídas de escopo especulativo e informadas pelos princípios cooperativos universais, cujo fim imediato é o desenvolvimento de empresas em gestão de serviços (mediante atividades econômicas típicas – indústria, comércio, construção, pesca, prestação de serviços a terceiros, etc.) ou de atividades*

<sup>23</sup> SILVA, Walküre Lopes Ribeiro da. **Representação e participação dos trabalhadores na gestão da empresa**. São Paulo: LTr, 1988, p. 20-21.

<sup>24</sup> FELICIANO, Guilherme Guimarães. **Das cooperativas na perspectiva luso-brasileira: comercialidade e participação social**. São Paulo, LTr, 2000, p. 57.

<sup>25</sup> TEIXEIRA, Tarcísio. **Direito empresarial sistematizado**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 253-254.

<sup>26</sup> BOURDET, Yvon; GUILLERM, Alain. **Autogestão: uma mudança radical**. Tradução Hélio Pólvora. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976, p. 27-28.

*sociais de efeitos econômicos endógenos e cujo fim mediato é a cooperação e entreaajuda de seus associados e/ou a prestação de bens e serviços aos mesmos, com vistas à satisfação de suas aspirações econômicas, sociais ou culturais”<sup>27</sup>.*

No direito brasileiro a cooperativa é um tipo societário bem definido, previsto no art. 146, inciso III, alínea *c*, da Constituição Federal e nos artigos 1.093 e seguintes do Código Civil. Caracteriza-se como sociedade simples, ou seja, de natureza não empresarial, independentemente de qual seja seu objeto social (art. 982, parágrafo único, do Código Civil).

Esta figura é regulamentada, de forma específica, pela Lei nº 5.764/1971, caracterizando-se pela adesão voluntária, inexistência de limitação quanto ao número de sócios, variabilidade do capital social, impossibilidade de cessão de quotas a terceiros, singularidade do voto em assembleia, retorno das sobras líquidas, indivisibilidade dos fundos de reserva e de assistência técnica educacional e social.

A participação dos cooperados na tomada de decisões relativas à administração da cooperativa é inerente a esta figura societária e se dá por meio de votação em assembleia geral (artigos 38 a 45 da Lei nº 5.764/1971) onde cada um dos cooperados, independentemente do número de quotas-partes de que seja titular, possui direito a um único voto (art. 42, *caput* do mesmo diploma), ou ainda em participação em seu conselho fiscal, eleito dentre os cooperados (art. 56, *caput*, do mesmo diploma).

É digna de nota, ainda, no direito brasileiro, a existência de lei específica que regulamenta as cooperativas de trabalho, com forte influência dos ideais de autogestão.

Tal modalidade de cooperativa foi estabelecida em momento mais recente, sendo regulamentada na Lei nº 12.690/2012. A autogestão vem prevista de forma expressa no art. 2º, *caput* e § 2º da mencionada lei, sendo definida como “*o processo democrático no qual a Assembleia Geral define as diretrizes para o funcionamento e as operações da cooperativa, e os sócios decidem sobre a forma de execução dos trabalhos, nos termos da lei*”.

Depreende-se daí, portanto, que o exercício da autogestão se daria no âmbito das assembleias gerais da cooperativa de trabalho, as quais se resumem, de forma específica,

---

<sup>27</sup> FELICIANO, Guilherme Guimarães. **Das cooperativas na perspectiva luso-brasileira: comercialidade e participação social**. São Paulo, LTr, 2000, p. 57-58.

àquelas voltadas a serviços médicos e de assistência à saúde, atuação no setor de transporte regulamentado ou de profissionais liberais que exerçam suas atividades em seus próprios estabelecimentos (art. 1º, incisos I a IV da Lei 12.690/2012).

É oportuno observar que nesta modalidade específica de cooperativa a autogestão é princípio estabelecido em lei, exercida na assembleia geral e reforçada pelo princípio do respeito às decisões de assembleia e gestão participativa em todos os níveis de decisão (respectivamente previstos nos incisos X e XI do art. 3º da Lei 12.690/2012).

#### 2.1.4. Autogestão

Autogestão é outra figura que também não deve ser confundida com a cogestão. Conforme visto acima, o direito brasileiro se apropriou da ideia de autogestão, prevendo a aplicação de tal princípio exclusivamente no âmbito das cooperativas de trabalho. Trata-se, entretanto, de conceito muito mais amplo em seu fundamento.

A autogestão pode ser definida, de forma genérica, como a administração de um organismo por seus participantes de forma direta e democrática e não hierarquizada, privilegiando-se a igualdade de condições de seus integrantes. Nesta sistemática, as decisões são tomadas pela coletividade – ainda que tal passo possa se dar de forma mediata com meio de representações de delegados eleitos<sup>28</sup>.

A autogestão generalizada preconiza a transformação de todas as estruturas sociais em uma imensa cooperativa, na qual a tomada de decisões se daria através de um processo democrático. Pode-se dizer, portanto, que a existência do Estado como órgão de poder que exerce controle repressivo através de instituições hierarquizadas seria, em si, incompatível com a noção de autogestão<sup>29</sup>.

Assim, se por um lado as cooperativas coexistem com o sistema capitalista, o sistema de autogestão pressupõe sua superação com uma nova forma de organização

---

<sup>28</sup> CIFUENTES, Ricardo; GALVÃO, Marisa Nunes. “Cooperação, autogestão e educação nas novas configurações do trabalho”. In: *Revista Organizações e Democracia*, nº 2, Marília, Ed. Unesp, 2001, p. 34-35.

<sup>29</sup> BOURDET, Yvon; GUILLERM, Alain. **Autogestão: uma mudança radical**. Tradução Hélio Pólvora. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976, p. 30.

nacional – ou internacional – onde o capitalismo e o estatismo seriam suprimidos em favor de um conjunto autogestionado de cooperativas igualmente associadas<sup>30</sup>.

A autogestão que se constata hoje na prática não é senão uma ínfima fração desta ideia que se manifesta no sistema jurídico brasileiro principalmente na previsão legal de autogestão das cooperativas de trabalho por intermédio de suas assembleias gerais, prevista na Lei nº 12.690/2012, mencionada anteriormente.

## 2.2. COGESTÃO

Para Guillerme e Bourdet, a cogestão é “*concordância não-conflitual*”<sup>31</sup>, que se dá por meio da intervenção dos trabalhadores na organização da empresa em dois níveis possíveis: no nível da organização técnica do trabalho e no nível da política geral da fábrica.

A co-gestão ‘alemã’ se efetua mediante uma discussão ‘institucionalizada’, de grau em grau, respeitadas as formas legais. Cada uma das partes tem interesse num acordo, já que patrões e operários ‘se beneficiam’ de um desenvolvimento sem obstáculos da economia, que inspira confiança aos clientes, notadamente estrangeiros (eles recebem na hora apazada os produtos encomendados), e que permite simultaneamente o aumento dos salários e a revalorização da moeda no plano internacional<sup>32</sup>.

Os dois níveis indicados pelos autores em que pode se dar a cogestão correspondem ao que Antônio Álvares da Silva trata como cogestão no estabelecimento e cogestão na empresa. Essa terminologia será adotada também no presente estudo, referindo-se o primeiro termo ao seu equivalente alemão “*Betriebsmitbestimmung*” e, o segundo, ao correspondente alemão “*Unternehmensmitbestimmung*”<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> BOURDET, Yvon; GUILLERM, Alain. **Autogestão: uma mudança radical**. Tradução Hélio Pólvora. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976, p. 30.

<sup>31</sup> *Idem*, p. 24.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>33</sup> Embora o cerne do presente trabalho seja a experiência nacional alemã com a cogestão, impende ao menos mencionar os marcos de Direito Internacional mais relevantes nessa área. Assim, destacam-se a Convenção nº 135 e a Recomendação nº 143 da Organização Internacional do Trabalho, ambas de 1971, a segunda complementando a primeira, que foi ratificada pelo Brasil em 1990. No preciso dizer de Walküre Lopes Ribeiro da Silva, “*enquanto a Convenção n. 135 limita-se a assegurar genericamente a proteção dos representantes dos trabalhadores contra todo ato que possa prejudicá-los, aí incluída a dispensa, bem como a concessão de facilidades para o desempenho de suas funções, a Recomendação n. 143 estipula minuciosamente em que consiste tal proteção e tais facilidades*”. SILVA, Walküre Lopes Ribeiro da. **Representação e participação dos trabalhadores na gestão da empresa**. São Paulo: LTr, 1988, p. 43.

De acordo com o direito alemão, *Betrieb* é “uma unidade organizacional dentro da qual o empregador, sozinho ou com seus empregados, e, por meios materiais e imateriais, persegue determinados fins técnicos de trabalho”<sup>34</sup>. Em contrapartida, *Unternehmen* é também uma unidade organizacional, porém “com a qual um empresário persegue os seus fins econômicos ou ideais”<sup>35</sup>.

Percebemos que o grande achado da participação e de todas as outras formas pelas quais se manifesta o interesse dos trabalhadores pelo que fazem é a criação de um sentimento de que o trabalhador está contribuindo criativamente, ainda que essa criatividade seja limitada, para uma empresa comum, quando em verdade a empresa sempre foi e sempre será de outrem. A integração do trabalho ao capital não é mais do que uma grande fachada, que só é possível com uma “*modificação da consciência*”<sup>36</sup> dos trabalhadores.

Conquanto concordemos com a visão de Guillerme e Bourdet, impende consignar entendermos que a maior, se não única, potencialidade da cogestão no contexto brasileiro somente poderá ser aproveitada se a academia fizer seu papel de levar o debate das ideias à toda sociedade e, em especial, à classe trabalhadora, de modo a tornarmos a cogestão uma prática social, que pode ajudar a traçarmos o caminho para algo além dessa integração do trabalho ao capital, sabidamente ilusória. Um caminho para a autogestão, talvez. Certamente, um caminho para um modo de organização social e econômica melhor e mais justo.

Também um dos grandes críticos da cogestão e defensor da autogestão, o filósofo austro-francês André Gorz, já argumentou que a primeira criava castas às custas da insegurança social dos demais e que a cogestão seria fomentada justamente por aqueles que querem seu fim, eis que bastaria empoderar uma elite trabalhadora para que esta se corrompesse. Mais uma vez, não se discorda da crítica à cogestão e não se ignoram as ficções que a forma jurídica é capaz de criar e naturalizar. Todavia, o mesmo Gorz admitiu

---

<sup>34</sup> SCHUNDER, Achim. Organisations- und Personalwesen Arbeitsrecht und Handelsvertreterrecht. In: PASCHKE, Marian; STOBER, Rolf (Coord.). **Deutsches und Internationales Wirtschaftsrecht: Grundzüge des Wirtschaftsprivat-, Wirtschaftsverwaltungs- und Wirtschaftsstrafrechts**. 2. ed. Stuttgart: W. Kohlhammer, 2012, p. 312.

<sup>35</sup> SCHUNDER, Achim. Organisations- und Personalwesen Arbeitsrecht und Handelsvertreterrecht. In: PASCHKE, Marian; STOBER, Rolf (Coord.). **Deutsches und Internationales Wirtschaftsrecht: Grundzüge des Wirtschaftsprivat-, Wirtschaftsverwaltungs- und Wirtschaftsstrafrechts**. 2. ed. Stuttgart: W. Kohlhammer, 2012, p. 312.

<sup>36</sup> BOURDET, Yvon; GUILLERM, Alain. **Autogestão: uma mudança radical**. Tradução Hélio Pólvora. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976, p. 21.

nos momentos finais de sua vida, mais maduro, que pode haver uma parcela da complexidade da realidade que não se apreende somente por meio da teoria<sup>37</sup>. Em outras palavras, nem sempre a teoria poderá explicar e dar suporte aos atos da vida concreta e, parece-nos ser essa a situação com a cogestão no atual contexto brasileiro em que precisamos tanto do suporte teórico quanto de uma abordagem pragmática, utilizando as ferramentas que temos à mão e que já são, por si só, difíceis de se manejar, tal qual a cogestão, para progredirmos humana e democraticamente. A abordagem pragmática, vale dizer, a adoção de um sistema de cogestão, pode bem ser, como é, socialismo jurídico nos termos de Engels e Kautsky<sup>38</sup>, mas ter consciência da essência das coisas não impede de utilizarmos a forma jurídica<sup>39</sup> ao máximo que puder ser torcida a favor da coletividade.

Em resumo, o cerne para que não percamos o maior uso possível da cogestão é a disputa pela modificação da consciência dos trabalhadores, para que ela aconteça, mas não de modo a se tornar a mesma auto-alienação daquele que acredita na chamada “integração do trabalho ao capital” e da eterna conciliação de interesses, os quais, em seus limites, são inconciliáveis.

Ademais, a breve introdução de uma ideia quanto a um fundamento da cogestão, a democracia econômica, se faz oportuna.

A ideia de mais Democracia na Economia é comumente atrelada à ideia de cogestão. Os trabalhadores eleitos como representantes de seus pares se veem, com

---

<sup>37</sup> Vale a pena consignar a passagem a que se faz referência em sua inteireza: “Naquele dia me dei conta de que você tinha mais senso político do que eu. Você percebia realidades que me escapavam porque não correspondiam à matriz que eu usava para ler o real. Tornei-me um pouco mais modesto; ganhei o hábito de fazer você ler meus artigos e manuscritos antes de enviá-los. Eu considerava as suas críticas praguendo: ‘Por que é que você sempre tem que ter razão?!’.

A base sobre a qual nossa união se erguia mudou no curso desses anos; nosso relacionamento se tornou o filtro pelo qual passava minha relação com o real. Uma inflexão se operou no nosso relacionamento. Durante muito tempo você se deixou intimidar pelo meu lado peremptório; suspeitou que ali estava a expressão de conhecimentos teóricos que você não dominava. Pouco a pouco, você se recusou a se deixar influenciar. Melhor: se rebelou contra as construções teóricas, particularmente contra as estatísticas. Elas são tão menos comprobatórias quanto mais seu sentido advenha apenas de sua interpretação, dizia-me você. Ora, esta última não pode ter pretensões de rigor matemático, ao qual a estatística deve sua autoridade. **Eu necessitava de teoria para estruturar meu pensamento, e argumentava com você que um pensamento não estruturado sempre ameaça naufragar no empirismo e na insignificância. Você respondia que a teoria sempre ameaça se tornar um constrangimento que nos impede de perceber a complexidade movediça da realidade.** (...) Você não precisava das ciências cognitivas para saber que, sem intuições ou afetos, não há nem inteligência, nem sentido”. GORZ, André. **Carta a D. – História de um amor**. Tradução Celso Azzan Jr. São Paulo: Annablume: Cosac Naify, 2008, p. 40-41. Grifo nosso.

<sup>38</sup> ENGELS, Friedrich; KAUTSKY, Karl. O socialismo jurídico. 2. ed. Tradução Livia Cotrim e Márcio Bilharinho Naves. São Paulo: Boitempo, 2012.

<sup>39</sup> A expressão “forma jurídica” é aqui referida consoante seu sentido teórico em PACHUKANIS, Evgeni. ORIONE, Marcus (Coord.). **A teoria geral do direito e o marxismo e ensaios escolhidos (1921-1929)**. Tradução Lucas Simone. São Paulo: Sundermann, 2017.



satisfação, como um elemento da Democracia na Economia. A participação dos trabalhadores na discussão jurídico-política e jurídico-econômica realça a relação que usualmente se estabelece entre essa participação e o princípio da Democracia<sup>40</sup>.

Para Sebastian Kolbe nenhuma conclusão pode ser obtida além da existência de um parentesco na estrutura da cogestão e do processo democrático estatal por meio da representação, isto é, da eleição de representantes feita pelos representados e a consequente garantia do direito de participação do trabalhador e do cidadão<sup>41</sup>. Vale dizer, não necessariamente há democracia, em sentido estrito, público, na cogestão.

Kolbe aduz que já foi inclusive comprovado<sup>42</sup> que se pode compreender a cogestão no estabelecimento (*Betriebsverfassung*) sob uma perspectiva diametralmente oposta, que é a visão da cogestão no estabelecimento como acessório do direito contratual, de modo que o conselho de fábrica (*Betriebsrat*) seria uma figura autônoma privada, “*um ajudante contratual do trabalhador*”<sup>43</sup>.

A aludida visão da cogestão no estabelecimento como direito social privado traz como decorrência a impossibilidade de comparação entre Estado e estabelecimento (*Betrieb*) como estruturas sociais, de modo que as suas diferenças estruturais tornariam inútil qualquer modelo jurídico-explicativo baseado em sua comparação<sup>44</sup>.

Nesse contexto, Kolbe esclarece que seu objetivo é, precisamente, “*questionar a cogestão [Mitbestimmung] explicada a partir de modelos tão contraditórios em termos de sua relação com o princípio da Democracia*”, com foco, portanto, não na Democracia característica do Direito Público, mas sim na “Democracia da cogestão” (*Mitbestimmungsdemokratie*) característica do Direito do Trabalho<sup>45</sup>.

---

<sup>40</sup> KOLBE, Sebastian. **Mitbestimmung und Demokratieprinzip**. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013. p. 1. (Série Jus Privatum - Beiträge zum Privatrecht, 172).

<sup>41</sup> *Idem.* p. 2.

<sup>42</sup> Kolbe cita a respeito o trabalho de Hermann Reichold, *Betriebsverfassung als Sozialprivatrecht* (1995), e menciona que Till Brocker, em *Unternehmensmitbestimmung und Corporate Governance* (2006), aplica a abordagem de Reichold também à cogestão na empresa. O livro de Reichold está esgotado, sem nenhuma nova edição, disponível, porém, em bibliotecas de universidades alemãs.

<sup>43</sup> KOLBE, Sebastian. **Mitbestimmung und Demokratieprinzip**. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013. p. 2. (Série Jus Privatum - Beiträge zum Privatrecht, 172).

<sup>44</sup> *Idem.* p. 2.

<sup>45</sup> *Ibid.* p. 2.

Para Kolbe, a circunstância de o pensamento democrático ter influenciado a cogestão na Alemanha não justifica a descrição desta, do ponto de vista jurídico e dogmático, como “imagem espelhada da democratização do Estado”<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> KOLBE, Sebastian. **Mitbestimmung und Demokratieprinzip**. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013. p. 3. (Série Jus Privatum - Beiträge zum Privatrecht, 172).

### 3. ALEMANHA

#### 3.1. BREVE ESCORÇO HISTÓRICO DO DESENVOLVIMENTO DA COGESTÃO

De acordo com Sebastian Kolbe, “a ideia de uma legislação de cogestão é, na Alemanha, tão velha quanto a existência das fábricas”<sup>47</sup>, destacando-se ainda que “a industrialização coincidiu na Alemanha com o processo longo e marcado por reveses de ascensão da democracia de Estado”<sup>48</sup>.

Antônio Álvares da Silva remete à Assembleia Nacional de Frankfurt em 1848-1849 a primeira ideia de cogestão, inicialmente no nível do estabelecimento. O autor menciona, ainda, marcos posteriores a este, todos pré-weimarianos: a promulgação da lei de organização da profissão (*Gewerbeordnung*) em 1891 com a previsão da criação voluntária de comissões de empregados (*Arbeitsausschüsse*); a promulgação da lei de proteção ao trabalho (*Arbeitsschutzgesetz*) também em 1891, impondo a audiência de empregados em caso de criação ou alteração de regras atinentes à prestação de trabalho; a modificação na lei de mineração (*Berggesetz*) de 1905, após intensa greve na Prússia, introduzindo a criação obrigatória de comissões de empregados em todas as minas com mais de 50 empregados; e a lei do serviço auxiliar patriótico (*Vaterländisches Hilfsdienstgesetz*) de 1916, que tornou obrigatória a criação de comissões de empregados com mais de 50 empregados<sup>49</sup>.

E, quanto à Constituição de Weimar, afirma o professor<sup>50</sup>:

Ao contrário do que se poderia pensar, a Constituição de Weimar nada, ou quase nada, acrescentou ao movimento de conselhos. A possibilidade de cogestão em questões inerentes ao contrato de trabalho, bem como os órgãos de representação, já existiam. A atuação dos conselhos, regulada de modo genérico e vago, em nada inovou. Houve enfim, como salientou Däubler, uma preocupação

---

<sup>47</sup> Tradução livre de: “*Die Idee einer Mitbestimmungsgesetzgebung ist in Deutschland so alt wie das Fabrikwesen*”. KOLBE, Sebastian. **Mitbestimmung und Demokratieprinzip**. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013. p. 3. (Série Jus Privatum - Beiträge zum Privatrecht, 172).

<sup>48</sup> Tradução livre de: “*Die Industrialisierung fällt in Deutschland mit dem – freilich langwierigen und von Rückschlägen gezeichneten – Aufstieg der Staatsdemokratie zusammen*”. KOLBE, Sebastian. **Mitbestimmung und Demokratieprinzip**. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013. p. 3. (Série Jus Privatum - Beiträge zum Privatrecht, 172).

<sup>49</sup> SILVA, Antônio Álvares da. Cogestão no estabelecimento e na empresa. São Paulo: LTr, 1991, p. 69-71.

<sup>50</sup> SILVA, Antônio Álvares da. Cogestão no estabelecimento e na empresa. São Paulo: LTr, 1991, p. 73.

formal de paridade em vez de se levar em conta uma Democracia real, concreta e geradora de bens.

A cogestão foi forjada ao longo do século XX na Alemanha como resultado direto da interação das forças políticas responsáveis pelo fim da monarquia e pela criação da república, isto é, responsáveis pela chamada Revolução alemã, a qual está intrinsecamente ligada ao desfecho da Primeira Guerra Mundial, embora o estabelecimento da democracia em uma Alemanha unificada fosse anseio de muitos alemães há décadas.

Nesse sentido, é essencial demonstrar o caminho histórico que possibilitou a primeira menção na Constituição de Weimar e, posteriormente, o surgimento das primeiras leis sobre cogestão na Alemanha.

### 3.1.1. Ascensão e queda do Império Alemão

O então Império Alemão (*Deutsches Reich*) foi criado a partir de tratados de unificação entre a Confederação Alemã do Norte (*Norddeutscher Bund*) e os estados do sul da Alemanha (a parte sul de Hessen, Baden, Bayern e Württemberg), em novembro de 1870 e que entraram em vigor em 1º de janeiro de 1871. A unificação da Alemanha fazia parte do ideário do primeiro-ministro da Prússia, Otto von Bismarck, que viu no movimento nacionalista existente desde o início do século XIX um meio de assegurar a hegemonia prussiana e que tinha a clareza para si de que as grandes questões do momento não seriam “*decididas por discursos e decisões majoritárias – esse foi o grande erro de 1848 e 1849 – mas sim por ferro e sangue*”<sup>51</sup>.

O protagonismo de Bismarck é ilustrado no episódio do “Despacho de Ems” (*Emser Depesche*), que motivou a França a declarar guerra contra a Prússia. Desde setembro de 1868 a sucessão do trono espanhol estava em aberto e o príncipe Leopold von Hohenzollern-Sigmaringen, um ramo católico da dinastia Hohenzollern da Prússia no sul

---

<sup>51</sup> “*Im gleichen Jahr machte Bismarck hinsichtlich der nationalen Frage deutlich: ‘Nicht durch Reden und Majoritätsbeschlüsse werden die großen Fragen der Zeit entschieden – das ist der große Fehler von 1848 und 1849 gewesen – sondern durch Eisen und Blut’*”. SCRIBA, Arnulf. Reaktionszeit und Nationalstaatsbildung 1850-1870. **Deutsches Historisches Museum – Lebendiges Museum Online**. Disponível em <<https://www.dhm.de/lemo/kapitel/reaktionszeit>>. Acesso em: 26 set. 2020. Tradução livre.

da Alemanha, apresentou em 2 de julho de 1870 sua candidatura ao trono, o que desagradou uma das maiores potências da época, a França sob Napoleão III<sup>52</sup>.

A questão foi tratada diplomaticamente com a retirada da candidatura ao trono do príncipe alguns dias após a irresignação francesa, em 12 de julho. Todavia, Napoleão III não se contentou com o ato e enviou em 13 de julho um embaixador até a cidade termal de Bad Ems, em que se encontrava o rei Wilhelm I da Prússia, exigindo que este garantisse que não apoiaria eventual nova candidatura ao trono da dinastia Hohenzollern. Wilhelm I se limitou a afirmar que aprovava a retirada da candidatura do príncipe apenas no mesmo sentido e extensão em que já o fizera e comunicou o ocorrido a Bismarck por telegrama<sup>53</sup>.

Bismarck então reescreveu a seu modo o telegrama do rei, aproveitando-se da abordagem francesa desnecessariamente desafiadora, e enviou-o como um telegrama do primeiro-ministro a todos os embaixadores nas capitais alemãs, bem como encaminhou à imprensa para a publicação, destacando o que entendeu como uma demanda irracional<sup>54</sup>. Napoleão III cedeu à provocação e declarou guerra à Prússia em 19 de julho de 1870, fazendo com que o objetivo de Bismarck de que a França parecesse aos olhos das demais potências como violadora da paz e não a Prússia fosse atingido com sucesso<sup>55</sup>.

Em razão de previsão constitucional, a Confederação Alemã do Norte (*Norddeutscher Bund*) também estava sendo chamada à guerra declarada contra a Prússia, além dos estados do sul da Alemanha, que possuíam alianças militares com a Prússia<sup>56</sup>. Foi precisamente a terceira das chamadas “guerras de unificação”<sup>57</sup>, a Guerra Franco-Prussiana

---

<sup>52</sup> KOTULLA, Michael. **Deutsche Verfassungsgeschichte: vom alten Reich bis Weimar (1495-1934)**. Berlin; Heidelberg: Springer-Verlag, 2008, p. 512.

<sup>53</sup> *Idem.*, p. 513.

<sup>54</sup> Há discussões teóricas sobre se Bismarck, ao assim proceder, violou a Constituição da Confederação Alemã do Norte, que era silente ao determinar até que ponto o primeiro-ministro poderia agir por conta própria para cumprir as suas competências, previstas no art. 15 daquela Constituição, conforme observa Michael Kotulla em **Deutsche Verfassungsgeschichte: vom alten Reich bis Weimar (1495-1934)**. Berlin; Heidelberg: Springer-Verlag, 2008, p. 513.

<sup>55</sup> ASMUSS, Burkhard; SCRIBA, Arnulf. Die “Emser Depesche”. **Deutsches Historisches Museum – Lebendiges Museum Online**. Disponível em <<https://www.dhm.de/lemo/kapitel/kaiserreich/aussenpolitik/emser-depesche.html>>. Acesso em: 26 set. 2020.

<sup>56</sup> KOTULLA, Michael. **Deutsche Verfassungsgeschichte: vom alten Reich bis Weimar (1495-1934)**. Berlin; Heidelberg: Springer-Verlag, 2008, p. 416, 518.

<sup>57</sup> As guerras de unificação (*Einigungskriegen*) correspondem às três guerras envolvendo a Prússia que abriram o caminho para a conquista de sua hegemonia como maior potência alemã por meio do uso do sentimento nacionalista e da vontade popular de unificação. A primeira guerra ocorreu em 1864 contra a Dinamarca e contou com uma aliança militar entre a Prússia e o Império Austro-Húngaro, que era a outra

de 1870-1871, que propiciou enfim um aumento no sentimento nacionalista em todos os estados alemães e forjou as últimas condições necessárias à unificação.

A unificação se deu por meio de tratados entre cada estado do Sul e a Confederação Alemã do Norte (*Norddeutscher Bund*) e, posteriormente, houve um tratado multilateral de aceitação de todas as condições especiais estabelecidas nos tratados bilaterais, por todas as partes envolvidas. Embora um dos tratados bilaterais entre a Confederação Alemã do Norte (*Norddeutscher Bund*) e Bayern já contemplasse um esboço do que viria a ser a Constituição do Império Alemão (*Deutsches Reich*), a base de tudo, mesmo nos demais tratados com os outros estados do Sul, era a Constituição da Confederação Alemã do Norte.

Assim, juridicamente o Império Alemão era a continuação da Confederação Alemã do Norte e essa ficção de continuidade é algo visto primeiro nesse momento histórico e que se repetirá em Weimar, quando, após a queda da monarquia, em um pacto informal entre o SPD representado por seu líder Friedrich Ebert e o que restou do Império, representado pelo então primeiro-ministro Max von Baden, não se extinguem as instituições imperiais, pelo contrário, se faz uso delas para calar as forças de esquerda que foram essenciais à queda da própria monarquia.

A Confederação Alemã do Norte (*Norddeutscher Bund*) foi formada inicialmente como associação militar em agosto de 1866 (*Augustbündnis*) pelos estados do Norte aliados da Prússia. A Prússia, por sua vez, era um reino formado em 1701, quando o Duque Friedrich III de Brandenburg se autodeclarou rei na Prússia, e compreendia quase metade de todo o território alemão atual de leste a oeste e do norte ao centro do país, além de boa porção do que viria a ser a Polônia, se estendendo até a cidade de Königsberg, atual Kaliningrado na Rússia, capital da Prússia até 1701. Toda essa extensão fazia, portanto, parte do Império Alemão de 1871, ano oficial da unificação alemã, até o fim da Primeira Guerra Mundial em 1918. Nessa última ocasião, a Alemanha perdeu tanto o território da Alsácia-Lorena, conquistado da França na Guerra Franco-Prussiana e a ela retornado, quanto a porção oriental da Prússia, em sua maior parte entregue à Polônia.

---

grande potência de etnia germânica em disputa pela soberania. Como ganhos da guerra, a Prússia conquistou Schleswig e o Império Austro-Húngaro dominou Holstein. A segunda guerra de unificação ocorreu em 1866 contra o Império Austro-Húngaro e permitiu a anexação pela Prússia de todos os territórios do norte anteriormente aliados ao Império Austro-Húngaro, quais sejam, o Reino de Hannover, o Principado de Hessen, o Ducado de Nassau e a Cidade Livre de Frankfurt. A terceira guerra de unificação, por sua vez, foi a Guerra Franco-Prussiana de 1870-1871. SCRIBA, Arnulf. *Reaktionszeit und Nationalstaatsbildung 1850-1870. Deutsches Historisches Museum – Lebendiges Museum Online*. Disponível em <<https://www.dhm.de/lemo/kapitel/reaktionszeit>>. Acesso em: 25 set. 2020.

Em 1867 a Confederação Alemã do Norte (*Norddeutscher Bund*) passou a ter sua constituição própria. A Áustria, então Império Austro-Húngaro (dinastia Habsburgo), derrotada pela Prússia (dinastia Hohenzollern), e que anteriormente havia tentado a sua própria forma de reunião de estados alemães soberanos (*Deutscher Bund* – 1815-1866), não integrou a nova Confederação. Assim, refere-se à associação dos povos germânicos sem a Áustria como a “pequena solução alemã” (*kleindeutsche Lösung*), sendo que a ideia de “Grande Alemanha” (*Großdeutschland*) englobaria também o território e população austríacos.

De fato, houve uma decisão da Assembleia Nacional Provisória austríaca em 12 de novembro de 1918 e uma lei promulgada em 12 de março de 1919 tratando da união com a Alemanha, mas o Tratado de Versalhes proibiu a unificação dos países<sup>58</sup>.

É importante ressaltar que o Império Alemão constituído em 1871 era a união de estados comandados em sua maioria por dinastias, de modo que a existência de monarquia constitucional em nada implica a existência de democracia. O rei da Prússia Wilhelm I, da dinastia Hohenzollern, foi escolhido o líder do Império alemão e, por iniciativa do rei de Bayern, pressionado por Bismarck, foi acordado unanimemente pelo Conselho (*Bundesrat*) da Confederação Alemã do Norte (*Norddeutscher Bund*) e pelos governos de Bayern, Württemberg, Baden e Hesse, além de ter sido aprovado pelo Parlamento (*Reichstag*) da Confederação, que a nova Confederação Alemã (*Deutscher Bund*) acordada nos tratados de novembro deveria se chamar “*Deutsches Reich*”<sup>59</sup> e que sua liderança deveria ser designada pelo título de “*Deutscher Kaiser*”<sup>60</sup>. Ainda assim, não se pode falar de um só trono no *Deutsches Reich*, que abarcava numerosas dinastias além da Hohenzollern.

Otto von Bismark conduziu a política interna e externa do Império Alemão como primeiro-ministro desde 1862, até que o Imperador Wilhelm II decidiu não seguir o exemplo do avô, Wilhelm I, que não se imiscuia nos assuntos políticos, e exigiu a renúncia

---

<sup>58</sup> KOTULLA, Michael. **Deutsche Verfassungsgeschichte: vom alten Reich bis Weimar (1495-1934)**. Berlin; Heidelberg: Springer-Verlag, 2008, p. 588.

<sup>59</sup> Vale lembrar que o primeiro Império Alemão se tratava do Sacro Império Romano-Germânico (962-1806) e que o Império formado em 1871 correspondia, portanto, à segunda vez em que povos germânicos se uniam dessa forma na História, daí a referência posterior de Hitler a um “terceiro *Reich*”.

<sup>60</sup> KOTULLA, Michael. **Deutsche Verfassungsgeschichte: vom alten Reich bis Weimar (1495-1934)**. Berlin; Heidelberg: Springer-Verlag, 2008, p. 523-524.

de Bismarck, o que ocorreu em 1890, apenas dois anos após Wilhelm II ter se tornado *Kaiser*.

Wilhelm II tinha suas próprias ambições políticas e agiu de modo a aumentar o poder do Império Alemão, buscando conquistar colônias, embora à essa altura o mundo já estivesse dividido pelas maiores potências europeias. A política colonial alemã, que incluía a construção de uma frota de batalha, abalou as relações com a Grã-Bretanha. Ademais, as tensões com a França em razão do interesse político desta no Marrocos também se fizeram presentes durante seu reinado.

Bismarck, por seu turno, tinha a visão política de que era necessário proteger o Império Alemão de ataques externos e tinha consciência do revanchismo francês em decorrência da perda da Alsácia-Lorena durante a Guerra Franco-Prussiana, daí a existência de divergências essenciais entre ambos.

Como resultado da política internacional de Wilhelm II e de um contexto mais do que delicado, precedido de conflitos nos Balcãs, alianças militares e países mais preocupados em demonstrar sua força e tirar proveito de um conflito em escala europeia, que havia anos julgavam ser inevitável em algum momento, a Primeira Guerra Mundial eclodiu em agosto de 1914, tendo como causa imediata o atentado de Sarajevo em 28 de junho de 1914.

O Império Alemão decide apoiar o Império Austro-Húngaro contra a Sérvia, fazendo valer a aliança militar que tinham e temendo que, se assim não fizesse, perderia seu único real aliado em uma Europa que estava totalmente contra a Alemanha. A ideia inicial era que o conflito fosse algo isolado, mas Wilhelm II também estava testando o sistema de alianças europeu, notadamente a aliança da Rússia com a Sérvia, e considerava que se a Rússia entrasse na guerra, seria apenas o caso de se antecipar uma guerra que já estava predestinada a acontecer no futuro, sendo que naquele momento a Alemanha tinha melhores chances de vencer.

Além disso, mesmo se desconsiderada a política internacional ofensiva e colonialista de Wilhelm II, o Império Alemão já era visto como potencial inimigo a ser combatido devido à sua crescente importância econômica decorrente de sua unificação, do ganho em eficiência da indústria alemã, que havia superado a indústria britânica, e da influência alemã na produção de conhecimento e desenvolvimento de novas tecnologias –



antes da Primeira Guerra Mundial, um em cada três prêmios Nobel de Ciência iam para a Alemanha<sup>61</sup>.

No delicado equilíbrio de forças europeias havia o objetivo de cada potência em garantir sua hegemonia e impedir o fortalecimento alheio. A lógica militar que marcava a formação e, em decorrência, o processo decisório da dinastia prussiana Hohenzollern apenas facilitou o surgimento de um conflito armado em um contexto em que todos queriam demonstrar supremacia e o ego nacional era especialmente grande para que concessões pudessem garantir a paz pela via diplomática.

Todavia, embora jornais da época tivessem desde o início consciência de que a guerra iminente alteraria o mundo como era conhecido, ninguém poderia prever os resultados da guerra que se espraiava por toda a Europa e além, muito menos que as novas tecnologias de guerra causariam mortes em massa, em números jamais antes vistos. A situação não à toa foi referida à época pelo primeiro-ministro do Império Alemão, Theobald von Bethmann Hollweg, como um incerto “salto no escuro”<sup>62</sup>.

A história da Primeira Guerra Mundial, seu decurso e suas batalhas, é bem conhecida e não será aqui detalhada. O que deve ser destacado é o extremo cansaço social gerado pelos anos de guerra, o racionamento de comida e a fome que acometeram a população alemã, bem como o crescimento do movimento dos trabalhadores.

O fim do Império Alemão tem como causa imediata a Primeira Guerra Mundial e três fatores combinados a ela relacionados: o reconhecimento da derrota e necessária rendição, a exigência dos Estados Unidos de que nenhum autocrata governasse a Alemanha para que o cessar fogo pudesse ser acordado e o enorme nível de descontentamento social.

Já em agosto de 1918 o Comando Supremo do Exército alemão (*Oberste Heeresleitung* – OHL) tinha consciência de que não havia qualquer perspectiva para a continuação da guerra e compartilhou essa visão em conversa com os Imperadores Wilhelm II da Alemanha e Karl I do Império Austro-Húngaro.

---

<sup>61</sup> SCRIBA, Arnulf. Das Kaiserreich. **Deutsches Historisches Museum – Lebendiges Museum Online**. Disponível em <<https://www.dhm.de/lemo/kapitel/kaiserreich>>. Acesso em: 29 set. 2020.

<sup>62</sup> SCRIBA, Arnulf. Der Weg in den Krieg. **Deutsches Historisches Museum – Lebendiges Museum Online**. Disponível em <<https://www.dhm.de/lemo/kapitel/erster-weltkrieg/kriegsverlauf/weg-in-den-krieg.html>>. Acesso em: 29 set. 2020.

Em 29 de setembro de 1918, o General Paul von Hindenburg, Chefe do Comando Supremo do Exército e que posteriormente viria a ser o *Bundespräsident* na República de Weimar, e o General Erich von Ludendorff, seu Chefe de Gabinete e futuro nazista, reconheceram oficialmente a impossibilidade de a Alemanha ganhar a guerra e exigiram de Wilhelm II negociações de um armistício, a renúncia do primeiro-ministro Georg Graf von Hertling e o estabelecimento de um governo parlamentar<sup>63</sup>.

Nesse contexto, Wilhelm II promete a introdução do sistema parlamentarista no Império Alemão e, após a renúncia de Georg Graf von Hertling, nomeia para a posição o Príncipe Max von Baden, que era considerado um liberal, em 03 de outubro de 1918. No dia seguinte à sua nomeação, Max von Baden é pressionado pelo Comando Supremo do Exército a enviar um pedido de cessar fogo ao Presidente norte-americano com base em seus 14 Pontos<sup>64</sup>.

O Presidente Woodrow Wilson respondeu o pedido de cessar fogo em 23 de outubro afirmando que apenas concordaria com um armistício que tornasse a Alemanha incapaz de retornar ao combate, bem como que a parlamentarização era insuficiente e os poderes militar e monárquico estavam ainda intocados.

Hindenburg ficou insatisfeito com a exigência de rendição da Alemanha e Ludendorff se demitiu de sua posição ao ouvir de Wilhelm II que a atual política do governo alemão que tanto criticava era o resultado do pedido de cessar fogo do Comando Supremo do Exército. O novo Chefe de Gabinete do Comando Supremo do Exército passa a ser Wilhelm Groener.

Em 08 de novembro de 1918 foram iniciadas as negociações do armistício entre a Alemanha e os Estados Unidos e, no dia seguinte, o primeiro-ministro Max von Baden declarou a abdicação de Wilhelm II, sem que este tivesse sido previamente consultado. Na sequência, Max von Baden transmitiu a sua posição como primeiro-ministro a Friedrich Ebert, líder do Partido Socialdemocrata da Alemanha (*Sozialdemokratischen Partei Deutschlands* – SPD), ainda que não tivesse formalmente poderes para fazê-lo, uma vez

---

<sup>63</sup> BLUME, Dorlis; WINTER, Martin. Chronik 1918. **Deutsches Historisches Museum – Lebendiges Museum Online**. Disponível em <<https://www.dhm.de/lemo/jahreschronik/1918>>. Acesso em: 29 set. 2020.

<sup>64</sup> *Idem*.

que com a abdicação do Imperador terminava também sua autoridade como primeiro-ministro.

A abdicação foi confirmada alguns dias depois por Wilhelm II, que foi para o exílio nos Países Baixos e que não pode ter atendido seu desejo de abdicar o título de *Kaiser*, mas manter o de rei da Prússia. Era, de fato, o fim de toda e qualquer forma de monarquia na Alemanha.

Em 09 de novembro de 1918 foi declarada a República tanto pelos social democratas do SPD quanto pelos espartacistas. Em 11 de novembro, foi finalmente assinado o armistício de Compiègne com os Estados Unidos.

### 3.1.2. A República de Weimar

Assim como a República de Weimar não se resume ao seu trágico desmantelamento, que se iniciou com a indicação de Adolf Hitler como primeiro-ministro feita pelo *Reichspräsident* Paul von Hindenburg em 1933, tampouco se pode tomar sua relevância apenas pela promulgação da Constituição que, ao lado da Constituição mexicana de 1917, ficou célebre por alçar os direitos sociais, pela primeira vez, ao nível constitucional.

A singularidade da primeira república democrática alemã reside muito mais em seus processos internos do que em seus impactantes resultados, ambos fortemente influenciados pelo contexto da guerra e das obrigações de compensação impostas à Alemanha pelos países vencedores.

De fato, há vários detalhes, várias histórias paralelas que desaguam na “principal”, usualmente escolhida para ser destacada nos cursos e livros de Direito. Estes detalhes, todavia, são essenciais à compreensão do que significa a condução dos direitos sociais à Lei Maior de uma nação e, especialmente, porque isso ocorreu naquele período do século XX.

À guisa de exemplo, esse é o caso da obra “A participação do empregado na gestão da empresa” (1958), de Elson Gottschalk. Apesar da qualidade acadêmica do trabalho do autor, a sua descrição histórica do desenvolvimento da cogestão na Alemanha (p. 20-31) não detalha a importância do movimento de Conselhos políticos, criados pelos

trabalhadores e estimulados pelos espartacistas, nem mesmo a circunstância de que as lutas de março de 1919, iniciadas nas minas e que fizeram com que a Assembleia Nacional Constituinte de Weimar ficasse ilhada do mundo no auge do movimento que se espalhou pela Alemanha, foram cruciais para a inserção das previsões do art. 165 da Constituição de Weimar e, inclusive, posterior edição de legislação prevendo – agora sabe-se não à toa – a cogestão no setor mineiro. De fato, não há menção em seu trabalho das lutas de março de 1919 e da quantidade de sangue operário derramado pelas milícias (*Freikorps*)<sup>65</sup> a mando de Gustav Noske, do governo provisório.

O autor claramente escolhe a “história oficial” do governo provisório social-democrata do SPD, liderado por Friedrich Ebert, este que abertamente não teria se negado a continuar se submetendo a um regime monárquico<sup>66</sup> cujo início foi celebrado em 1871, pleno fim de século XIX, no Salão dos Espelhos do Palácio de Versalhes, com toda a pompa e circunstância para deixar clara a sua relação com o *Ancien Régime*<sup>67</sup>.

Ademais, é de grande relevo observar que a natureza transacional verificada nos documentos legislativos decorrentes do marco constitucional de Weimar não advém da pronta vontade dos trabalhadores e dos empregadores de cooperarem e evitarem conflitos, mas, antes, da combinação da situação de extrema pobreza do operariado agravada pela Primeira Guerra Mundial e do assassinato de importantes líderes políticos da esquerda. Vale dizer, a história de Weimar poderia ter sido bem outra, na pior das hipóteses, ainda mais evoluída em matéria de direitos sociais, não fosse o pendor para a morte característico dos social-democratas do SPD.

---

<sup>65</sup> As *Freikorps* eram associações paramilitares de voluntários que haviam lutado no *front* durante a Primeira Guerra Mundial e que possuíam em comum um ideário monarquista e extremamente conservador. Foram formadas a partir de novembro de 1918 em decorrência de um acordo entre o Conselho dos Representantes do Povo (*Rat der Volksbeauftragten*) e o Comando Superior do Exército (*Obersten Heeresleitung* – OHL), uma vez que o governo provisório não dispunha de tropas de confiança em Berlim. Desse modo, as *Freikorps* constituíam verdadeiras milícias, pois não eram tropas oficiais e, embora auxiliassem o governo provisório a suprimir tentativas revolucionárias, não o representavam, tampouco lutavam pela democracia. SCRIBA, Arnulf. *Freikorps. Deutsches Historisches Museum – Lebendiges Museum Online*. Disponível em <https://www.dhm.de/lemo/kapitel/weimarer-republik/revolution/freikorps/>. Acesso em: 04 fev. 2021.

<sup>66</sup> “Embora também Ebert inicialmente quisesse manter a monarquia com a ajuda de uma regência, o sistema monárquico em todos os estados alemães entrou em colapso após o decepcionante resultado da guerra”. Tradução livre de “*Obwohl auch Ebert die Monarchie mit Hilfe einer Regentschaft zunächst erhalten wollte, brach das monarchische System in allen deutschen Staaten nach dem enttäuschenden Kriegsausgang zusammen*”. ALTMANN, Gerhard. Die Abdankung Wilhelms II. *Deutsches Historisches Museum – Lebendiges Museum Online*. Disponível em <<https://www.dhm.de/lemo/kapitel/weimarer-republik/revolution-191819/abdankung-wilhelms-ii.html>>. Acesso em: 04 out. 2020.

<sup>67</sup> KOTULLA, Michael. *Deutsche Verfassungsgeschichte: vom alten Reich bis Weimar (1495-1934)*. Berlin; Heidelberg: Springer-Verlag, 2008, p. 528.

Tratamos aqui especificamente da cogestão, mas não se pode negar que os caminhos que levaram a cogestão a constar na Constituição de Weimar, em seu artigo 165<sup>68</sup>, nos dão um ótimo fio da meada para compreender a evolução dos direitos sociais como um todo.

Os eventos que influenciaram o estabelecimento da República de Weimar, bem como as forças políticas que nela atuaram tinham raízes ainda na monarquia.

O líder do Partido Social Democrata da Alemanha (*Sozialdemokratischen Partei Deutschlands* – SPD) e indicado como primeiro-ministro pelo último chanceler do Império, Friedrich Ebert, era figura central do Conselho dos Delegados do Povo (*Rat der Volksbeauftragten*), um governo provisório constituído ainda em 09 de novembro de 1918, quando a monarquia já havia caído e se estava em um delicado período de transição do poder<sup>69</sup>.

De fato, enquanto Philipp Scheidemann (SPD) declarava naquela data, às 14:00 horas, a instauração da República, no mesmo dia, às 16:00 horas, Karl Liebknecht (Liga

---

<sup>68</sup> Artikel 165

(1) Die Arbeiter und Angestellten sind dazu berufen, gleichberechtigt in Gemeinschaft mit den Unternehmern an der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte mitzuwirken. Die beiderseitigen Organisationen und ihre Vereinbarungen werden anerkannt.

(2) Die Arbeiter und Angestellten erhalten zur Wahrnehmung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Interessen gesetzliche Vertretungen in Betriebsarbeiterräten sowie in nach Wirtschaftsgebieten gegliederten Bezirksarbeiterräten und in einem Reichsarbeiterrat.

(3) Die Bezirksarbeiterräte und der Reichsarbeiterrat treten zur Erfüllung der gesamten wirtschaftlichen Aufgaben und zur Mitwirkung bei der Ausführung der Sozialisierungsgesetze mit den Vertretungen der Unternehmer und sonst beteiligter Volkskreise zu Bezirkswirtschaftsräten und zu einem Reichswirtschaftsrat zusammen. Die Bezirkswirtschaftsräte und der Reichswirtschaftsrat sind so zu gestalten, daß alle wichtigen Berufsgruppen entsprechend ihrer wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung darin vertreten sind.

(4) Sozialpolitische und wirtschaftspolitische Gesetzentwürfe von grundlegender Bedeutung sollen von der Reichsregierung vor ihrer Einbringung dem Reichswirtschaftsrat zur Begutachtung vorgelegt werden. Der Reichswirtschaftsrat hat das Recht, selbst solche Gesetzesvorlagen zu beantragen. Stimmt ihnen die Reichsregierung nicht zu, so hat sie trotzdem die Vorlage unter Darlegung ihres Standpunkts beim Reichstag einzubringen. Der Reichswirtschaftsrat kann die Vorlage durch eines seiner Mitglieder vor dem Reichstag vertreten lassen.

(5) Den Arbeiter- und Wirtschaftsräten können auf den ihnen überwiesenen Gebieten Kontroll- und Verwaltungsbefugnisse übertragen werden.

(6) Aufbau und Aufgabe der Arbeiter- und Wirtschaftsräte sowie ihr Verhältnis zu anderen sozialen Selbstverwaltungskörpern zu regeln, ist ausschließlich Sache des Reichs.

<sup>69</sup> KOTULLA, Michael. **Deutsche Verfassungsgeschichte: vom alten Reich bis Weimar (1495-1934)**. Berlin; Heidelberg: Springer-Verlag, 2008, p. 581.

Spartacus, posteriormente *Kommunistische Partei Deutschlands* – KPD) declarava a República Socialista Livre da Alemanha.

O Conselho dos Delegados do Povo foi criado por Ebert com a finalidade de evitar que a Alemanha se tornasse uma República de Conselhos (*Räterepublik*) nos moldes da Rússia<sup>70</sup>, que, aos olhos do SPD, passava por um “estado indesejável de anarquia e fome” que apenas reforçava sua repulsa àquele modelo republicano de democracia direta<sup>71</sup>.

O Conselho dos Delegados do Povo era composto por três integrantes do SPD (*Sozialdemokratischen Partei Deutschlands*), Friedrich Ebert, Philipp Scheidemann e Otto Landsberg, e por outros três integrantes do USPD (*Unabhängigen Sozialdemokratischen Partei Deutschlands* – Partido Socialdemocrata Independente da Alemanha), Hugo Haase, Wilhelm Dittmann e Emil Barth<sup>72</sup>.

Particularmente no caso dos comunistas alemães, destacam-se dois grupos políticos principais que viriam a se juntar e a formar o Partido Comunista Alemão (*Kommunistische Partei Deutschlands* – KPD) em 1918.

O primeiro era a Liga Spartacus (*Spartakusbund*), liderada por Rosa Luxemburgo e Karl Liebknecht, movimento que preferiu por muito tempo atuar dentro do Partido Socialdemocrata da Alemanha (*Sozialdemokratischen Partei Deutschlands* – SPD), posteriormente no Partido Socialdemocrata Independente da Alemanha (*Unabhängigen Sozialdemokratischen Partei Deutschlands* – USPD), isto é, no âmbito da Social Democracia, e que reconhecia que os trabalhadores alemães ainda não estavam preparados para a revolução, de modo que mantinha pautas em nada radicais ou comunistas a princípio.

O segundo grupo eram os radicais de esquerda de Bremen (*Bremer Linksradi kalen*), que mantinham relação com os bolcheviques russos, acreditavam na revolução naquele momento e que fundaram o grupo Comunistas Internacionalistas da Alemanha (*Internationale Kommunisten Deutschlands* – IKD) também em 1918.

---

<sup>70</sup> Vale lembrar que a palavra russa *soviet* significa conselho e que a ideia inicial da Revolução de 1917 era precisamente conferir “todo o poder aos soviets”, o que não se verificou na prática, uma vez que Lenin via a necessidade de um partido único forte e, posteriormente, Stalin fez definitivamente do centralismo a marca do regime experimentado por décadas na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Esta é, de fato, a principal crítica feita pelos historiadores franceses Allain Guillerm e Yvon Bourdet ao regime soviético, o precoce e inadmissível sufocamento dos conselhos.

<sup>71</sup> KOTULLA, Michael. **Deutsche Verfassungsgeschichte: vom alten Reich bis Weimar (1495-1934)**. Berlin; Heidelberg: Springer-Verlag, 2008, p. 581.

<sup>72</sup> *Idem*, p. 581.

Com a finalidade de se compreender como a ação política da Liga Spartacus dentro e fora da Social Democracia foi essencial para a chamada Revolução Alemã, isto é, para a queda da monarquia, e, principalmente, para o surgimento da cogestão na Alemanha, é preciso retomar a História desde o século XIX com o foco no pensamento e, posteriormente, no movimento comunista alemão.

Ben Fowkes fornece um detalhado panorama que bem nos serve de introdução ao tema:

Alguns movimentos políticos (como o liberalismo) existem na realidade antes de existirem na mente. O comunismo, por outro lado, existiu na mente muito antes de que houvesse um movimento comunista real. (...) Nós estamos preocupados com o comunismo em sua forma política organizada. Nesse sentido, o início é o ano de 1847, quando Marx e Engels passam a integrar a Liga dos Justos, um grupo conspiratório de alemães exilados fundado em Paris uma década antes, e a partilhar de sua ingênua fé comunista em um sistema baseado na nova ciência da economia política. (...)

No contexto da Alemanha do meio do século XIX, as respostas estavam claras para Marx e Engels. O proletariado deveria ser conquistado por meio de propaganda pacífica, um golpe comunista estava fora de questão, e a presente tarefa da Liga era incentivar a próxima revolução democrática, não socialista, na Europa Central. Isto ficou bem claro a partir das ‘Demandas do Partido Comunista na Alemanha’, publicadas em março de 1848 como um panfleto e composto por Marx e Engels em nome do Comitê Central da Liga Comunista [como a Liga dos Justos foi rebatizada em 1847]. Nenhuma das demandas ia além de um programa democrático radical, todas poderiam ser alcançadas sem a derrubada da burguesia. A Alemanha deveria ser uma república indivisível; deveria ser governada por um parlamento eleito por sufrágio universal; as propriedades feudais deveriam ser tomadas pelo Estado; a educação deveria ser livre e universal. Demandas mais radicais (mas ainda não comunistas) se destinavam à garantia de existência para todos os trabalhadores por meio da criação de ‘oficinas nacionais’, taxaço progressiva, nacionalização das ferrovias e dos canais e o armamento de todo o povo. A última demanda, aparentemente revolucionária, era simplesmente uma extensão a um clamor popular por uma milícia dos cidadãos, seguindo a tradição da Revolução Francesa de 1789. (...) O jornal editado por Marx, o *Neue Rheinische Zeitung*, se concentrava em duas tarefas em 1848 e 1849: a luta contra o absolutismo e por uma república democrática alemã e a defesa da revolução alemã contra a Rússia. Quando, próximo ao fim de 1848, tornou-se evidente para Marx que a burguesia alemã não estava à altura da tarefa de realizar uma revolução burguesa, uma mudança na tática pareceu ser necessária. O proletariado alemão deveria ele mesmo desempenhar a tarefa em cooperação com os democratas pequeno-burgueses, conduzindo suas propostas ao seu extremo lógico. Isto faria que eles entrassem em conflito com a propriedade privada.

À época em que estas conclusões puderam ser atingidas, a era revolucionária havia chegado ao fim, sem que ocorresse novamente durante a vida de Marx. (...) Em 1852 a Liga foi dissolvida. Ela não teria nenhum sucessor até 1875 e, então, sob condições totalmente diversas. Quando a Conferência de Gotha de 1875 decidiu fundar o ‘Partido Socialista dos Trabalhadores da Alemanha’, nenhuma voz defendeu a inclusão da palavra ‘comunista’ no título. Essa não era apenas uma questão de terminologia. Não havia continuidade pessoal entre o comunismo da Alemanha pré-1848 e a social democracia dos anos 1870, exceto Engels, que estava por trás desse movimento. (...)

Em retrospectiva nós podemos dizer que um conflito pela política comunista estava sendo travado no movimento da classe trabalhadora alemã antes da guerra, mas não sob essa forma. Os esquerdistas radicais no SPD estavam tentando recuperar terreno presumidamente perdido desde os dias de Engels, quando, eles imaginavam, a social democracia tinha sido um movimento genuinamente revolucionário. Eles queriam reconstruir a velha casa, não construir uma nova. Esse era o objetivo compartilhado pelo ‘centro marxista’ do partido. Os revisionistas, em contraste, queriam seguir um novo caminho. Mas de fato o movimento antirevisionista dos anos 1890 e 1900 não era homogêneo. Uma ruptura de três vias, em vez de duas, estava sendo preparada pelos

acontecimentos, e se realizou após 1920, com os futuros espartacistas formando a terceira facção da social democracia, ou extrema esquerda. (...)

Dois fatores combinados após 1910 produziram na Alemanha o fenômeno do 'radicalismo de esquerda'. Primeiro, a mudança na liderança do SPD. Com a ascensão de uma nova geração, simbolizada pela eleição de Friedrich Ebert em 1913 como presidente do partido, o velho centro marxista, que havia mantido as facções rivais do SPD juntas por meio de uma combinação de ideologia revolucionária e prática reformista cotidiana, foi substituído por uma liderança meramente reformista e esta agora começara a tomar medidas disciplinares contra a esquerda previamente tolerada como um aliado contra os revisionistas. (...)

A principal razão para essa polarização de campos dentro da social democracia não foi o desenvolvimento de conflitos de massa e o advento de uma situação revolucionário – o que não ocorreu – mas a sombra da guerra. (...) Com a sua luta conjunta contra o imperialismo e o militarismo, como esses fenômenos se manifestavam no aspecto específico alemão, Rosa e Karl estavam inconscientemente preparando a sua solitária oposição durante a Primeira Guerra Mundial. (...) A liderança do partido tentou calá-los, parcialmente baseada no argumento de prudência segundo o qual uma agitação muito vigorosa contra o militarismo poderia colocar em perigo as organizações do SPD, expondo-as a represálias do governo, parcialmente por medo de perder sua margem de apoio da classe média. (...)

A maioria dos espartacistas seguiram a diretriz de Rosa, que era ficar em qualquer partido da classe trabalhadora que a aceitasse – mesmo o SPD – sob uma condição: liberdade de agitação. Sob essa perspectiva o ônus da decisão de dividir o partido seria posto no oponente, o executivo do SPD. (...) Considerando-se que os centristas queriam ainda mais continuar no velho partido se possível, o desmantelamento final foi retardado até que o próprio executivo do SPD tomasse a iniciativa e expulsasse todos os opositoristas, centro e esquerda. Em razão disso um novo partido foi criado, o Partido Social Democrata Independente da Alemanha (USPD), na Conferência de Gotha de abril de 1917. (...) Os espartacistas entraram no USPD (...) <sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> Tradução livre de FOWKES, Ben. **Communism in Germany under the Weimar Republic**. Londres: Palgrave Macmillan, 1984, p. 1-5, 12:

“Some political movements (such as liberalism) exist in reality before they exist in the mind. Communism on the other hand existed in the mind long before there was a real communist movement. (...) We are concerned rather with communism in its politically organised form. The starting-point is in this sense the year 1847, when Marx and Engels entered the League of the Just, a conspiratorial group of German exiles founded in Paris a decade earlier, and integrated the latter's naive communist faith into a system based on the new science of political economy. (...)

In the context of mid-nineteenth-century Germany the answers were clear to Marx and Engels. The proletariat would be won over by peaceful propaganda, a communist putsch was out of the question, and the present task of the League was to push forward the coming democratic, not socialist, revolution, in Central Europe. This is made quite clear by the 'Demands of the Communist Party in Germany' issued in March 1848 as a leaflet, and drawn up by Marx and Engels on behalf of the Central Committee of the Communist League. None of the demands went beyond a radical democratic programme; all of them could be achieved without the overthrow of bourgeois rule. Germany was to be an indivisible republic; it was to be run by a parliament elected by universal suffrage; feudal estates were to be taken over by the state; education was to be universal and free. More radical (but still not communist) demands were for a guaranteed existence for all workers through the establishment of 'national workshops', progressive taxation, railway and canal nationalisation, and 'the arming of the whole people'. The last demand, revolutionary in appearance, was simply an extension of the popular call for a Citizens' Militia, following the tradition of the 1789 French Revolution. (...) The newspaper Marx edited, the *Neue Rheinische Zeitung*, concentrated on two tasks in 1848 and 1849: the fight against absolutism and for a democratic German republic, and the defence of the German revolution against Russia. When, towards the end of 1848, it became evident to Marx that the German bourgeoisie was not up to the task of carrying through a bourgeois revolution, a change of tactics seemed to be required. The German proletariat must itself perform this task in cooperation with the petty bourgeois democrats, driving their proposals forward to their logical extreme. This would bring them into conflict with private property.

By the time that these conclusions were being drawn the revolutionary era had come to an end, not to recur in Marx's lifetime. (...) In 1852 the League was dissolved. It was to have no successor until 1875, and then under entirely different conditions. When the Gotha Congress of 1875 decided to found the 'Socialist



1917, ano que marca a cisão oficial na Social Democracia alemã, é também o quarto ano da Primeira Guerra Mundial. À esta altura as consequências econômicas de um conflito armado desse porte já haviam se espalhado ao mundo todo, não sendo coincidência alguma que em abril de 1917 a Alemanha tenha vivido grandes greves, que tiveram como motivo imediato a redução drástica na ração semanal de pão<sup>74</sup>, e que os imigrantes europeus anarquistas trabalhando nas fábricas paulistas tenham também organizado as primeiras grandes greves do Brasil.

A Revolução Bolchevique ocorreu em outubro de 1917, mas não houve agitação ou movimentação da classe trabalhadora alemã suficientes para se seguir o exemplo russo no mesmo ano ou ainda em 1918. Nesse contexto, apesar da idealização de uma república democrática existir no seio da Social Democracia alemã e os trabalhadores serem parte relevante para a consecução desse projeto, a afirmação de Rosa Luxemburgo de que “a

---

Workers' Party of Germany', no voice was raised in favour of including the word 'communist' in the title. This was not just a question of terminology. There was no personal continuity between the communism of pre-1848 Germany and the social democracy of the 1870s except as provided by Engels, the new party's *éminence grise*. (...)

With hindsight we can say that a struggle for communist politics was being waged in the German working-class movement before the war, but not under that form. The radical leftists in the SPD were attempting to recover ground allegedly lost since the days of Engels, when, they imagined, Social Democracy had been a genuinely revolutionary movement. They wanted to rebuild the old house, not construct a new one. This was an objective shared by the 'Marxist centre' of the party. The revisionists, in contrast, wanted to strike out on a new path. But in fact the anti-revisionist movement of the 1890s and 1900s was not homogeneous. A threeway rather than a two-way split was being prepared by events, and it came to fruition after 1920, with the future Spartacists forming the third, or extreme left, faction of Social Democracy. (...)

In Germany two factors combined after 1910 to produce the phenomenon of 'left radicalism'. First, the change in the SPD leadership. With the rise of a new generation, symbolised by the election of Friedrich Ebert in 1913 as party chairman, the old Marxist centre, which had held the SPD's rival factions together by a combination of revolutionary ideology and day-to-day reformist practice, was replaced by a purely reformist leadership, and this now began to undertake disciplinary measures against a left wing previously tolerated as an ally against the revisionists. (...)

The main reason for this polarisation of the camps within Social Democracy was not the development of mass struggles and the coming of a revolutionary situation- this did not occur- but the shadow of war. (...) In their joint fight against imperialism and militarism, as these phenomena manifested themselves in their specifically German aspect, Rosa and Karl were unconsciously preparing their lonely stance of opposition during the First World War. (...) The party leadership tried to muzzle them, partly on the prudential basis that too fierce an agitation against militarism would endanger the SPD's organisations by exposing them to reprisals from the government, partly through fear of alienating fringe middle-class support. (...)

Most of the Spartacists followed Rosa's line, which was to stay in any working-class party that would have her - even the SPD - on one condition: freedom of agitation. On this view the onus of the decision to split the party would be placed on the opponent, the SPD executive. (...) Since the Centrists were even keener to stay in the old party if possible, the final break was delayed until the SPD executive itself took the initiative and expelled all the oppositionists, centre and left. Thereupon a new party was set up, the Independent Social Democratic Party of Germany (USPD), at the Gotha Conference of April 1917. (...) The spartacists entered the USPD (...)."

<sup>74</sup> FOWKES, Ben. **Communism in Germany under the Weimar Republic**. Londres: Palgrave Macmillan, 1984, p. 13.

*questão do militarismo e do imperialismo formavam o eixo central da vida política” não poderia ter sido mais perspicaz.*

Retornando aos muitos e intensos eventos de novembro de 1918, é preciso agora entender como surgiram os Conselhos de Trabalhadores e de Soldados, que desempenharam papel relevante na construção da República de Weimar, movimento sem o qual essa República teria feições bem distintas.

Em 8 de outubro de 1918 houve uma conferência entre os espartacistas e os radicais de Bremen na qual votaram a criação de Conselhos de Trabalhadores e de Soldados em todos os lugares em que ainda não existissem<sup>75</sup>. Mas o movimento dos conselhos teve início fático somente em 4 de novembro de 1918, quando marinheiros amotinados tomaram o controle da cidade de Kiel e formaram um Conselho de Trabalhadores e de Marinheiros<sup>76</sup>.

Desde então essa iniciativa se espalhou pelo país. Em 5 de novembro foi a vez de Lübeck se rebelar contra a ordem estabelecida e criar seu conselho; em 6 de novembro foram criados os conselhos em Hamburgo, Bremen, Cuxhaven, Düsseldorf e Halle; em 7 de novembro, Erfurt, Hanau, Brunswick e Munique; em 8 de novembro, Leipzig e Chemnitz; em 9 de novembro, Stuttgart<sup>77</sup>.

Nesse contexto, o sucesso da Revolução (Socialista) de Novembro dependia do estabelecimento de Conselho dos Trabalhadores e dos Soldados também em Berlim. Conforme Fowkes relata, por volta de 9 de novembro de 1918 o SPD tinha consciência de que não se poderia controlar o movimento dos trabalhadores, embora ainda se pudesse contar com os soldados. A dualidade de poder entre o SPD e o movimento de conselhos, incentivado e apoiado pelos espartacistas, era aparente, porque o SPD dispunha de maior influência tanto no governo provisório quanto nos conselhos, bem como de acesso à força bruta<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> FOWKES, Ben. **Communism in Germany under the Weimar Republic**. Londres: Palgrave Macmillan, 1984, p. 14.

<sup>76</sup> *Idem*, p. 15.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>78</sup> Tradução livre de FOWKES, Ben. **Communism in Germany under the Weimar Republic**. Londres: Palgrave Macmillan, 1984, p. 16-17: “Em 8 de novembro os líderes do SPD perceberam que os trabalhadores não poderiam mais ser controlados. Eles tinham seus próprios contatos nas fábricas de Berlim, que os informaram naquela noite que ‘eles seriam simplesmente esmagados’ se tentassem se opor ao movimento. Ainda podia se contar, por outro lado, com os soldados. Os líderes do SPD estavam cientes

Assim que a constituição do Conselho dos Delegados do Povo teve seu reconhecimento por meio dos Conselhos de Trabalhadores e Soldados, tratou-se de decretar em 11 de novembro de 1918 a continuação da existência dos órgãos e demais repartições do Império, com a finalidade de que se pudesse contar com seu auxílio na manutenção da ordem pública<sup>79</sup>.

Alguns dias depois, o Conselho dos Delegados do Povo fez um manifesto ao povo alemão (*Aufruf „An das deutsche Volk“*) por meio do qual se suspendeu o estado de guerra e, em consequência, foram reestabelecidos diversos direitos fundamentais, além de ter sido concedida anistia para crimes políticos<sup>80</sup>.

Simultaneamente a estes acontecimentos, Ebert chegou a um acordo com o General Wilhelm Groener, sucessor de Ludendorff, que ainda detinha o poder de comando do Exército alemão. O pacto feito entre eles ficou conhecido como “*Groener-Ebert-Pakt*” e possibilitou a submissão do Exército ao novo governo provisório, bem como o retorno de milhões de soldados do *front* e fez com que o Conselho dos Delegados do Povo também dispusesse de todo o corpo de oficiais para controlar os ânimos no país, impedindo tentativas de uma revolução bolchevique<sup>81</sup>.

Com o objetivo de promover o prosseguimento do trabalho conjunto entre trabalhadores e empregadores, que havia começado durante a Primeira Guerra Mundial, a Associação Central do Trabalho (*Zentralarbeitsgemeinschaft – ZAG*) foi criada em 15 de

---

disso, mas para um ‘evitar desnecessário derramamento de sangue’ ordenaram aos soldados que nos atirassem nos trabalhadores quando estes saíram às ruas na manhã de 9 de novembro. Desse modo a Revolução de Novembro sucedeu em Berlim de um modo ordenado. Scheidemann proclamou a república alemã às 2 da tarde; Liebknecht proclamou a ‘República Socialista Livre da Alemanha’ às 4 da tarde. A situação emergente era algo no meio disso. Conselhos de trabalhadores e soldados foram estabelecidos em Berlim; o Príncipe Max von Baden indicou Ebert como primeiro-ministro do Império (Reich), preservando a ficção da continuidade constitucional (ele não tinha o direito de fazer a indicação: apenas o imperador ou seu regente poderiam indicar um primeiro-ministro e Max não era nenhum dos dois); depois de negociações entre o SPD e o USPD um órgão intitulado de o Conselho dos Representantes do Povo (*Rat der Volksbeauftragten*) foi criado como o novo governo da Alemanha, com três membros do SPD e três membros do USPD. No dia seguinte houve uma Assembleia Geral dos Conselhos de Trabalhadores e de Soldados de Berlim que confirmou o Conselho dos Representantes do Povo. (...)

A dualidade de poder entre o governo oficial e os Conselhos dos Trabalhadores e Soldados era reproduzida em toda a Alemanha, mas a sua importância era diminuída pelo fato de que o SPD normalmente dominava tanto o governo quanto os conselhos, ‘surfando’ dessa forma no dualismo da Revolução de Novembro. (...) A Revolução Alemã de Novembro assegurou a paz e se livrou das casas reais, mas não conseguiu atingir uma real democratização da sociedade, muito menos o socialismo. (...)”.

<sup>79</sup> KOTULLA, Michael. **Deutsche Verfassungsgeschichte: vom alten Reich bis Weimar (1495-1934)**. Berlim; Heidelberg: Springer-Verlag, 2008, p. 581.

<sup>80</sup> *Idem*, p. 581.

<sup>81</sup> *Ibid*, p. 582.

novembro de 1918, composta por sindicatos obreiros e patronais e reconhecida pelo Conselho dos Delegados do Povo. Desse modo, a negociação coletiva passou a ser utilizada como mecanismo de integração, evitando o confronto dos agentes coletivos diante da ausência de organização estatal, o que foi chamado de uma “nova época do Direito do Trabalho”<sup>82</sup>.

Em 25 de novembro de 1918 os representantes do SPD, do USPD e dos governos revolucionários em Stuttgart decidiram-se pela proposição de eleições para a constituição de uma Assembleia Nacional Constituinte. Em 18 de dezembro de 1918 os governos dos estados alemães elegeram a esmagadora maioria dos delegados do Congresso Imperial dos Conselhos de Trabalhadores e de Soldados da Alemanha, de modo que foi fixada a data de 19 de janeiro de 1919 para eleição dos membros da Assembleia Nacional Constituinte. Nesse meio tempo, de modo interino, cabia ao Conselho dos Delegados do Povo a iniciativa legislativa e o uso do poder estatal, bem como cabia ao Conselho Central dos Conselhos dos Trabalhadores e dos Soldados a fiscalização das atividades parlamentares.

Com isso, ficou claro que o sistema de conselhos não serviria como a base para uma nova ordem estatal no país, de modo que os representantes do USPD deixaram o Conselho dos Delegados do Povo em 29 de dezembro de 1918 e, poucos dias depois, foi criado o KPD (*Kommunistische Partei Deutschlands*), como resultado da junção da Liga Spartacus e dos radicais de esquerda de Bremen, sob a liderança de Rosa Luxemburgo e de Karl Liebknecht.

Entre os dias 5 e 14 de janeiro de 1919 o KPD organizou a Resistência Spartacus (*Spartacus Aufstand*), buscando o estabelecimento de uma república de conselhos, o que foi duramente reprimido por meio do uso da força militar. O último golpe dos social democratas contra o modelo republicano de conselhos foi dado com a prisão e assassinato de Rosa Luxemburgo e Karl Liebknecht em 15 de janeiro de 1919.

A social democracia se estabeleceu na República de Weimar com o auxílio das forças militares que haviam servido a monarquia. O sangue derramado a mando do SPD, todavia, não foi suficiente para frear os resultados oriundos das ideias defendidas por Luxemburgo, Liebknecht e demais espartacistas: o movimento de conselhos influenciaria drasticamente a conformação das relações sociais e de trabalho não só do período

---

<sup>82</sup> KOTULLA, Michael. **Deutsche Verfassungsgeschichte: vom alten Reich bis Weimar (1495-1934)**. Berlin; Heidelberg: Springer-Verlag, 2008, p. 582.

republicano de Weimar, mas também de mais de um século depois, com a criação da cogestão alemã.

### *3.1.3. As exigências de socialização e democracia econômica do movimento de Conselhos dos Trabalhadores das minas*

Simultaneamente à resistência Spartacus e à tentativa de garantir uma revolução socialista na Alemanha, desenvolveu-se um grande movimento dos trabalhadores na região do rio Ruhr, atualmente a maior região industrial da Europa<sup>83</sup>, cuja motivação “*não estava limitada aos eventos que aconteciam em Berlim*”<sup>84</sup>.

No dia 9 de Janeiro de 1919, o Conselho dos Trabalhadores e Soldados de Essen, composto por representantes do SPD, USPD e espartacistas, decidiram socializar imediatamente as minas em Rheinland-Westphalia e, para tal, criaram uma comissão de nove integrantes consistente em três social-democratas, três social-democratas independentes e três espartacistas. Essas iniciativas foram aprovadas pela Conferência Regional dos Conselhos dos Trabalhadores e Soldados havida em 13 de Janeiro<sup>85</sup>.

O SPD, que era maioria nessa conferência, considerava a promessa de socialização como uma forma de controlar os ânimos dos mineiros e garantir que voltassem ao trabalho, o que de fato aconteceu. O argumento do SPD para a retomada do trabalho era o de que “as minas agora haviam se tornado propriedade do povo”. Assim, as atividades grevistas perduraram apenas em Hamborn<sup>86</sup>.

Mesmo com o fim da greve no Ruhr, em 12 de fevereiro foram enviadas tropas para reconquistar o distrito mineiro. Em resposta, os trabalhadores decidiram, na Conferência de Mülheim de 16 de fevereiro, o início de uma greve geral. No auge da greve estima-se que tenha havido a participação de 52% dos mineiros do Ruhr. Cientes de que, ainda assim, os mineiros armados eram menos de 1.000, número inferior ao das fileiras das

---

<sup>83</sup> Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/vale-do-ruhr/t-36847151>>. Acesso em: 03 out. 2020.

<sup>84</sup> FOWKES, Ben. **Communism in Germany under the Weimar Republic**. Londres: Palgrave Macmillan, 1984, p. 27.

<sup>85</sup> *Idem*, p. 27-28.

<sup>86</sup> *Ibid*, p. 28.

chamadas *Freikorps* (milícias enviadas para contê-los), os líderes do USPD iniciaram negociações com o general responsável pelas tropas. Todavia, mesmo após um acordo de que os trabalhadores iriam se render e terminar a greve, as tropas retomaram a ofensiva contra os trabalhadores<sup>87</sup>.

Em 24 de fevereiro iniciou-se uma grande greve na Alemanha Central iniciada pela Conferência Regional dos Mineiros em Halle, também apoiada por dois social-democratas independentes. Nessa conferência, um quarto dos delegados eram comunistas e metade eram social-democratas independentes. O objetivo principal da greve, assim como na região do vale do Ruhr, era a socialização e a de democratização. A democracia deveria ser atingida nas minas e nas fábricas pelo imediato reconhecimento dos conselhos de fábrica e dos conselhos distritais de mineiros eleitos<sup>88</sup>.

Apenas dois dias após o início da greve na Alemanha Central o movimento se espalhou para Leipzig, depois para Erfurt e para a malha ferroviária local. Por volta de 1º de março de 1919, o movimento grevista atingiu todo o estado de Thüringen, onde se situa Weimar, de modo que a Assembleia Nacional Constituinte de Weimar ficou temporariamente ilhada, sem qualquer conexão com o mundo exterior<sup>89</sup>.

O movimento cresceu e chegou até Berlim, onde o plenário da Assembleia dos Conselhos de Trabalhadores e Soldados da Grande Berlim decidiu por quase unanimidade chamar uma greve geral para 3 de março, de modo que mesmo os membros do SPD tiveram de aceitar essa decisão. Eis as demandas dos trabalhadores e soldados presentes e representados nessa assembleia:

(...) o reconhecimento dos Conselhos de Trabalhadores, a implementação de sete pontos de Hamburgo para a democratização do Exército, adotados em dezembro pelo Congresso de Conselhos e depois revogados por Noske em 19 de janeiro, a liberdade de prisioneiros políticos, o fim do estado de sítio, a criação de uma guarda revolucionária dos trabalhadores, a dissolução das unidades das *Freikorps*, e a restauração de relações políticas e econômicas com a Rússia Soviética<sup>90</sup>.

Naquele momento com grandes movimentos grevistas acontecendo em importantes centros industriais, tanto em Berlim quanto na Alemanha Central, isso sem

---

<sup>87</sup> FOWKES, Ben. **Communism in Germany under the Weimar Republic**. Londres: Palgrave Macmillan, 1984, p. 28.

<sup>88</sup> *Idem*, p. 28.

<sup>89</sup> *Ibid*, p. 29.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 29.

mencionar o caso de Bayern e da República de Conselhos brevemente estabelecida em Munique, havia a impressão de que se estava diante de uma segunda revolução. Espartacistas, entretanto, estavam cientes de que a melhor opção de luta era a greve, pois se os trabalhadores se lançassem em um ataque armado seriam facilmente derrotados pelas forças militares que apoiavam o governo provisório do SPD<sup>91</sup>.

Apesar disso, uma greve geral não violenta era uma impossibilidade à época. Os social-democratas independentes, que oscilavam entre a cooperação com os social-democratas do SPD e entre a agitação de grandes greves, propuseram, a respeito do problema da violência, estender a greve para cortar suprimentos de água, gás e eletricidade. Os delegados do SPD, vencidos e descontentes com o encaminhamento dos fatos, saíram do comitê de greve e apelaram aos trabalhadores, em 6 de março, para que retornassem ao trabalho<sup>92</sup>.

Nos próximos dias, as tropas das *Freikorps* mais uma vez, com o apoio do SPD foram enviadas para acabar com qualquer movimento grevista. O comitê de greve havia se reduzido aos social-democratas independentes apenas, pois os membros do KPD haviam se retirado em protesto à participação de membros do SPD, e, em 8 de março, recomendaram o retorno ao trabalho<sup>93</sup>.

A ordem do social-democrata Noske havia sido clara: “*qualquer pessoa encontrada em posse de armas e que lute contra as tropas do governo será imediatamente alvejada*”. Os dados oficiais registraram 1.200 mortes<sup>94</sup> decorrentes da ordem de Noske<sup>95</sup>, sendo que os comunistas chegaram a estimar 3.000 mortes, dentre as quais 29 marinheiros que foram

---

<sup>91</sup> FOWKES, Ben. **Communism in Germany under the Weimar Republic**. Londres: Palgrave Macmillan, 1984, p. 29.

<sup>92</sup> *Idem*, p. 30.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>94</sup> SCRIBA, Arnulf. Die Märzkämpfe 1919. **Deutsches Historisches Museum – Lebendiges Museum Online**. Disponível em <<https://www.dhm.de/lemo/kapitel/weimarer-republik/revolution/maerzkaempfe>>. Acesso em: 03 out. 2020.

<sup>95</sup> Gustav Noske era membro da ala direita do SPD, junto com Friedrich Ebert e Philipp Scheidemann. Com o auxílio das *Freikorps* impediu a resistência espartacista de janeiro de 1919 e, em 13 de março do mesmo ano, causou tumulto na Assembleia Nacional Constituinte de Weimar ao referir-se ao movimento de conselhos de março de 1919 (*Märzkämpfe*), ora sob comento, como “as hienas da revolução”. A esse respeito, confira-se ALBRECHT, Kai-Britt. Gustav Noske 1868-1946. **Deutsches Historisches Museum – Lebendiges Museum Online**. Disponível em <<https://www.dhm.de/lemo/biografie/gustav-noske>>. Acesso em: 03 out. 2020.

baleados “*porque pareciam inteligentes*”. Com o fim do movimento grevista em Berlim, a greve na Alemanha Central também acabou por enfraquecer-se e chegar a seu fim<sup>96</sup>.

Em meados de abril o poder local dos conselhos já havia desaparecido na maior parte da Alemanha. Os recém-eleitos conselhos municipais simplesmente haviam dissolvidos conselhos anteriores ou cortado os seus fundos. Em meados de maio isso acontecia até mesmo na região do Ruhr. O KPD não tentou ressuscitar os Conselhos dos Trabalhadores porque o seu apoio sempre foi condicional, dependendo de serem “conselhos políticos”, isto é, termo utilizado para designar os conselhos que realmente se propunham a ter ação política e a mudar, dessa forma, a estrutura institucional e os meios de tomada de decisões. Estes, seriam os conselhos que verdadeiramente mereceriam ser descritos como sovietes<sup>97</sup>.

### 3.2. SISTEMÁTICA DO DIREITO COLETIVO DO TRABALHO ALEMÃO

O direito do trabalho na perspectiva alemã é considerado o direito privado especial (*Sonderprivatrecht* em relação ao direito privado geral, *allgemeines Privatrecht*)<sup>98</sup> daqueles que trabalham de modo dependente de outrem, visando em primeiro lugar a proteção dos trabalhadores na relação de trabalho oriunda do contrato de trabalho, este último previsto no § 611 BGB<sup>99</sup>. O direito do trabalho é, em primeiro lugar, direito das obrigações especial, conforme, por exemplo, o disposto nos §§ 612a, 613a, 617 e 622 BGB<sup>100</sup>.

Uma das fontes do Direito do Trabalho alemão é o Direito supranacional do Trabalho, o qual não se confunde com as normas de Direito Internacional Privado previstas na Lei de Introdução ao Código Civil alemão (*Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche* – EGBGB). Enquanto o Direito Internacional Privado alemão se presta à solução de conflitos de normas de distintos ordenamentos jurídicos no tempo e no espaço,

---

<sup>96</sup> FOWKES, Ben. **Communism in Germany under the Weimar Republic**. Londres: Palgrave Macmillan, 1984, p. 30.

<sup>97</sup> FOWKES, Ben. **Communism in Germany under the Weimar Republic**. Londres: Palgrave Macmillan, 1984, p. 33-34.

<sup>98</sup> **Bürgerliches Gesetzbuch**, Textausgabe mit ausführlichem Sachverzeichnis und einer Einführung von Universitätsprofessor Dr. Helmut Köhler. 70. ed. München: C. H. Beck, 2012, p. IX-X.

<sup>99</sup> DÜTZ, Wilhelm; THÜSING, Gregor. **Arbeitsrecht**. 19. ed. München: C. H. Beck, 2014, p. 1.

<sup>100</sup> *Idem.*, p. 1.



somente o Direito supranacional é internacional em sentido próprio, uma vez que sua validade ultrapassa as fronteiras dos Estados nacionais<sup>101</sup>.

O Direito supranacional do Trabalho (*supranationales Arbeitsrecht*) é composto pelos tratados internacionais entre os Estados-nação – podendo eles serem acordos multilaterais ou bilaterais – e, ainda, do Direito da União Europeia (*Unionsrecht*).

Dentre os acordos multilaterais com relevância para o Direito do Trabalho alemão, Dütz e Thüsing destacam<sup>102</sup>:

<p><b>Convenção Europeia dos Direitos Humanos de 1950 (<i>Europäische Menschenrechtskonvention</i>)</b></p>	<p>Prevê em seu art. 11 a liberdade de associação dos trabalhadores. A Convenção tem <i>status</i> de lei federal, diretamente aplicável na República Federal da Alemanha.</p>
<p><b>Carta Social Europeia de 1961 (<i>Europäische Sozialcharta</i>)</b></p>	<p>Ressaltam-se as previsões de liberdade de associação e de garantia de greve, ambas tanto para empregados como para empregadores (artigos 5 e 6, parte 2, respectivamente). É ponto controvertido se a Carta Social tem <i>status</i> de lei federal, diretamente aplicável na República Federal da Alemanha.</p>
<p><b>Pacto Internacional sobre os direitos econômicos, sociais e culturais de 1966 (<i>Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte</i>)</b></p>	<p>Destaca-se a garantia de greve prevista em seu artigo 8º. Tem <i>status</i> de lei federal, diretamente aplicável na República Federal da Alemanha.</p>
<p><b>Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia de 2000 (<i>EU-Grundrechtecharta - EUGRC</i>)</b></p>	<p>São destaques os artigos 27 a 30, que preveem o direito dos trabalhadores de serem ouvidos e consultados acerca de questões do</p>

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>102</sup> DÜTZ, Wilhelm; THÜSING, Gregor. **Arbeitsrecht**. 19. ed. München: C. H. Beck, 2014, p. 12-13.

	emprego, o direito à negociação coletiva e greve e a proteção contra dispensa imotivada. A Carta constitui direito primário da União Europeia e seu âmbito de incidência corresponde aos assuntos dos órgãos da União e dos Estados-membros na aplicação do direito europeu.
<p><b>Convenções da Organização Internacional do Trabalho</b>  <i>(Übereinkommen der internationalen Arbeitsorganisation – IAO)</i></p>	<p>São recomendações legislativas aos Estados-membros da OIT, que apenas se tornam compulsórias em relação a um dado Estado-membro após a sua ratificação por ele próprio. É ponto controvertido se as convenções ratificadas pela Alemanha também possuiriam eficácia direta entre empregadores, empregados ou sindicatos.</p>

A União Europeia é a sucessora da Comunidade Europeia desde o Tratado reformador de Lisboa (assinado em 2007 e vigente a partir de 1 de dezembro de 2009), nos termos do artigo 1, parágrafo primeiro, do Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht, assinado em 1992)<sup>103</sup>.

O Direito da União Europeia compreende o direito primário, composto essencialmente pelo Tratado da União Europeia (Maastricht) e pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (antigo Tratado da Comunidade Europeia, renomeado pelo Tratado de Lisboa) e o direito secundário, consistente nas normas elaboradas pelos órgãos da União Europeia<sup>104</sup>.

O Direito da União Europeia possui três níveis possíveis de eficácia. Ele pode obrigar apenas os Estados-membros em relação à União Europeia, pode regular toda a ação de um Estado-membro em relação aos seus cidadãos dentro do território nacional (aplicabilidade direta do Direito da União – *unmittelbare Anwendbarkeit*) ou pode, ainda,

<sup>103</sup> DÜTZ, Wilhelm; THÜSING, Gregor. **Arbeitsrecht**. 19. ed. München: C. H. Beck, 2014, p. 13.

<sup>104</sup> *Idem*, p. 13.

ter efeitos sobre as relações estabelecidas por sujeitos de direito privado entre si (eficácia direta sobre terceiros – *unmittelbare Drittwirkung*)<sup>105</sup>.

O nível de eficácia de uma norma do Direito da União é determinado a partir da interpretação do caso concreto. Em caso de aplicabilidade direta do Direito da União e havendo uma antinomia entre este e o direito nacional, o Tribunal de Justiça da União Europeia já decidiu pela primazia do direito europeu sobre o nacional. A norma nacional, porém, permanece válida e poderá ser aplicada nos casos em que não se verificar a hipótese de incidência da norma europeia<sup>106</sup>.

As principais normas do direito primário da União, em especial as liberdades fundamentais (livre circulação de produtos entre os Estados-membros, livre trânsito de pessoas, liberdade de prestação de serviços e livre circulação de capital), são aplicáveis diretamente a todos os cidadãos. O mesmo ocorre com os princípios gerais de direito do Direito comunitário e com os direitos fundamentais da União previstos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Dentre os direitos fundamentais previstos na Carta têm especial relevância para o Direito do Trabalho a proibição de discriminação e o direito fundamental às férias, previstos, respectivamente, em seus artigos 21 e 31, parágrafo segundo. A eficácia direta sobre terceiros de normas de direito europeu é, em contraposição, a exceção<sup>107</sup>.

Dütz e Thüsing ressaltam que a liberdade fundamental de prestação de serviços prevista no artigo 45 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e a proibição de discriminação salarial disposta no artigo 157 do mesmo tratado são não somente aplicáveis diretamente aos cidadãos, como também são dotadas de eficácia direta sobre terceiros<sup>108</sup>.

Por sua vez, o direito secundário da União se divide em regulamentos e diretivas. Os regulamentos possuem eficácia direta (artigo 288, parágrafo segundo, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia), ao passo que as diretivas dependem de sua internalização nos ordenamentos jurídicos nacionais para se tornarem aplicáveis (artigo 288, parágrafo terceiro, do mesmo tratado). Entretanto, a demora ou equívoco do legislador

---

<sup>105</sup> *Ibid.* p. 14.

<sup>106</sup> *Ibid.* p. 14.

<sup>107</sup> DÜTZ, Wilhelm; THÜSING, Gregor. **Arbeitsrecht**. 19. ed. München: C. H. Beck, 2014, p. 14.

<sup>108</sup> *Idem*, p. 14-15.

nacional para executar esse processo de internalização das diretivas podem não escusar o Estado-membro de sua aplicação se uma dada diretiva tiver conteúdo suficientemente abrangente e se seus termos forem suficientemente específicos, possibilitando sua aplicação direta. Nessa hipótese, a diretiva obrigará o Estado em suas relações com os cidadãos, mas não as relações travadas entre os cidadãos. No campo do Direito do Trabalho, isto implica dizer que o Estado enquanto empregador estará vinculado pela diretiva nessa situação<sup>109</sup>.

Caso a internalização da diretiva tenha decorrido adequadamente, a diretiva conserva importante papel a ser desempenhado na interpretação da aplicação da norma nacional dela decorrente. Trata-se do princípio da interpretação conforme às diretivas<sup>110</sup>.

Além disso, a aplicação conforme do direito comunitário em toda a União Europeia é garantida também por meio de um procedimento preliminar em que um tribunal nacional pode consultar o Tribunal de Justiça Europeu acerca da interpretação adequada de normas de direito primário ou secundário, sendo que a decisão desse órgão jurisdicional vincula a corte nacional<sup>111</sup>.

Feita esta breve introdução ao modo de interação do direito nacional alemão com o direito europeu, impende destacar que a União Europeia possui ampla competência para a harmonização do Direito do Trabalho. Dütz e Thüsing afirmam o caráter central do artigo 153 do Tratado de Funcionamento da União Europeia, no qual se estabeleceram as linhas gerais para as legislações nacionais trabalhistas, possibilitando o aumento da harmonização do Direito Individual do Trabalho. Isto porque o dispositivo exclui expressamente de seu âmbito de incidência, em seu parágrafo quinto, “*as remunerações, o direito sindical, o direito de greve e o direito de lock-out*”<sup>112</sup>.

Os direitos fundamentais e o direito comunitário europeu diretamente aplicável vinculam toda a ação estatal, o que inclui a ação do legislador que cria as normas de direito privado<sup>113</sup>. Todavia, ao contrário do que ocorre no ordenamento jurídico brasileiro, os

---

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>111</sup> DÜTZ, Wilhelm; THÜSING, Gregor. **Arbeitsrecht**. 19. ed. München: C. H. Beck, 2014, p. 15.

<sup>112</sup> *Idem.*, p. 15.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 30.

direitos fundamentais não incidem diretamente nas relações jurídicas privadas, ainda que se tratem de direitos fundamentais relacionados ao trabalho.

A única exceção é a prevista no artigo 9<sup>a</sup>, parágrafo terceiro, segunda frase, da Constituição alemã, norma que reconhece como nulos os acordos e ilegais as medidas que restrinjam ou pretendam impedir o gozo do direito assegurado a todos e a todas as profissões de criação de associações que visem à garantia e melhoria das condições de trabalho e econômicas<sup>114</sup>.

Assim, os direitos fundamentais na ordem jurídica alemã incidem apenas indiretamente nas relações jurídicas privadas, sobretudo com a função de nortear a interpretação de conceitos jurídicos imprecisos e cláusulas genéricas<sup>115</sup>.

A competência para legislar sobre direito do trabalho na Alemanha é concorrente entre a Federação (*Bund*) e os Estados (*Ländern*), consoante o disposto no artigo 72, 74 número 12, da Constituição alemã. As leis que regem a cogestão em ambos os níveis na Alemanha (*Betriebsverfassungsgesetz* e *Mitbestimmungsgesetz*) são leis federais. Vale lembrar que a regra no Brasil é a competência privativa da União para legislar sobre matéria trabalhista, como previsto no artigo 22, inciso I, da Constituição Federal.

As convenções coletivas no direito alemão também são compostas de cláusulas normativas e obrigacionais. Assim como as leis, as cláusulas normativas das convenções coletivas são cogentes e incidem diretamente sobre as partes contratantes, isto é, empregados e empregadores. Já as cláusulas obrigacionais se referem aos direitos e deveres das partes contratantes e são regidas pelas disposições do Direito Civil Contratual<sup>116</sup>.

Outras fontes do Direito do Trabalho são o acordo de fábrica (*Betriebsvereinbarung*) e o contrato individual de trabalho.

Dentro da sistemática do direito do trabalho alemão, a jurisprudência (*Richterrecht*) não é considerada uma fonte do direito do trabalho. De acordo com Dütz e

---

<sup>114</sup> *Ibid*, p. 31.

<sup>115</sup> *Ibid*, p. 31.

<sup>116</sup> DÜTZ, Wilhelm; THÜSING, Gregor. *Arbeitsrecht*. 19. ed. München: C. H. Beck, 2014, p. 34.

Thüsing, a jurisprudência “*possui apenas validade fática e não jurídica para casos futuros, embora possa se desenvolver como direito consuetudinário*”<sup>117</sup>.

A regra básica para se determinar a hierarquia das fontes justralhistas alemãs estabelece que as normas de maior grau hierárquico têm prioridade sobre as demais. Nesse sentido, Dütz e Thüsing apresentam o seguinte quadro demonstrando a ordem hierárquica das fontes anteriormente descritas:

1. Normas heterônomas cogentes
  - a) Constituição e direito comunitário europeu diretamente aplicável
  - b) Leis
  - c) *Rechtsverordnungen*
2. Normas autônomas cogentes
  - a) Convenções coletivas
  - b) *Betriebsvereinbarungen* (acordos de fábrica)
3. Contrato individual de trabalho
4. Normas autônomas dispositivas
  - a) Convenções coletivas
  - b) *Betriebsvereinbarungen* (acordos de fábrica)
5. Normas heterônomas dispositivas

### 3.3. COGESTÃO NO ESTABELECIMENTO

No preciso dizer de Abbo Junker, “*o moderno Direito do Trabalho assegura aos empregados não apenas proteção, como também participação*”<sup>118</sup>. A cogestão, assim entendida como a participação dos empregados no processo decisório do empregador, pode se dar em dois níveis: no estabelecimento e na empresa.

Tomar-se-á, aqui, a experiência alemã para se explicar o funcionamento do instituto da cogestão em ambos os níveis, o que se deve ao fato de que, embora a cogestão

---

<sup>117</sup> DÜTZ, Wilhelm; THÜSING, Gregor. **Arbeitsrecht**. 19. ed. München: C. H. Beck, 2014 p. 38. Tradução livre de “*Das Richterrecht ist keine Rechtsquelle, es hat lediglich faktische und keine rechtliche Bindungswirkung für zukünftige Fälle, jedoch kann es sich zum Gewohnheitsrecht fortentwickeln*”.

<sup>118</sup> Tradução livre de: “*Das modern Arbeitsrecht gewährt den Arbeitnehmern nicht nur Schutz, sondern auch Teilhabe*”. JUNKER, Abbo. *Grundkurs Arbeitsrecht*. 13. ed. München: C.H. BECK, 2014, p. 371.

seja um fenômeno jurídico mundial, certamente na Alemanha pode ser considerada um “fenômeno internacional único”: a depender do tamanho de uma empresa alemã, podem ser eleitos, dentre os empregados, de um terço até metade dos integrantes de seu Conselho Fiscal<sup>119</sup>. Nesse sentido, a intensidade ímpar da cogestão alemã justifica o exame mais detido de suas feições estruturais.

No direito alemão, a cogestão no estabelecimento regula a organização da representação dos empregados em seu local de trabalho, tal como prevista em lei, bem como os direitos de participação dos conselhos dos empregados e as relações jurídicas entre os representantes dos empregados, o empregador, os empregados e os sindicatos<sup>120</sup>.

A cogestão no estabelecimento tem fundamento jurídico parcialmente na Diretriz 02/14/EG e na Lei da Cogestão no Estabelecimento (*Betriebsverfassungsgesetz – BetrVG*) e se rege de acordo com três fundamentos: a representação de interesses de via dupla (*Zweispurigkeit der Interessenvertretung*), a regra de cooperação de boa-fé com o empregador (*das Gebot vertrauensvoller Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber*) e a existência de “genuínos” direitos de participação, exercidos pelo conselho de fábrica (*das Bestehen „echter“, vom Betriebsrat erzwingbarer Mitbestimmungsrechte*)<sup>121</sup>.

A chamada representação de interesses de via dupla é característica do Direito Coletivo alemão e dispõe que, assim como no plano das negociações coletivas, a finalidade da cogestão no estabelecimento é a defesa dos interesses dos empregados, de modo que o principal órgão de representação dos empregados, o conselho de fábrica (*Betriebsrat*), coexiste com os sindicatos (*Gewerkschaften*). Há, portanto, duas vias de representação dos interesses dos empregados, sendo que ambas têm estrutura jurídica, objetivos e meios de executar tais objetivos que diferem entre si.

A representação dos interesses dos empregados por meio dos sindicatos tem origem em um negócio jurídico, que é o ingresso voluntário no sindicato, ao passo que a representação no âmbito do conselho de fábrica se dá em virtude de lei, vale dizer, o empregado será representado independentemente de qualquer manifestação de vontade sua,

---

<sup>119</sup> HABERSACK, Mathias; BEHME, Caspar; EIDENMÜLLER, Horst; KLÖHN, Lars. “Editorial”. In: HABERSACK, Mathias; BEHME, Caspar; EIDENMÜLLER, Horst; KLÖHN, Lars (Coord.). **Deutsche Mitbestimmung unter europäischem Reformzwang**. Frankfurt am Main: Fachmedien Recht und Wirtschaft, dfv Mediengruppe, 2016, p. 01. (*Beihefte der Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht*, 78).

<sup>120</sup> JUNKER, Abbo. *Grundkurs Arbeitsrecht*. Op. cit. p. 371.

<sup>121</sup> *Idem*, p. 371.

pois parte-se do pressuposto de que é também interesse do Estado zelar pela representação coletiva dos empregados.

Como consequência, o empregado pode se retirar do sindicato, porém não pode fazer o mesmo em relação ao conselho de fábrica, sendo por este representado enquanto pertencer aos quadros da empresa.

Outrossim, por meio da negociação coletiva os sindicatos têm seus objetivos consubstanciados em uma convenção coletiva de trabalho (*Tarifvertrag*), ao passo que, por meio de uma reconciliação obrigatória (*Zwangsschlichtung*), em um processo de unificação dos interesses dos empregados com os do empregador (*Einigungsverfahren*, previsto no § 76 da Lei de Cogestão no Estabelecimento), a cogestão no estabelecimento atinge um outro tipo de instrumento normativo, o acordo de fábrica (*Betriebsvereinbarung*). Enquanto a convenção coletiva de trabalho tem origem na autonomia privada coletiva, o acordo de fábrica tem sua origem por derivação do poder regulatório estatal.

É possível, ainda, haver uma negociação – termo aqui utilizado em sentido genérico e não técnico – em que tanto empregador, sindicato e conselho de fábrica participem, todavia o acordo resultante de tal negociação só será eficaz se se puder determinar com clareza qual é a natureza jurídica de cada cláusula do acordo, se de convenção coletiva de trabalho ou de acordo de fábrica (*Gebot der Rechtsquellenklarheit*).

O segundo fundamento da cogestão no estabelecimento no direito alemão é a regra de cooperação de boa-fé entre empregador e conselho de fábrica, com vistas à conveniência dos empregados e do estabelecimento, prevista no § 2 I da Lei de Cogestão no Estabelecimento.

O terceiro fundamento da cogestão no estabelecimento no direito alemão é a existência de direitos de cogestão passíveis de serem exercidos na prática. Há uma graduação dos direitos de participação dos empregados que vai desde o direito informação, passa pelos direitos de audiência, de consulta, de oposição e de negação de consentimento até o direito de cogestão do conselho de fábrica. O direito de cogestão equivale, portanto, ao mais alto nível dos direitos de participação e objetiva a conclusão de um acordo de fábrica.



### 3.4. COGESTÃO NA EMPRESA

Abbo Junker divide o desenvolvimento da cogestão na empresa no Direito alemão em três etapas. Inicialmente, o autor esclarece que, ao passo que a cogestão no estabelecimento surgiu ainda no século XIX<sup>122</sup>, a cogestão na empresa se originou somente após o fim da Primeira Guerra Mundial<sup>123</sup>, com a previsão do artigo 165, 1, da Constituição de Weimar de que “*os trabalhadores e empregados podem cooperar com igualdade de direitos com a empresa no regulamento do salário e das condições de trabalho, como no desenvolvimento econômico geral das forças produtivas*”<sup>124</sup>. Isto porque tal previsão constitucional inspirou a Lei dos Conselhos de Fábrica de 1920 (*Betriebsrätegesetz*), que dispunha em seu § 70 a possibilidade de dois integrantes do Conselho de Fábrica serem enviados para o Conselho Fiscal das sociedades por ações.

A segunda fase da cogestão na empresa ocorreu após a Segunda Guerra Mundial, ocasião em que os sindicatos reorganizados tinham como objetivo estatizar as “indústrias-chave”, ou seja, as indústrias mineira e siderúrgica, que haviam sido confiscadas pelos Aliados e divididas em pequenas unidades<sup>125</sup>. Em um acordo entre as autoridades da ocupação, os sindicatos e os antigos proprietários, os conselhos fiscais (*Aufsichtsräte*) dessas sociedades foram preenchidos paritariamente entre trabalhadores e acionistas. A direção cabia a um Diretor de Trabalho (*Arbeitsdirektor*) que era indicado pelos trabalhadores<sup>126</sup>.

Junker relata ainda que, após a criação da República Federal da Alemanha em 1949, os sindicatos defendiam esse estado de coisas por meio da ameaça de greve geral, de

---

<sup>122</sup> Vale dizer que, conquanto a cogestão alemã no estabelecimento tenha raízes no século XIX, mais precisamente na Assembleia Nacional de Frankfurt de 1848-1849, era ela ainda incipiente mesmo ao tempo de Weimar e daí a grande movimentação em torno da ideia de conselhos, sejam eles meramente econômicos ou políticos, no sentido dado pelos comunistas, e que influenciou de uma vez por todas a consciência e ação da classe trabalhadora alemã, conforme se verificou ao longo deste trabalho. Para uma descrição da história da cogestão alemã no estabelecimento desde o século XIX, ver SILVA, Antônio Álvares da. **Cogestão no estabelecimento e na empresa**. São Paulo: LTr, 1991, p. 69 e seguintes.

<sup>123</sup> JUNKER, Abbo. *Grundkurs Arbeitsrecht*. 13. ed. München: C.H. BECK, 2014, p. 460.

<sup>124</sup> Tradução livre do artigo 165, 1, da Constituição de Weimar: “(1) *Die Arbeiter und Angestellten sind dazu berufen, gleichberechtigt in Gemeinschaft mit den Unternehmern an der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte mitzuwirken. Die beiderseitigen Organisationen und ihre Vereinbarungen werden anerkannt*”.

<sup>125</sup> JUNKER, Abbo. *Grundkurs Arbeitsrecht*. 13. ed. München: C.H. BECK, 2014, p. 460.

<sup>126</sup> JUNKER, Abbo. *Grundkurs Arbeitsrecht*. 13. ed. München: C.H. BECK, 2014, p. 460.

modo que a Lei de Cogestão na Indústria Mineira de 1951 (*Montan-Mitbestimmungsgesetz*) prolongou a paridade e a indicação do Direito de Trabalho em todo o setor (carvão, ferro e aço)<sup>127</sup>.

A terceira etapa histórica da cogestão na empresa se iniciou nos anos 1960 e culminou com a promulgação da Lei de Cogestão na Empresa de 1976 (*Mitbestimmungsgesetz*) para sociedades empresárias que empregassem a partir de 2.000 empregados, que amenizou a paridade numérica por meio de um segundo voto dos membros do conselho fiscal<sup>128</sup>.

Entre a segunda e terceira etapas, destaca-se o advento da Lei de Cogestão no Estabelecimento de 1952 (*Betriebsverfassungsgesetz*), que previa a participação de um terço dos trabalhadores no conselho fiscal das sociedades empresárias fora da mineração e que tivessem a partir de 500 empregados. Essa previsão foi derogada pela Lei da Participação do Terço de 2004 (*Drittelbeteiligungsgesetz*), que representa a forma mais fraca da cogestão na empresa na Alemanha, ao passo que a cogestão na empresa disposta na Lei de Cogestão na Empresa de 1976 (*Mitbestimmungsgesetz*) corresponde à forma forte. Em ambos os casos, a cogestão na empresa só se aplica a determinados tipos societários e há um número mínimo de empregados que a sociedade deve ter.

Anote-se, ainda, a existência de uma segunda Lei da Cogestão no Estabelecimento (*Betriebsverfassungsgesetz*) de 1972, reformada em 2001, sendo que somente com seu advento os conselhos de fábrica passaram a funcionar como um braço dos sindicatos. Nesse sentido, Junker afirma que a Lei da Cogestão no Estabelecimento de 1952 era um compromisso reconhecido pela independência dos conselhos de fábrica em relação aos sindicatos, a intensificação da regulamentação por meio de acordos de fábrica, a ênfase no dever de paz e a exigência de cooperação no estabelecimento<sup>129</sup>.

---

<sup>127</sup> JUNKER, Abbo. *Grundkurs Arbeitsrecht*. 13. ed. München: C.H. BECK, 2014, p. 461.

<sup>128</sup> JUNKER, Abbo. *Grundkurs Arbeitsrecht*. 13. ed. München: C.H. BECK, 2014, p. 461.

<sup>129</sup> JUNKER, Abbo. *Grundkurs Arbeitsrecht*. 13. ed. München: C.H. BECK, 2014, p. 375.

### 3.5. PANORAMA DA COGESTÃO NA EMPRESA NO ÂMBITO DOS PAÍSES DA UNIÃO EUROPEIA

A cogestão na empresa adquirirá uma perspectiva transnacional na União Europeia em duas hipóteses: se se tratar de sociedade do tipo societário *Societas Europaea* ou se houver um grupo econômico cujas sociedades integrantes atuem em mais de um país.

Embora consideravelmente desenvolvida na União Europeia, a cogestão na empresa não é objeto de consenso entre os seus Estados-membros. A controvérsia aparece tanto na discussão acerca da criação da quinta diretiva relacionada ao Direito Societário, que trataria sobre a estrutura das sociedades anônimas, quanto apareceu por ocasião da criação da *Societas Europaea*<sup>130</sup>.

Em alguns Estados-membros a cogestão na empresa é veementemente rejeitada, o que ocorre não apenas por parte dos empregadores, mas também por parte dos empregados. O argumento ensejador dessa rejeição é o de que a cogestão na empresa conduziria a uma mistura nos papéis de empregador e empregados, o que geraria um conflito de interesses. Uma visão semelhante, nesse sentido, pode ser verificada em países como Bélgica, Itália e Espanha, nos quais se teme que a introdução da cogestão na empresa possa impedir a execução de interesses dos empregados de modo confrontativo<sup>131</sup>.

Ainda assim, mesmo nos Estados-membros em que a cogestão na empresa é bem aceita a sua avaliação e importância são bastante distintas, como no caso da Dinamarca, em que se verifica relativa dificuldade em se encontrar empregados que queiram se candidatar como representantes de seus pares<sup>132</sup>.

Nesse contexto, Wansleben defende não ser possível atualmente desenvolver mais, tampouco restringir o instituto jurídico da cogestão na empresa, tendo em vista que o movimento legislativo nacional sobre cogestão na empresa tem sido moroso e mesmo a

---

<sup>130</sup> WANSLEBEN, Till. "Arbeitnehmermitbestimmung auf Organebene in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Rechtsvergleich". In: HABERSACK, Mathias; BEHME, Caspar; EIDENMÜLLER, Horst; KLÖHN, Lars (Coord.). **Deutsche Mitbestimmung unter europäischem Reformzwang**. Frankfurt am Main: Fachmedien Recht und Wirtschaft, dfv Mediengruppe, 2016, p. 115. (*Beihefte der Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht*, 78).

<sup>131</sup> WANSLEBEN, Till. "Arbeitnehmermitbestimmung auf Organebene in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Rechtsvergleich". In: HABERSACK, Mathias; BEHME, Caspar; EIDENMÜLLER, Horst; KLÖHN, Lars (Coord.). **Deutsche Mitbestimmung unter europäischem Reformzwang**. Frankfurt am Main: Fachmedien Recht und Wirtschaft, dfv Mediengruppe, 2016, p. 115-116.

<sup>132</sup> *Idem* p. 116. (*Beihefte der Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht*, 78).

partir dos mais recentes desenvolvimentos no cenário nacional não se verifica um resultado claro em um sentido ou outro. Assim é que, enquanto a França introduziu em 2013 a cogestão obrigatória na empresa nas sociedades anônimas privadas, a República Tcheca aboliu a cogestão na empresa no bojo de uma reforma de seu Direito Societário em 2014<sup>133</sup>.

Há ainda modelos atenuados de cogestão na empresa no âmbito da União Europeia, como se verifica na Holanda, em que o conselho de fábrica tem o direito, vinculativo, de indicar um terço dos integrantes do conselho de administração, sem, todavia, qualquer direito de voto direto. Assim, o conselho de fábrica indica um terço dos integrantes, mas é a assembleia dos acionistas que escolhe quem definitivamente comporá os órgãos de administração de grandes sociedades. Desse modo, os integrantes destes órgãos não são propriamente representantes dos empregados, de sorte que, embora possa se referir ao *structuurregeling* holandês como um modelo atenuado de cogestão na empresa, certamente este se distancia muito da ideia central de participação efetiva e intensa por parte dos empregados<sup>134</sup>.

Do trabalho de comparação entre as legislações nacionais europeias feito por Till Wansleben extraem-se alguns critérios utilizados pelo autor que fornecem interessante perspectiva para a análise do instituto da cogestão no nível da empresa.

O primeiro critério utilizado pelo autor é o órgão em que pode se dar a representação e participação dos empregados, que dependerá de que modelo organizacional a legislação societária de cada país adota: dualista, monista, tradicional (italiano) ou escandinavo.

A determinação de em qual órgão se dará a cogestão na empresa depende do sistema organizacional adotado pela sociedade. No caso da União Europeia, quando as sociedades adotam o sistema dualista a representação dos empregados acontece sempre no órgão de supervisão<sup>135</sup>. Na hipótese de adoção do sistema monista, os representantes dos empregados geralmente não ocupam cargos de direção, isto é, que envolvam a condução

---

<sup>133</sup> *Ibid.*, p. 116.

<sup>134</sup> *Ibid.*, 116-117.

<sup>135</sup> WANSLEBEN, Till. "Arbeitnehmermitbestimmung auf Organebene in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Rechtsvergleich". In: HABERSACK, Mathias; BEHME, Caspar; EIDENMÜLLER, Horst; KLÖHN, Lars (Coord.). **Deutsche Mitbestimmung unter europäischem Reformzwang**. Frankfurt am Main: Fachmedien Recht und Wirtschaft, dfv Mediengruppe, 2016, p. 119. (*Beihefte der Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht*, 78).

direta da atividade da empresa, embora possam fazê-lo, atuando principalmente na supervisão<sup>136</sup>. Em decorrência, na prática, pouco se distinguem os modelos de cogestão na empresa exercidos no âmbito de sociedades estruturadas de acordo com um sistema ou outro<sup>137</sup>.

A extensão dos direitos dos representantes dos empregados se mede com base nos direitos dos demais integrantes do órgão em que terão assento. Por conta disso, em alguns Estados-membros a posição ocupada pelos representantes dos empregados em um determinado órgão é mais fraca, como acontece na Suécia, em que a participação dos empregados se dá muito mais por meio de observação do que de compartilhamento formal de informações<sup>138</sup>.

Argumenta-se que na República Tcheca chegou-se ao ponto de abolir a cogestão na empresa, porque a posição de um integrante do conselho fiscal de uma sociedade era tão fraca naquele contexto nacional que a representação dos empregados naquele órgão se tornava sem sentido<sup>139</sup>.

Os representantes dos funcionários são obrigados no direito alemão, dinamarquês, austríaco e sueco a não visar os interesses específicos dos empregados no seio do órgão em que têm assento, mas sim o interesse da companhia como um todo<sup>140</sup>.

A estrutura de governança corporativa para sociedades anônimas adotada em cada país é essencial para a cogestão na empresa<sup>141</sup>, pois este instituto jurídico é dependente da própria estrutura organizacional das sociedades, na medida em que a participação dos empregados no processo decisório atinente ao negócio só é possível dentro de um espaço autorizado para tal participação, isto é, de um órgão da sociedade.

---

<sup>136</sup> *Idem.* p 119.

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 119.

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 120-121.

<sup>139</sup> *Ibid.* p. 121.

<sup>140</sup> WANSLEBEN, Till. "Arbeitnehmermitbestimmung auf Organebene in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Rechtsvergleich". In: HABERSACK, Mathias; BEHME, Caspar; EIDENMÜLLER, Horst; KLÖHN, Lars (Coord.). **Deutsche Mitbestimmung unter europäischem Reformzwang**. Frankfurt am Main: Fachmedien Recht und Wirtschaft, dfv Mediengruppe, 2016, p. 121. (*Beihefte der Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht*, 78).

<sup>141</sup> *Idem.*, p. 111.

No caso da União Europeia, seus Estados-membros adotam estruturas básicas dos sistemas dualista e monista<sup>142</sup>.

Exemplos de Estados-membros com um sistema dualista obrigatório são Alemanha, Áustria, Estônia, Polônia e Eslováquia<sup>143</sup>. Por outro lado, um exemplo de Estado-membro com um sistema monista é a Espanha<sup>144</sup>.

A maioria dos Estados-membros, porém, prevê liberdade de escolha entre os sistemas monista e dualista para sociedades anônimas regidas pelo direito nacional<sup>145</sup>. A escolha pode ser feita no estatuto social da companhia, por exemplo, em Luxemburgo, na República Tcheca, na Eslovênia, na Holanda – país em que tal direito de escolha entre ambos os sistemas é irrestrito desde 2013 – e na França<sup>146</sup>.

Interessante notar que o direito francês identifica o sistema monista, com *conseil d'administration* como sendo o *type français*, enquanto identifica o sistema dualista, com *conseil de surveillance* e *directoire* como o *type allemand*<sup>147</sup>. Nesse sentido, não é à toa que prevalece a opção pelo sistema monista na França, o que também ocorre em Luxemburgo<sup>148</sup>. O sistema dualista, por seu turno, é a alternativa mais frequente na Eslovênia<sup>149</sup>.

Alguns Estados-membros garantem, ainda, além de um direito de escolha entre os sistemas monista e dualista, uma considerável flexibilidade na formação dos órgãos da companhia e possibilitam adaptações individuais às sociedades, em especial quando não há um vasto direito de voto por parte dos empregados para eleger os integrantes dos órgãos da sociedade atingidos pelas adaptações<sup>150</sup>.

---

<sup>142</sup> *Ibid.*, p. 111.

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 112.

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 112.

<sup>145</sup> *Ibid.*, p. 112.

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 112.

<sup>147</sup> *Ibid.*, p. 112.

<sup>148</sup> WANSLEBEN, Till. "Arbeitnehmermitbestimmung auf Organebene in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Rechtsvergleich". In: HABERSACK, Mathias; BEHME, Caspar; EIDENMÜLLER, Horst; KLÖHN, Lars (Coord.). **Deutsche Mitbestimmung unter europäischem Reformzwang**. Frankfurt am Main: Fachmedien Recht und Wirtschaft, dfv Mediengruppe, 2016, p. 113. (*Beihefte der Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht*, 78)..

<sup>149</sup> *Idem*, p. 113.

<sup>150</sup> *Ibid.*, p. 113.

A Itália e os Estados-membros escandinavos (Dinamarca, Finlândia e Suécia) possuem uma posição especial em relação à feição estrutural de sua governança corporativa<sup>151</sup>. De acordo com o direito italiano há três formas possíveis para a estrutura organizacional das sociedades anônimas. A primeira forma corresponde ao *sistema tradizionale*, que prevê um *organo di amministrazione*, consistente em um órgão de administração na forma de um *consiglio di amministrazione* ou de um *amministratore unico*, e um *collegio sindacale*, consistente em um órgão de controle. A segunda forma corresponde ao *sistema dualistico*, que prevê um *consiglio di gestione*, isto é, conselho diretivo, e um *consiglio di sorveglianza*, isto é, um conselho fiscal. Por fim, a terceira forma corresponde ao *sistema monistico*, que prevê um conselho de administração com um órgão interno de controle, o *comitato per il controllo sulla gestione*<sup>152</sup>.

O Estados-membros escandinavos (Dinamarca, Finlândia e Suécia) conheciam originalmente somente um sistema híbrido entre o monismo e o dualismo chamado de o “modelo escandinavo”. Esse modelo era caracterizado pela presença de um órgão diretivo e um conselho de administração, sendo que o modelo não conhecia uma regra de incompatibilidade, tampouco um limite claro entre deveres e funções<sup>153</sup>.

Outro ponto relevante do qual a análise de Wansleben partiu corresponde aos os critérios de obrigatoriedade e facultatividade da cogestão no nível da empresa, havendo ordenamentos que utilizam como critérios, por exemplo, a quantidade de empregados, os tipos societários, o tempo de funcionamento após a sociedade ter atingido um determinado número de empregados ou o volume do capital social.

Em todos os Estados-membros que possuem cogestão na empresa o número de empregados da sociedade é fator decisivo para determinar a incidência deste instituto. A quantidade mínima de empregados que torna obrigatória a implantação da cogestão na empresa varia muito, podendo se dizer que a escala dentro da União Europeia começa com a Áustria, país em que havendo apenas cinco empregados em uma sociedade anônima já há a necessidade de se instaurar a cogestão em ambos os níveis.

Em seguida, tem-se a exigência de que a sociedade possua ao menos 25 empregados na Suécia para que haja a subsunção à norma que prevê a cogestão na

---

<sup>151</sup> *Ibid.*, p. 113.

<sup>152</sup> *Ibid.*, p. 113.

<sup>153</sup> *Ibid.*, p. 113-114.

empresa. Na Dinamarca, o número mínimo de empregados é de 35 e tanto na Eslováquia quanto na Eslovênia o número mínimo é de 50 empregados.

No outro extremo da escala têm lugar a Alemanha, com o mínimo de 500 empregados, e Luxemburgo e França, ambos com o mínimo de 1.000 empregados. No caso específico da França, desde 2005 há um critério quantitativo alternativo para a incidência da cogestão na empresa, que é a existência de pelo menos 5.000 empregados de um grupo econômico no mundo todo.

O critério de quantidade de empregados pode vir acompanhado, ainda, de critérios adicionais, como de tempo, a determinação de um certo volume de capital social ou mesmo de exercício da opção de submissão ao regime de cogestão na empresa (*opt in*), feito pelos empregados. Assim, o critério de quantidade de empregados previsto na Dinamarca (35 empregados) e em Luxemburgo (1.000 empregados), por exemplo, deve ser verificado na prática ao longo de três anos para que de fato obrigue à implantação da cogestão na empresa.

Na França e na Áustria a implantação da cogestão na empresa traz consigo a obrigação de se criar estruturas de cogestão no estabelecimento também.

Para além das diferenças culturais e históricas, pode-se justificar a grande variação no critério do número mínimo de empregados que obriga a criação da cogestão na empresa por três motivos objetivos. O primeiro deles é que há critérios adicionais ao número de empregados em alguns Estados-membros, o segundo é que a cogestão somente é possível para poucas formas societários em alguns Estados-membros, e o terceiro é que os direitos dos representantes dos empregados se desenvolveram de modo diferente e portanto também têm um alcance diverso nos Estados-membros<sup>154</sup>.

Ao considerar a conformação dos sistemas de eleição dos representantes dos trabalhadores dos Estados-membros da União Europeia, Wansleben utilizou critérios como a existência de quota ou número fixo de representantes, a possibilidade de indicação de candidatos pelos sindicatos, a existência de vinculação do processo eleitoral à cogestão no nível do estabelecimento e a existência de requisitos para o exercício dos direitos de voto ativo e passivo. O autor conclui que também nesse aspecto não há uma só forma seguida

---

<sup>154</sup> Esse é o diagnóstico traçado por Wansleben. “Arbeitnehmermitbestimmung auf Organebene in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Rechtsvergleich”. p. 118-119.



por todos os Estados-membros da União Europeia que possuem o instituto jurídico da cogestão na empresa<sup>155</sup>.

A Alemanha é um caso excepcional porque a cogestão na empresa pode ser paritária, isto é, pode haver o mesmo número de representantes dos empregados e de representantes do empregador em um órgão da sociedade (no conselho de supervisão, no caso alemão). O menor nível possível de cogestão na empresa na Alemanha é o de um terço do total dos integrantes do conselho de supervisão, de acordo com a *Drittelbeteiligungsgesetz* de 2004. Todavia, o que é na Alemanha o menor nível de cogestão na empresa passa a ser, nos demais Estados-membros, o maior nível possível previsto legalmente.

Nesse sentido, a regra do terço existe na Alemanha, na Dinamarca, na Áustria, em Luxemburgo, na Eslováquia, na Eslovênia e na Hungria. Os demais Estados-membros nos quais há cogestão na empresa possuem disposições legais que determinam apenas uma certa quantidade de representantes e não uma quota, como no caso da regra do terço, o que gera uma representação menos intensa. Nessa última categoria estão a Finlândia, a França e a Suécia.

O direito de voto ativo diz respeito a quem pode eleger os representantes dos empregados que terão assento em um órgão da empresa e a quem, por meio deles, serão representados. O direito de voto passivo, por sua vez, diz respeito a quem pode ser eleito como representante.

O direito finlandês prevê a negociação de um acordo entre empregados, que normalmente são representados por meio do órgão de cogestão no estabelecimento ou do sindicato, e empregador acerca da conformação da cogestão no nível da empresa. O conteúdo desse acordo não possui limitação legal, o que possibilita a conformação da cogestão na empresa do modo que lhes aprouver, por exemplo, determinando livremente qual será o número de representantes dos empregados, quais serão os seus direitos e qual será o órgão em que terão assento.

Caso as partes não cheguem a um entendimento comum por meio das negociações, entra em cena a cogestão na empresa prevista em lei, segundo a qual os representantes dos empregados serão escolhidos diretamente pelo voto da maioria dos empregados e de acordo com as mesmas regras de eleição para os órgãos de cogestão no

---

<sup>155</sup> *Idem*, p. 123.

estabelecimento. No regime previsto em lei da cogestão na empresa, a sociedade tem o direito de estipular em que órgão a cogestão no nível da empresa ocorrerá.

Um aspecto interessante do direito finlandês é que, frequentemente, a cogestão na empresa faz parte da negociação coletiva entre empregador e sindicato, do que decorre um alargamento dos direitos de cogestão no estabelecimento às custas da ausência de um acordo sobre a cogestão na empresa.

O direito finlandês não é o único que conta com um sistema excepcional de eleição de representantes dos empregados. Não há um sistema de eleição que seja padrão dentre os Estados-membros da União Europeia e a flexibilidade na conformação dos processos eleitorais somente aumenta nos Estados-Membros do norte europeu. Na Dinamarca, por exemplo, são possíveis acordos sobre a cogestão em uma sociedade apesar da existência de regras legais de cogestão, o que é totalmente distante da realidade do direito alemão, que restringe a autonomia privada quando o assunto é cogestão<sup>156</sup>.

Além disso, alguns Estados-membros possuem processos eleitorais ainda mais abrangentes, como é o caso da Dinamarca, em que antes mesmo de haver uma eleição dos representantes dos empregados há a necessidade de os empregados concordarem com a implantação da cogestão no nível da empresa, o que corresponde a um direito de opção pela cogestão na empresa exercido pelos empregados<sup>157</sup>.

Chama atenção as diferenças existentes entre os regimes nacionais de cogestão no que diz respeito ao órgão para o qual os representantes dos empregados serão eleitos e os modos de eleição. Além dos casos excepcionais, verificam-se na União Europeia fundamentalmente duas categorias de sistemas de eleição: de um lado, a eleição direta pelos empregados ou mediada por delegados destes e, de outro, a eleição por meio do principal órgão de cogestão no estabelecimento, o conselho de fábrica. Em todo o caso, não se pode subestimar a influência prática dos sindicatos na indicação de candidatos.

A eleição direta pelos empregados ou mediada por delegados ocorre, por exemplo, na Alemanha, na Dinamarca e na Eslováquia. Há diferenças em detalhes na eleição direta pelos empregados. No direito dinamarquês tanto as eleições em uma única

---

<sup>156</sup> Na visão de Wansleben, essa restrição da autonomia privada seria “dolorosa”, indicando sua posição no sentido da vantagem de se permitir uma flexibilização das regras de cogestão pelas partes envolvidas no direito alemão, que seria bastante enrijecido. “Arbeitnehmermitbestimmung auf Organebene in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Rechtsvergleich”. *Op. cit.* p. 125.

<sup>157</sup> *Idem*, p. 125.

sociedade como as eleições para a sociedade controladora do grupo econômico são organizadas por meio de um Comitê Eleitoral. O Comitê Eleitoral e o Comitê Eleitoral da sociedade controladora são formados por representantes da sociedade e principalmente por representantes dos empregados. O conselho de fábrica também faz parte do processo eleitoral. O comitê eleitoral determina os detalhes das modalidades de eleição, de modo que no âmbito da sociedade a eleição dos representantes dos empregados se dá diretamente e no âmbito da sociedade controladora geralmente a eleição se dá por meio de delegados.

De um modo geral, dentre os Estados-membros que adotam o sistema de eleição direta ou por meio de delegados para os órgãos em que ocorre a cogestão na empresa, se verifica maior ou menor proximidade com os instrumentos e instituições da cogestão no estabelecimento. Nesse sentido, na Eslováquia a eleição dos representantes dos empregados que terão assento no Conselho Fiscal é organizada principalmente pelo próprio Conselho Fiscal, mas não sem a concordância dos sindicatos ou do conselho de fábrica.

A determinação direta de quem serão os representantes dos empregados nos órgãos da empresa por meio de institutos da cogestão no estabelecimento, notadamente o conselho de fábrica, é prevista em Luxemburgo, na Áustria, na Eslovênia e, de maneira comparável, na Hungria.

Na Áustria a cogestão na empresa é especialmente atrelada à cogestão no estabelecimento. O conselho de fábrica ou conselho central de fábrica envia representantes dos empregados ao conselho fiscal e está vinculado a enviar ao conselho fiscal representantes oriundos dos mesmos grupos que, naquele momento, constituem o próprio conselho de fábrica. No caso de um grupo econômico, se houver uma representação dos empregados no âmbito do grupo econômico e no nível do estabelecimento, será esta representação que indicará os representantes dos empregados a serem enviados ao conselho fiscal da sociedade controladora. Com isso, o direito austríaco pretende simplificar as regras de indicação dos representantes dos empregados, sendo que detalhes acerca dessa indicação são previstos em um decreto ministerial, o que acontece também na Alemanha.

O direito francês disponibiliza para escolha quatro sistemas de eleição dos representantes dos empregados no nível da empresa. A previsão legal é de que a assembleia geral, por meio de uma disposição estatutária e após a oitiva dos órgãos de

cogestão no estabelecimento, decidirá qual será o sistema de eleição a ser utilizado naquela sociedade.

O primeiro sistema de eleição previsto pelo direito francês é de eleição direta dos representantes pelos empregados da sociedade e pelos empregados das sociedades situadas em território francês que essa sociedade por ventura controle, por meio de voto direto e secreto.

O segundo sistema francês de eleição prevê a utilização de instituições da cogestão no estabelecimento como o *comité de groupe* (conselho de fábrica do grupo econômico), o *comité central d'entreprise* (conselho de fábrica central da sociedade) ou apenas o conselho de fábrica, para determinar quem serão os representantes dos empregados.

O terceiro sistema consiste na indicação dos representantes dos empregados por parte do sindicato (*organisation syndicale*) que representa a maioria dos empregados de uma sociedade.

Considerando-se esses três sistemas de eleição, o direito francês faculta o uso de quase todos os modelos de determinação dos representantes dos trabalhadores existentes em outros Estados-membros da União Europeia.

O quarto sistema francês, entretanto, é único na União Europeia, e consiste na possibilidade de, havendo pelo menos dois representantes dos empregados a serem eleitos para integrar um órgão de administração ou supervisão da empresa, o estatuto da companhia determinar que o segundo representante dos empregados seja nomeado pelo conselho de fábrica europeu (*comité d'entreprise européen*), que é um órgão de cogestão no estabelecimento.

Outro caso excepcional no âmbito da União Europeia é o direito sueco, uma vez que dispõe que a nomeação dos representantes dos empregados no nível da empresa será feita pelo sindicato que tenha o direito de representação perante a sociedade, vale dizer, que tenha negociado uma convenção coletiva de trabalho envolvendo a sociedade. Conseqüentemente, na Suécia a cogestão na empresa tem uma condição consistente na circunstância de a sociedade estar vinculada por uma convenção coletiva de trabalho e que o sindicato exerça ativamente o seu direito de cogestão. Em caso de a sociedade haver

negociado convenções coletivas de trabalho com mais de um sindicato, todos os sindicatos exercem em conjunto o direito de nomear representantes dos empregados<sup>158</sup>.

Quanto ao direito de voto passivo, pode-se afirmar que não guarda ele relação de dependência com o direito de voto ativo.

O direito holandês e seu *structuurregeling* não permite que os empregados de uma dada sociedade ou os associados a um sindicato possam ser eleitos como representantes dos empregados. Em geral, porém, o contrário é regra na maioria dos Estados-membros: na Finlândia, na França, na Dinamarca e em Luxemburgo somente empregados de uma dada sociedade podem ser eleitos como representantes dos empregados. Na Alemanha também aqueles que sejam apenas empregados da sociedade podem ser eleitos como representantes, além dos representantes não empregados, ligados apenas ao sindicato. Já na Suécia, os representantes dos empregados no nível da empresa são quase que exclusivamente empregados que também são associados aos sindicatos, havendo a condição para que alguém seja eleito representante dos empregados de que também seja empregado.

No tocante ao direito de voto passivo na cogestão na empresa, o direito francês vê uma incompatibilidade com outros cargos eletivos relacionados à cogestão no estabelecimento, como, por exemplo, o cargo de integrante do conselho de fábrica.

De acordo com o direito austríaco somente os integrantes do conselho de fábrica que têm direito a votar para o conselho de fábrica podem ser nomeados representantes dos empregados no conselho de supervisão. Em decorrência, todos os representantes devem ser empregados da sociedade ou de uma sociedade do grupo econômico, conforme for o caso, de modo que indivíduos ligados somente ao sindicato não podem ser eleitos.

Na Eslováquia, em princípio qualquer pessoa pode ser eleita representante dos empregados, sendo desnecessária a qualidade de empregado da sociedade em questão. Já na Eslovênia não é claro se um terceiro também pode ser eleito representante ou se apenas empregados da sociedade podem ser eleitos.

Os últimos critérios que podem ser identificados na análise comparada feita por Wansleben, e aqui reproduzida, tratam das garantias, dos deveres e do procedimento de despedida dos representantes dos empregados. Quanto às garantias, são aventadas

---

<sup>158</sup> WANSLEBEN, Till. "Arbeitnehmermitbestimmung auf Organebene in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Rechtsvergleich". *Op. cit.* p. 127.

hipóteses como a ausência de desconto salarial, a existência de estabilidade e qual a natureza da posição ocupada pelos representantes em relação aos acionistas. Especificamente quanto aos deveres, o autor chega a mencionar ao longo de seu texto as possibilidades de se exigir um dever de lealdade dos representantes, bem como de agir no interesse da empresa e não dos trabalhadores.

Por fim, destaca-se a observação de Wansleben quanto à natureza da posição dos representantes. Afirma-se que na União Europeia os representantes dos empregados geralmente têm o mesmo *status* em relação aos acionistas, o que acontece na Alemanha, na Dinamarca, na Finlândia, na França, em Luxemburgo, na Suécia, na Eslováquia, na Eslovênia e, no essencial, na Áustria<sup>159</sup>.

---

<sup>159</sup> WANSLEBEN, Till. “Arbeitnehmermitbestimmung auf Organebene in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Rechtsvergleich”. *Op. cit.* p. 120.

## 4. BRASIL

### 4.1. SURGIMENTO DA NOÇÃO DE COGESTÃO NA PRÁTICA E NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIROS

Muito embora a primeira previsão da cogestão, propriamente dita, no ordenamento jurídico brasileiro tenha ocorrido somente na Constituição de 1967, há indícios históricos de que formas rudimentares e incipientes de participação e representação dos empregados, porém espontâneas, já existiam no início do século XX.

O movimento grevista de São Paulo entre os anos de 1907 e 1919 demonstrou a formação de “*representações intraempresariais*” de inspiração anarco-sindicalista, que rejeitavam a noção de liderança e agiam na coordenação das greves e da negociação coletiva diante da inexistência de uma organização que o fizesse<sup>160</sup>.

O desenvolvimento de organizações sindicais de orientação comunista no período pós-Primeira Guerra, dispostas em estrutura piramidal e com a finalidade de pleitear a eficácia concreta das primeiras leis trabalhistas que até então haviam sido editadas fez com que a inspiração anarco-sindicalista inicial presente no movimento operário brasileiro perdesse força<sup>161</sup>.

Em momento posterior, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder e a instituição do Estado Novo, qualquer aceno à liberdade sindical que tenha sido dado pela Constituição de 1934 caiu por terra com a Constituição de 1937 e o estabelecimento da unicidade sindical em meio a um sistema de matiz corporativista. Nesse sentido, Walküre Lopes Ribeiro da Silva afirma quanto à representação dos trabalhadores nesse período:

Não interessa ao Estado a representação dos trabalhadores no local de trabalho, que sequer é prevista na legislação. A política econômica disciplina a categoria, ou seja, todo um setor de atividade, não as empresas isoladamente consideradas. Por isso inexistente nesse período a negociação a nível de empresa, cujo resultado é o acordo coletivo de trabalho, mas apenas a negociação a nível de categoria, cujo resultado é a convenção coletiva de trabalho<sup>162</sup>.

---

<sup>160</sup> SILVA, Walküre Lopes Ribeiro da. **Representação e participação dos trabalhadores na gestão da empresa**. São Paulo: LTr, 1988, p. 158.

<sup>161</sup> *Ibid*, p. 159.

<sup>162</sup> *Ibid*, p. 160-161.

No período Vargas a Dutra houve, de fato, um desestímulo tanto por parte da ação estatal quanto por parte da aliança entre PCB e PTB à formação e manutenção das comissões de fábrica, eis que estas eram essenciais à organização das greves e nem Estado, nem sindicatos pelegos, tampouco a aludida aliança nelas tinham interesse naquele momento.

Ainda assim, mesmo o PCB não pode fazer ouvidos moucos à importância das comissões internas das fábricas, que genuinamente consagravam lideranças interessadas na melhoria das condições de vida e trabalho. Com efeito, no governo Dutra, após a proibição de funcionamento do PCB em 1947, foram justamente as comissões intraempresariais existentes, ainda que incipientes, que possibilitaram a continuidade da organização dos trabalhadores nas fábricas.

Antes disso, todavia, o PCB já havia percebido o erro que era apostar na centralização do processo decisório, traço comum também ao indesejado corporativismo, e reconhecido a importância das comissões. Por isso, o partido propôs uma emenda ao projeto da Constituição de 1946 para que constasse *“são garantidas a liberdade e a autonomia sindicais. A lei assegurará a representação dos trabalhadores na empresa”*.

Como se sabe, o texto final da Carta de 1946 sequer consagrou simbolicamente a liberdade sindical ao prever em seu artigo 158 ser *“livre a associação profissional ou sindical”*, mas, logo em seguida, dispôs restrições de cunho corporativista à tal liberdade, consistentes na regulação por lei da *“forma de constituição, a representação legal nos contratos coletivos de trabalho”* e, principalmente, considerando que o sindicato era um adendo estatal e deveria exercer *“funções delegadas pelo poder público”*. Quanto à representação dos trabalhadores na empresa, também se sabe que nunca foi prevista no ordenamento jurídico brasileiro até a Constituição Federal de 1967, havendo apenas menção à participação dos trabalhadores no lucro das empresas.

Walküre Lopes Ribeiro da Silva observa que a CIPA – Comissão Interna de Prevenção de Acidentes, criada no fim do Estado Novo por meio de Decreto-lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944, e regulada nos artigos 163 a 165 da Consolidação das Leis do Trabalho consiste em um tipo de representação dos trabalhadores da empresa, com finalidade específica. Ressalta também que *“a criação das CIPAs foi uma resposta do governo ao fenômeno que se verificava em importantes setores da atividade econômica, como o têxtil e o metalúrgico”*, embora esta resposta tenha ficado aquém das expectativas



dos trabalhadores, que almejavam uma “*representação intraempresarial com fins genéricos*”.

Desse modo, embora a cogestão em ambos os níveis, no estabelecimento (com finalidade genérica) e na empresa, tenha sido inserida no direito brasileiro pela primeira vez com a Constituição de 1967, percebe-se que a cogestão no estabelecimento já ocorria na prática desde o início de século XX, bem como houve tentativas desde os anos 1940 de se positivar tal realidade.

As tentativas de positivação da fática “*representação intraempresarial dos trabalhadores*”, termo aqui equivalente à cogestão no nível do estabelecimento, passaram inclusive pelo debate constituinte que culminaria com a Carta democrática de 1946, o que demonstra objetivamente que o regime militar não inovou, tampouco concedeu benesse alguma aos trabalhadores ao articularem a instituição de nova ordem constitucional em 1967 prevendo a “*integração do trabalhador na vida e no desenvolvimento da empresa, com participação nos lucros e, excepcionalmente, na gestão, nos casos e condições que forem estabelecidos*”.

Após a criação das CIPAs e a malfadada tentativa de inserção da cogestão na Constituição de 1946, há notícia de nova tentativa legislativa em 1948. Na doutrina justrabalhista, quem dá conta dessa tentativa legislativa é Elson Gottschalk, que pioneiramente escreveu sobre a cogestão em obra de 1958 e fez importantes observações quanto ao desenvolvimento do fenômeno sociojurídico no Brasil<sup>163</sup>. Gottschalk considerava em sua época que, devido à recente industrialização do Brasil, ainda não tínhamos tido “*tempo para formar uma consciência de classe e um direito costumeiro do trabalho*”, e prosseguia:

O tema foi discutido pelo Prof. Orlando Gomes em tese apresentada ao II Congresso Internacional de Direito Social de Bruxelas, de 1958, com muita precisão. As condições econômicas e sociais do país não favoreceram a criação de um direito costumeiro, que oferecesse ao legislador o material adequado para orientar-se na organização das relações jurídicas de conteúdo trabalhista. Em verdade, não existia, antes da instalação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1931, uma subestrutura jurídica popular, em que se contivessem, ao menos em germe, usos e costumes, representativos de qualquer esforço criador para a institucionalização do trabalho social. De modo geral, as relações

---

<sup>163</sup> Interessante notar que o próprio Gottschalk menciona, em uma nota de rodapé na página 09 de seu livro “A participação do empregado na gestão da empresa”, a raridade dos estudos brasileiros a respeito do tema e destaca o “*pioneirismo*” de “*uma tese de concurso do Prof. Edgard Matta, escrita já no longínquo ano de 1939, intitulada ‘Democracia industrial e Controle operário’, Bahia, ‘Oficina Dois Mundos’, 1939, com 168 páginas*”.

de trabalho não se regulavam por preceitos consuetudinários, que atestam atividade normativa eminentemente jurígena da própria classe trabalhadora. (...) E porque o nosso jovem industrialismo não teve tempo de tecer as teias invisíveis, que formam o lastro do costume, é que, como sustenta Orlando Gomes na tese acima citada, o nosso direito do trabalho fundamentalmente resulta da política intervencionista do Estado. Rege, segundo suas próprias palavras, 'relações que se travam em um país subdesenvolvido, de incipente desenvolvimento capitalístico, pertence, por seu manifesto caráter paternalista, ao tipo pre-capitalista'<sup>164</sup>.

Embora estas considerações façam sentido, de modo geral, para o desenvolvimento do direito do trabalho no Brasil, elas não correspondem aos fatos especificamente no campo do Direito Coletivo e da cogestão no nível do estabelecimento. Isto porque não há como se ignorar as manifestações rudimentares de organização dos trabalhadores por meio de comissões de fábrica no movimento grevista paulistano do início do século XX, como bem destacaram Ricardo Maranhão e Walküre Lopes Ribeiro da Silva. Ademais, como se poderia formar juridicidade consuetudinária para algo que não é e nem podia ser formal como a organização em comissões representativas dos trabalhadores? Algo tão frágil diante do contexto do início do século e, por isso mesmo, tão forte e corajoso, a organização dos trabalhadores por comissões representativas e a luta por meio da greve e da negociação coletiva. Não se pode negar a relevância que a práxis teve na formulação dos projetos de lei até então propostos, tampouco na pressão para o governo Vargas criar as CIPAs em 1944, ano em que Maranhão e Walküre apontam o recrudescimento da organização dos trabalhadores em comissões espontâneas em decorrência da grande demanda de trabalho nas proximidades do fim da Segunda Guerra Mundial.

Quanto às CIPAs, o próprio Gottschalk afirmou:

Embora limitado ao exclusivo setor da infortunistica, a iniciativa legislativa não deixa de assumir a sua relativa importância doutrinária. Representa uma forma embrionária de organização da colaboração do pessoal junto à direção, num setor tão importante quanto o de acidentes e moléstias profissionais. É o reconhecimento pelo legislador da existência de vínculos associativos, de solidariedade e de comunhão de interesses entre os trabalhadores'<sup>165</sup>.

É fato que não estamos nas mesmas condições, sejam sociais, econômicas, fáticas ou históricas que os países em que a industrialização primeiro se deu. Mas não

---

<sup>164</sup> GOTTSCHALK, Elson Guimarães. **A participação do empregado na gestão da empresa**. Ed. fac-similada. São Paulo: LTr, 1996, p. 206-207.

<sup>165</sup> *Idem*,. 209-210.

necessariamente por estarmos vivenciando fases supostamente anteriores do capitalismo em relação à história desses países viveremos exatamente as mesmas fases que se sucederam lá. O capitalismo não é um fenômeno que surgiu em um continente e que a partir de sua origem simplesmente se espalhou para o resto do mundo e tudo acontecerá exatamente da mesma forma ou ainda de modo aproximado. Por mais que inicialmente estivesse restrita à Europa, a exploração capitalista acabou atingindo praticamente o mundo todo desde o seu início. Para haver uma Inglaterra com suas máquinas a vapor e tecelagens, era necessário haver países fornecendo os insumos para a sua indústria, fornecendo os alimentos à sua população e bens que não existiam lá. O capitalismo, assim que começa a se desenvolver na Inglaterra, passa a conectar o mundo todo em uma rede que, em algumas regiões, somente passa a se tornar visível com o decorrer do tempo. Então não há como dizer que passaremos pelas mesmas fases que a Inglaterra passou, por exemplo, porque para que uma Inglaterra pudesse passar pelo que passou, todos os demais países deveriam passar por eventos compatíveis e que também determinaram o que houve por lá. Vale dizer, para existir uma Inglaterra atingindo o grau de industrialização que teve no final do século XIX, foi preciso existir uma Alemanha, uma França, um Brasil, uma África e uma Ásia exatamente como existiram. Era preciso haver um modo de ter uma indústria vantajosa, mais lucrativa, mais eficiente, locais de onde exportar matéria-prima e bens de consumo por preços baixos/adequados, influenciar a constituição sociopolítica e econômica de possíveis rivais pela manutenção e apoio à escravidão ou por meio de guerras quando a concorrência parecia ser mais eficiente, como no caso da indústria alemã e a Primeira Guerra Mundial. Desse modo, não há como dizer que há uma parte do mundo que não tenha passado pela Revolução Industrial. O mundo inteiro passou e não necessariamente, agora, para atingir melhores condições de vida sequer terá condições, possibilidade de dar exatamente os mesmos passos que a Inglaterra e outros países deram para chegar ao patamar civilizatório atual.

E é exatamente isso mais um fator que torna o desafio do desenvolvimento econômico e humano tão complicado para os chamados países do terceiro mundo. Para o Brasil. Temos de construir nosso próprio caminho, sem dúvida alguma nos beneficiando da experiência e do conhecimento construídos ao longo de séculos pelos países atualmente mais desenvolvidos, mas sem nos olvidar jamais de todas as nossas especificidades e que a História não se repete.

Considero este apenas mais um fator de complexidade para a construção de uma sociedade em que todos tenham acesso garantido a todos os meios possíveis para viver e se desenvolver livremente porque o projeto perverso de negação de humanidade aos pobres do Brasil é outro fator igualmente sério a ser enfrentado.

Ainda quanto à já aludida proposição legislativa de 1948, que buscava positivar a cogestão no Brasil, Gottschalk relata ter sido apresentada por João Mangabeira, jurista e presidente do Partido Socialista Brasileiro, como decorrência do debate do tema em congressos no meio jurídico<sup>166</sup>. Trata-se do Projeto nº 1.267/1948, que dispunha sobre organização sindical e continha um título dedicado aos “*delegados e comissões de empresa*”. É interessante destacar como o debate de ideias se alonga no tempo até que reúna as condições ou a vontade política para se concretizar em forma de lei. Indicativo disso é o fato de que esse projeto passou pela Comissão Mista de Leis Complementares da Câmara dos Deputados e contou com a apreciação à época, dentre outros, daquele que nada mais nada menos do que quarenta anos depois se tornaria um dos constituintes de 1988, o jurista Afonso Arinos, então deputado federal pelo estado de Minas Gerais.

O Projeto nº 1.267/1948 previa em seu artigo 49 que “*em toda empresa de mais de 20 empregados serão por eles próprios eleitos anualmente delegados sindicais*” proporcionalmente ao número de grupos, inicialmente de cada 21 a 50 empregados, e assim por diante conforme escala definida em suas alíneas. O artigo 50 instituía a constituição de Comissão de Empregados da empresa em caso de serem eleitos três ou mais delegados e o artigo 51 dispunha quanto às competências de tal comissão:

a) dar assistência aos empregados junto à empresa; b) velar pelo cumprimento do contrato individual de trabalho e da convenção coletiva, bem como fiscalizar a aplicação das leis de trabalho, inclusive nas cooperativas; c) estabelecer uma constante ligação entre os empregados e empresa e a direção do sindicato, realizando com esta, pelo menos uma reunião por mês.

Os delegados deveriam realizar tais funções em caso de não terem sido eleitos delegados suficientes para a constituição de Comissão de Empregados, consoante o artigo 52 do projeto. O artigo 53 previa que o “*não comparecimento consecutivo, e sem justa causa, do delegado a duas assembleias gerais do sindicato, determinará a perda de mandato*”, no que era sério ao dispor sobre os deveres dos delegados, o que se refletia na disposição do artigo 56, segundo a qual “*o delegado sindical poderá ter o mandato*

---

<sup>166</sup> GOTTSCHALK, Elson Guimarães. **A participação do empregado na gestão da empresa**. Ed. fac-similada. São Paulo: LTr, 1996, p. 222.

*revogado a qualquer tempo pelos que o elegeram. Neste caso, os empregados elegerão substituto para completar o resto do tempo do mandato”.*

Se, por um lado, o projeto era sucinto, porém rígido com a atuação dos delegados, por outro, seus direitos eram garantidos em igual intensidade. Assim é que dispunham os artigos 54 e 55 do Projeto nº 1.267/1948:

Art. 54. Durante o exercício de suas funções e até doze meses após terem cessado, não poderá o delegado ser demitido do seu emprego ou despedido do seu trabalho, senão mediante inquérito exigido por lei para apuração de falta grave cometida por empregado estável.

Art. 55. O delegado sindical continuará no seu emprego ou trabalho, sendo, porém, indenizado das despesas que fizer no exercício das funções do cargo, bem como do salário que, pelo mesmo motivo, deixar de receber, feito o pagamento por conta da contribuição sindical, mediante comprovante.

Por fim, o Título IV do aludido projeto continha um segundo breve capítulo em que tratava em dois artigos da chamada Comissão Conjunta, constituída pela “*reunião da Comissão dos Empregados com os Empregadores, ou seus representantes nas empresas privadas e a diretoria ou seus representantes nas autarquias ou empresas do Estado*” e cuja competência era descrita no artigo seguinte como “*a) conciliar os interesses entre empregados e empregadores, de modo que a empresa funcione como comunidade produtiva; b) promover no âmbito da empresa a solução amigável nas questões relativas às demissões de empregados*”.

Gottschalk afirma que “*o projeto saiu do Senado com esta redação, mas sofreu emendas na Câmara dos Deputados, e na sua redação final, ali, não figurava mais o Título IV com a redação oriunda do Senado*”, atribuindo essa supressão como possível decorrência do “*espírito de prevenção contra tais organismos [comissões de empregados]*”<sup>167</sup>.

Criado pelo Decreto nº 51.005, de 20 de julho de 1961, o Serviço de Reforma de Códigos possuía caráter transitório e se inseria no âmbito do Ministério da Justiça. Amenizada a turbulência gerada pela renúncia de Jânio Quadros em 25 de agosto de 1961<sup>168</sup>, houve a promulgação do Decreto nº 1.490, de 8 de novembro de 1962, pelo

---

<sup>167</sup> GOTTSCHALK, Elson Guimarães. **A participação do empregado na gestão da empresa.** Ed. fac-similada. São Paulo: LTr, 1996., p. 223.

<sup>168</sup> Por “turbulência” entenda-se a votação às pressas pelo Congresso Nacional do Ato Adicional da Constituição de 1946, que previa a instituição do parlamentarismo no Brasil, motivada pelo oposicionismo político e militar à investidura de João Goulart no cargo, e a submissão deste a tal arranjo para evitar uma guerra civil.

terceiro e último primeiro-ministro da curta experiência parlamentarista brasileira, Hermes Lima, e pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores, João Mangabeira.

O Decreto nº 1.490, de 8 de novembro de 1962, dispunha caber ao Ministro da Justiça a direção geral e coordenação do aludido Serviço de Reforma de Códigos e que o Ministro ficava autorizado a contratar, mediante remuneração, “*bachareis e doutores em Direito, docente ou professores de Direito*” para a elaboração de anteprojetos de códigos de determinadas áreas, dentre elas, a trabalhista.

Em decorrência desse decreto, o Ministro da Justiça e Negócios Interiores João Mangabeira, o mesmo jurista que fora responsável em 1948 pelo primeiro projeto de lei prevendo a cogestão no Brasil, contratou Evaristo de Moraes Filho para a tarefa de redigir um Código do Trabalho.

Assim, em 1963, Evaristo de Moraes Filho apresentou seu Anteprojeto de Código do Trabalho, o qual tornou-se Projeto em 1965 após passar por uma Comissão Revisora no âmbito do Ministério da Justiça e Negócios Interiores composta pelo próprio autor, por Mozart Victor Russomano e por José Martins Catharino, bem como após ser apresentado ao Ministro da Justiça Milton Soares de Campos.

Embora o projeto resultante do Anteprojeto de Código do Trabalho de Evaristo de Moraes Filho não tenha sido aprovado pelo Congresso Nacional, a sua história explica como a ideia da cogestão caminhou no tempo até o governo militar, o que, por sua vez, demonstra que a previsão da “*integração do trabalhador na vida e no desenvolvimento da empresa*” na Constituição de 1967 não surgiu do nada, tampouco poderia corresponder a qualquer iniciativa paradoxalmente de vanguarda do regime antidemocrático de que é fruto.

Com efeito, a cogestão surge como prática auto organizada dos trabalhadores em meio ao movimento grevista do início de século XX no Brasil e como tal vai se desenvolvendo timidamente, mas persistentemente, até os anos 1960. Trataremos da *praxis* como primeiro caminho trilhado no tempo pela cogestão em tópico a seguir, pois agora merece ser destacado o segundo caminho que, junto do primeiro, a conduziu finalmente à positivação: o caminho da discussão entre os juristas.

O Anteprojeto de Código formulado por Evaristo de Moraes Filho, consoante dispunha o próprio Decreto nº 1.490, de 8 de novembro de 1962<sup>169</sup>, que o viabilizara, contou com ampla publicidade, recebeu sugestões por mais de um ano após a sua publicação em 23 de abril de 1963 e que sua Comissão Revisora realizou 34 sessões ordinárias em que se discutiu o seu conteúdo<sup>170</sup>.

Gottschalk afirma a influência do que denomina de “*elite cultural*” nas tentativas de regulamentação da cogestão no Brasil:

O fenômeno representativo surgiu, na Alemanha, após um amplo debate em que tomaram parte largos setores da população; em França, ele resultou de um empenho entre duas potências sindicais: entre nós, por faltar-nos aquele mesmo nível cultural ou aquela estrutura profissional, o problema começou por ser agitado em Congressos jurídicos. Já é bom começo compatível com um país, no qual pelo menos, não se pode acusar a sua elite cultural de se retardar no compasso de espera do progresso das ideias sociais contemporâneas. Com efeito, o II Congresso Brasileiro de Direito Social, reunido em São Paulo, Capital, em 1946, emitiu um voto em prol da participação dos empregados na gestão da empresa<sup>171</sup>.

Não obstante não se possa ceder ao pedantismo do discurso da “salvação” – leia-se, desenvolvimento humano e econômico – conduzida por uma elite ilustrada capaz de instrumentalizar o Direito a favor dos mais pobres, é certo que as ações das elites possuem impacto nas condições de vida das camadas sociais mais vulneráveis. Nesse sentido, se por um lado podemos convir que o debate jurídico foi importante para a perpetuação da ideia da cogestão no Brasil, por outro, não se pode atribuir indiscriminadamente à toda a classe dos juristas brasileiros o espírito progressista aludido por Gottschalk.

Não foram muitas as tentativas de positivação da cogestão e, mesmo entre os juristas favoráveis à ideia, como o próprio Gottschalk, muitos foram os que entendiam que a sua concretização deveria se dar de modo gradual, uma vez que nem empregadores, nem

---

<sup>169</sup> Dispunha o Decreto nº 1.490, de 8 de novembro de 1962 (*sic*): Art. 4º Elaboradas os anteprojeto serão publicados no Diário Oficial da União, para, dentro de 20 (vinte) dias a contar da publicação, receberem sugestões.

§ 1º O Departamento de Imprensa Nacional fornecerá separatas da publicação referida neste artigo, para serem distribuídas aos Tribunais, Faculdades de Direito, Conselhos da Ordem dos Advogados, Associações do Ministério Público e outras entidades, a critério do Ministro da Justiça e Negócios Interiores.

§ 2º As sugestões aos anteprojeto serão apresentadas, dentro de 20 (vinte) dias, após o recebimento da separata.

<sup>170</sup> Relatório do Projeto de Código do Trabalho apresentado pela Comissão Revisora ao Ministro da Justiça em 1965, p. 30. Disponível em: <<https://bvemf.wordpress.com/2017/01/24/projeto-de-codigo-do-trabalho/>>. Acesso em: 28 jul. 2020.

<sup>171</sup> GOTTSCHALK, Elson Guimarães. **A participação do empregado na gestão da empresa**. Ed. fac-similada. São Paulo: LTr, 1996, p. 217-218.

empregados teriam a “cultura” necessária para que a cogestão efetivamente funcionasse no país.

A esse respeito, Von Adamek afirma que “*o debate da cogestão só se colocou com maior intensidade no plano normativo quando da elaboração do anteprojeto da atual Lei das Sociedades por Ações*”, embora o texto original da Lei nº 6.404/1976 não tenha previsto a representação e participação dos trabalhadores na gestão das companhias. Segundo o autor, isto se deve ao fato de “*ter prevalecido o sóbrio entendimento de que a realidade econômica e social vigente à época não a aconselhava, ou, melhor, ainda não a aconselhava*”<sup>172</sup>.

Uma vez descrito o caminho trilhado pela ideia da cogestão no meio jurídico brasileiro, impende apresentar a via que maior peso lhe conferiu para que fosse positivada: a *praxis* operária.

#### 4.1.1. Previsões constitucionais

Preliminarmente, cumpre consignar que a introdução da cogestão no ordenamento jurídico brasileiro em 1967 é mais um dos casos em que o direito cumpre sua função ontológica de escamotear medidas para a manutenção do estado das coisas enquanto atribui aparência de conquista social ao conteúdo de uma norma jurídica. Até que ponto a comunidade jurídica brasileira contribuiu para a positivação da cogestão com o mesmo intento ideológico do regime militar, é matéria que demanda estudo próprio.

A participação dos trabalhadores na gestão da empresa foi prevista pela primeira vez na Constituição brasileira de 1967 e isso não se deu à toa. Não se pode atribuir à previsão do artigo 158, inciso V, daquela Constituição, posteriormente artigo 165, inciso V, em razão da Emenda Constitucional nº 1/1969, um caráter progressista que não teve<sup>173</sup>.

---

<sup>172</sup> VON ADAMEK, Marcelo Vieira. Notas sobre a cogestão da empresa no direito brasileiro, em especial nas companhias com a maioria do capital votante da União (Lei nº 12.353/2010). In: CASTRO, Rodrigo Rocha Monteiro de; WARDE JÚNIOR, Walfrido Jorge; GUERREIRO, Carolina Dias Tavares (Coord.). **Direito empresarial e outros estudos em homenagem ao professor José Alexandre Tavares Guerreiro**. São Paulo: Quartier Latin, 2013, p. 352.

<sup>173</sup> Dispunha a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada pelo Congresso Nacional em 24 de janeiro de 1967: “Art 158 - A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria, de sua condição social: (...) V - integração do trabalhador na vida e no desenvolvimento da empresa, com participação nos lucros e, excepcionalmente, na gestão, nos casos e condições que forem estabelecidos; (...). A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de



Nenhum direito, especialmente social, surge de graça, muito menos é instituído sem motivo ou por pura benesse no bojo de um regime ditatorial<sup>174</sup>.

A esse respeito, vale ponderar que a cogestão também surgiu no âmbito de um regime militar ditatorial no Peru dos anos 1960 e 1970, inclusive com apoio financeiro de Fundação do Congresso dos Estados Unidos<sup>175</sup>, indícios que demonstram, assim como no caso brasileiro, o caldeirão fervilhante de interesses em torno da temática da organização do trabalho e da sociedade naquele momento histórico em que os levantes populares eram profícuos e ainda havia a “ameaça comunista” representada pela União Soviética.

Todavia, a criação de um setor da chamada economia social no Peru no período do regime militar é mais um caso ilustrativo da singularidade de cada país da América Latina e da importância de se pensar localmente, considerando a cultura local. O golpe militar peruano de 1968 depôs o então presidente Belaúnde e instituiu um governo autoritário de cunho corporativista e reformista, – embora se autodenominasse “revolucionário” – e efetuou reformas entendidas como necessárias na realidade peruana tanto por marxistas como por liberais desde pelo menos os anos 1930. Dentre estas reformas foram realizadas a reforma agrária, a nacionalização de setores essenciais para a economia peruana, como o de petróleo, pesca e mineração.

O governo militar, conforme observado, não se identificava com nenhuma destas duas correntes de pensamento. Os militares que tomaram o poder se julgavam aptos a desempenhar o necessário papel reformista que nenhum governo até então havia

---

outubro de 1969, promulgada pelos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar com base nos Atos Institucionais nº 5 e 16, alterou ligeiramente a redação do dispositivo, porém sem reflexo em seu conteúdo: “Art. 165. A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social: (...) V - integração na vida e no desenvolvimento da empresa, com participação nos lucros e, excepcionalmente, na gestão, segundo for estabelecido em lei; (...)”.

<sup>174</sup> Nesse sentido também é o comentário de Manoel Gonçalves Ferreira Filho acerca do artigo 165 da Constituição de 1967 pós EC nº 01/1969: “A classe proletária é de todas a classe mais necessitada de proteção do Estado. Sua inferioridade econômica enseja um campo fértil para explorações políticas. Abre-se, com isso, o campo para a luta de classes” (Comentários à Constituição brasileira: Emenda Constitucional nº 1, de 17-10-1969, com as alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais até a de nº 22, de 29-6-1982. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 679).

<sup>175</sup> “When the structural reforms of the first period were already under way – but before it had been decided to create a sector of socially owned undertakings – a working party was set up within the Ministry of Industry and Tourism to carry out an in-depth study of the changes introduced in the ‘reformed’ private sector. This led to the elaboration of the first version of the project to be discussed below. However, it was only after the establishment in August 1977 of the National Institute of Research and Action for Development (INDA) that it came into effect, the Interamerican Foundation of the United States Congress having agreed to finance the operation”. NEFFA, Julio César. Improvement of working conditions and environment: a Peruvian experiment with new forms of work organisation. **International Labour Review**, Genebra, v. 120, n. 04, p. 478, jul./ago. 1981.

conseguido desempenhar por serem “*fracos ou corruptos demais*”<sup>176</sup>. O fato de tal governo ter realizado reformas estruturais consideradas “radicais” em comparação com outros regimes militares da época, a exemplo do em voga no Brasil, fez com que a comunidade acadêmica se dividisse quanto à natureza e mesmo quanto ao apoio ao regime peruano.

Nesse ponto, é interessante notar que o regime militar peruano suscitou controvérsias assim como o governo de Getúlio Vargas no Brasil. As reformas feitas no Peru naquele período atingiram a sociedade tão profundamente como os direitos trabalhistas estabelecidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, no bojo do Estado Novo, afetaram a sociedade brasileira. Além disso, o corporativismo é traço comum entre os dois regimes, marcado pelo caráter moral advindo da forte influência da doutrina social da Igreja Católica.

Assim, independentemente daqueles que julguem bons ou maus ambos os regimes, certo é que o tempo não pode alterar o fato de que eram regimes antidemocráticos e disto não se pode esquecer, muito menos tratar a ausência de democracia por décadas como algo que possa ser “compensado” por qualquer “avanço” econômico ou social.

De fato, não houve autogestão, cogestão ou participação genuína ou qualquer coisa democrática que realmente tenha relevância econômica e social no Peru de Velasco, pós golpe de 68, o que houve foi uma medida do regime militar autoritário – um pleonasma em qualquer caso – para abarcar uma enorme porção da população que não seria beneficiada ou sequer absorvida pelas mudanças feitas na economia peruana com vistas à industrialização. O que o regime queria era modernizar o Peru, vale dizer, industrializá-lo, e com isso acreditava que diminuiria a posição de subserviência do país no plano global, todavia apenas estava mudando o modo de subserviência, não rompia e nem queria romper com a ordem capitalista. Em uma análise superficial, a única relevância da criação das comunidades industriais no Peru dos anos 1960 foi histórica, na medida em que

---

<sup>176</sup> A ideia das Forças Armadas Peruanas de que somente elas poderiam constituir um governo forte o bastante para “salvar” o país, constituindo o último bastião da moralidade, também parece ter estado presente no pensamento das Forças Armadas Brasileiras em 1964. A esse respeito, confira-se: “A rapidez da vitória trouxe certa hesitação. Em Brasília, foi dada posse ao substituto legal do Presidente, o Dep. Ranieri Mazzilli, Presidente da Câmara dos Deputados, a pretexto de que João Goulart deixara o País. Com isso, os meios políticos tradicionais buscavam controlar o impulso revolucionário, mantendo-o a nível de mera intervenção corretiva, afastando pessoas sem alterar o regime. Já era, porém, extenso o desencanto com este, que parecia definitivamente comprometido pela existência de políticos subversivos e corruptos. Prevaleceu entre as lideranças revolucionárias a ideia de que era preciso realizar uma intervenção saneadora antes de se voltar ao processo político normal. Ademais, a gravidade da situação econômico-financeira, abalada pela inflação, exigia medidas drásticas e forçosamente impopulares que só podiam ser tomadas por um governo forte” FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira**, 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 16.

o Estado imbuído do espírito corporativista abriu caminho para forte ação social católica, que existe ainda hoje no país por meio de *grassroots organizations*.

James Malloy que escreveu ainda nos anos 1970 destacou a origem das comunidades industriais e o que de fato representavam para o governo:

Indeed, the government has provided significant incentives for the establishment of modern, technologically oriented business, such as immediate compensation for expropriated lands if the capital will be invested in the industrial sector. To be sure, elements of the old, so-called oligarchy have been unseated, but the previous elite has been far from eliminated. In numerous speeches, Velasco has made clear that those elite groups willing to adapt and cooperate with the new developmental scheme will not only survive, but prosper. As the new system rolls into gear (presuming it does), the expansion of administrative and technical jobs will benefit the middle class, but, at least in the short run, it is hard to see any significant payoff for the masses of workers, peasants, and urban marginals, with the probable exception of skilled workers in strategic industries.

Concomitant with these developments, the Velasco regime has sought to incorporate the bulk of the population into a centrally directed administrative structure. The regime has sought to by-pass the established political parties and unions and involve people in government-sponsored cooperatives, neighborhood committees, the new industrial communities, and the like. The task of coordinating these residentially and occupationally based organizations has gone to a new state mobilization agency (SINAMOS). Established corporate groups, such as the church, and professional associations remain intact, and the regime seeks, and in the main has received, their cooperation<sup>177</sup>.

No Direito sempre buscamos a legitimidade das decisões. Elas precisam de respaldo em uma norma de hierarquia superior autorizadora da medida. Ocorre que tanto grupos conservadores das mais variadas origens como pessoas que almejam a mudança da organização social de modo a se atingir uma sociedade justa – as chamemos de comunistas, socialistas ou o que mais for – perceberam algo ao longo da História: existe um limite para as mudanças – sim, porque tudo é mudança, mesmo quando se tenta manter o *status quo* se está lidando com mudanças – pela via institucional, do processo eleitoral democrático, da ordem constitucional, vale dizer, algumas mudanças somente são possíveis com a quebra do sistema jurídico que confere legitimidade às decisões.

A decisão de mudança, seja ela o Ato Institucional nº 1 de 9 de abril de 1964, seja a instauração da chamada ditadura do proletariado, não se opera pelas vias institucionais. A revolução no sentido marxista do termo não ocorrerá se não compreendermos que a luta não pode se resumir ao socialismo jurídico, assim como o fato de o golpe militar de 1964

---

<sup>177</sup> MALLOY, James M. Peru before and after the coup of 1968. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, Cambridge, v. 14, n. 4, p. 437–454, Special issue: military and reform governments in Latin America, nov. 1972, p. 451.

ter se revestido de medidas institucionais, aduzindo que manteria a ordem constitucional de 1946 apenas alterando-a “um pouquinho”, não desnatura o fato de que tal ordem foi violentada. Parece mesmo mais adequado dizer que apenas nesse sentido de ruptura com a ordem constitucional então vigente o golpe militar de 1964 teve algo de verdadeiramente revolucionário. De fato, somente o tempo e os resultados das ações dos regimes instituídos após processos de ruptura têm o condão de dizer se a tais regimes se atribuirá com justiça a alcunha de golpista ou revolucionário.

A história dos direitos sociais é a história da busca pelo extermínio da luta de classes. Dito de outro modo, o mundo não se move se não para conter o eterno espectro do comunismo que o ronda e entenda-se atualmente comunismo não apenas em seu sentido literal e histórico, mas como todo e qualquer esforço conduzido pela ideia de que outra forma – e que seja justa – de organização social, política e, sobretudo, econômica, deve ser perseguida, utilizando-se para tal todos os avanços da humanidade.

Na introdução de sua obra *Ensaio sobre o conceito de cultura*, Zygmunt Bauman apresenta o surgimento da ideia de cultura como sendo a autoconsciência da sociedade moderna. O autor afirma que, na segunda metade do século XVIII, a ideia de cultura foi criada para separar as conquistas humanas dos fatos da natureza: “‘cultura’ significava aquilo que os seres humanos podem fazer; ‘natureza’, aquilo a que devem obedecer”<sup>178</sup>.

Criada para responder às “preocupações e ansiedades da ‘era da passagem na montanha’”<sup>179</sup>, a ideia de cultura refletia os ideais iluministas daquele período histórico, sobretudo a ênfase na razão humana<sup>180</sup>. A liberdade de autodeterminação era central ao

---

<sup>178</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Ensaio sobre o conceito de cultura**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 12.

<sup>179</sup> Bauman se refere ao século XVIII com a expressão cunhada pelo historiador Reinhart Koselleck, “a era das passagens na montanha” (*Sattelzeit*), para designar o período que teve importantes marcos para a Filosofia, dentre os quais se destacam não apenas a cultura, como também o surgimento do conceito de Filosofia da História e a expansão dos conceitos de sujeito cognitivo e de humanidade na Antropologia Filosófica e na Estética, respectivamente. BAUMAN, Zygmunt. **Ensaio sobre o conceito de cultura**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 12-13 e 17.

<sup>180</sup> “O que levou o pensamento do século XVII à passagem na montanha foi a dúvida corrosiva quanto à fidedignidade das garantias divinas da condição humana. Veredictos inegociáveis do poder supremo de repente pareciam sedimentos, por vezes da sabedoria humana, por vezes da ignorância ou da estupidez. O destino inapelável, predeterminado no instante da Criação, começou a parecer mais um momento na história – uma realização humana e um desafio à inteligência e à vontade do homem; não uma questão de abrir e fechar, mas um capítulo inacabado esperando ser concluído pelos personagens da trama. Em outras palavras, por sob os meandros do destino humano fora vislumbrada a autodeterminação”. BAUMAN, Zygmunt. **Ensaio sobre o conceito de cultura**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 15.

humanismo moderno<sup>181</sup>, entretanto mesmo sua manifestação mais radical reconhecia a necessidade de limitação da ação humana<sup>182</sup>. É nesse contexto em que Bauman introduz o paradoxo ou ambivalência fundamental do conceito de cultura<sup>183</sup>:

A ideia de cultura que entrou em uso perto do fim do século XVIII refletia de modo fiel essa ambivalência de atitudes. O caráter de dois gumes – simultaneamente ‘permitindo’ e ‘restringindo’ – da cultura, sobre o qual muito se tem escrito nos últimos anos, na verdade estava presente desde o começo. Num modelo ‘universalmente humano’ de cultura, duas características muito diferentes do homem se fundiram numa condição conjunta; assim, desde o início, houve um paradoxo endêmico a essa noção.

O conceito de cultura foi cunhado para distinguir e colocar em foco uma área crescente da condição humana destinada a ser ‘subdeterminada’, ou algo que não podia ser plenamente determinado sem a mediação das escolhas humanas: uma área que, por essa razão, abriu espaço para a liberdade e autoafirmação. Mas o conceito devia significar, a um só tempo, o mecanismo que permitia o emprego dessa mesma liberdade para limitar o escopo, cercar escolhas potencialmente infinitas num padrão finito, compreensível e administrável. A ideia de ‘cultura’ serviu para reconciliar toda uma série de oposições enervantes pela sua incompatibilidade ostensiva: entre liberdade e necessidade, entre voluntário e imposto, teleológico e causal, escolhido e determinado, aleatório e padronizado, contingente e obediente à lei, criativo e rotineiro, inovador e repetitivo – em suma, entre a autoafirmação e a regulação normativa. (...)

Creio, pelo contrário, que a ambivalência inerente à ideia de cultura, a qual refletia fielmente a ambiguidade da condição histórica que ela pretendia captar e descrever, era o que tornava essa ideia um instrumento de percepção e reflexão tão proveitoso e persistente.

A ambiguidade que importa, a ambivalência produtora de sentido, o alicerce genuíno sobre o qual se assenta a utilidade cognitiva de se conceber o hábitat humano como o ‘mundo da cultura’, é entre ‘criatividade’ e ‘regulação normativa’. As duas ideias não poderiam ser mais distintas, mas ambas estão presentes – e devem continuar – na ideia compósita de ‘cultura’, (...).

A ambivalência central do conceito de ‘cultura’ reflete a ambiguidade da ideia de construção da ordem, esse ponto focal de toda a existência moderna. A ordem construída pelo homem é inimaginável sem a liberdade humana de escolher, a capacidade humana de se erguer acima da realidade pela imaginação, de suportar e devolver suas pressões. Inseparável, contudo, da ideia de uma ordem construída pelo homem está o postulado de que essa liberdade deve afinal resultar no estabelecimento de uma realidade a que não se possa resistir – na noção de que a liberdade deverá ser empregada a serviço de sua própria anulação.

Essa contradição *lógica* da ideia de construção da ordem é, por sua vez, reflexo da genuína contradição *social* constituída pela *prática* dessa construção.

---

<sup>181</sup> “Se a impressão não estava equivocada, então o mundo e a forma como as pessoas nele viviam constituíam uma tarefa, e não algo dado e inalterável. Dependendo de como as pessoas a encarassem, era possível realizar essa tarefa de maneira mais ou menos satisfatória. Ela podia ser feita com desleixo, mas também ser bem executada, para benefício da felicidade, da segurança e da expressividade da existência humana. Para garantir o sucesso e evitar o fracasso, era necessário começar com um cuidadoso inventário dos recursos humanos: o que as pessoas podem fazer, se levam até o limite suas faculdades cognitivas, sua capacidade lógica e sua determinação”. BAUMAN, Zygmunt. **Ensaio sobre o conceito de cultura**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 14.

<sup>182</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Ensaio sobre o conceito de cultura**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 16.

<sup>183</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Ensaio sobre o conceito de cultura**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 16-19. Destaques do original.

Assim, se cultura significa o produto da ação humana, em contraposição ao que provém da natureza, então a criação de uma nova organização social, política e econômica é fato social que também passa pela dimensão cultural e seu sucesso depende do quanto está arraigada nessa dimensão.

Acrescente-se a isso a noção de que o trabalho é a ação humana transformadora sobre a natureza, do que se conclui que ele permite a existência da cultura. Dito de outro modo, cultura é o produto do trabalho, que é ação essencialmente humana e transformadora sobre a natureza.

O paradoxo do conceito de cultura apresentado por Bauman, consistente na ambivalência central entre criatividade (autoafirmação) e regulação normativa, isto é, na necessidade humana simultânea de liberdade e de restrição em certo nível dessa liberdade, o que se dá por meio da criação da ordem, é concretamente compreendido no problema da democracia.

Com efeito, não há democracia sem liberdade. Poder-se-ia mesmo inverter a frase e dizer que não há liberdade sem democracia, mas, de fato, a liberdade antecede a democracia, é para ela pressuposto, podendo por ela ser apenas fortalecida, mas não originada.

Dentre as experiências democráticas mais recentes, tem-se a “democracia formal” e a “democracia popular”. A primeira se caracteriza precisamente por não concretizar “o conteúdo de sua definição; permanece uma democracia verbal que, não realizando a igualdade social de seus cidadãos, não pode resultar senão na apresentação em série muito diversificada dos níveis reais do exercício da liberdade”<sup>184</sup>.

#### *4.1.2 Cogestão e a Reforma Trabalhista da Lei nº 13.467/2017*

O art. 510-A da CLT, inserido pela Lei nº 13.467 de 2017 instituiu a comissão para representação dos empregados, em empresas com mais de duzentos empregados, regulamentando o disposto no art. 11 da Constituição Federal de 1988. Tal comissão tem a

---

<sup>184</sup> BOURDET, Yvon; GUILLERM, Alain. **Autogestão: uma mudança radical**. Tradução Hélio Pólvora. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976, p. 12.

finalidade de promover o entendimento dos empregados diretamente com o empregador. O número de membros da comissão, previsto no §1º do artigo é de 03 para empresas com mais de duzentos e até três mil empregados, cinco em empresas com mais de três mil e até cinco mil empregados e sete em empresas com mais de cinco mil empregados. Trata-se de mecanismo de representação do empregado no local de trabalho, uma vez que o §2º do art. 510-A prevê a eleição de uma comissão em cada Estado ou no Distrito Federal. Essa é a primeira vez que tal dispositivo ganha regulamentação, embora já estivesse previsto na Constituição de 1.967 e E.C. nº 01 de 1.969<sup>185</sup>.

Contudo, tal regulamentação se deu em um contexto de enfraquecimento dos sindicatos e do Direito Coletivo do Trabalho, trazido pela “Reforma Trabalhista”, uma vez que a mesma lei que a instituiu extinguiu a figura do imposto sindical, debilitando o financiamento dos sindicatos<sup>186</sup>.

A criação das comissões de representação nessas condições, somada ao enfraquecimento do sistema sindical, afasta ainda mais a realidade brasileira do modelo concebido a pela Convenção nº 135 da OIT, de 1971, de “duplo canal de representação” dos trabalhadores, segundo o qual a atuação das comissões deveria se dar em forma de cooperação ativa com os sindicatos<sup>187</sup>.

O art. 510-B da CLT atribui à comissão as funções de (i) representar os empregados perante a administração da empresa; (ii) aprimorar o relacionamento entre a empresa e seus empregados com base nos princípios da boa-fé e do respeito mútuo; (iii) promover o diálogo e o entendimento no ambiente de trabalho com o fim de prevenir conflitos; (iv) buscar soluções para os conflitos decorrentes da relação de trabalho, de forma rápida e eficaz, visando à efetiva aplicação das normas legais e contratuais; (v) assegurar tratamento justo e imparcial aos empregados, impedindo qualquer forma de discriminação por motivo de sexo, idade, religião, opinião política ou atuação sindical; (vi) encaminhar reivindicações específicas dos empregados de seu âmbito de representação e (vii) acompanhar o cumprimento das leis trabalhistas, previdenciárias e das convenções coletivas e acordos coletivos de trabalho.

---

<sup>185</sup> DIAS, Carlos Eduardo Oliveira; FELICIANO, Guilherme Guimarães; SILVA, José Antônio Ribeiro de Oliveira e TOLEDO FILHO, Manoel Carlos. **Comentários à lei da Reforma Trabalhista**. 2. ed. São Paulo, LTr, 2018, p. 145.

<sup>186</sup> Idem, p. 146-147.

<sup>187</sup> Idem, p. 147.

Como se vê, nenhuma das atribuições conferidas à comissão inclui a participação na tomada de decisões relacionadas à gestão ou condução da empresa, não se tratando de instrumento de cogestão, a qual, por sua vez, possui fundamento diverso no art. 7º, inciso XI da Constituição Federal, que permanece com sua eficácia limitada por ausência de lei regulamentar, mesmo após mais de 30 anos de sua vigência.

## 4.2. COGESTÃO NO SETOR PÚBLICO

### 4.2.1. *Leis nº 12.353/2010 e nº 13.303/2016*

A própria conformação do sistema de administração no ordenamento jurídico brasileiro foi influenciada pelo sistema germânico pós-Segunda Guerra, que, ao contrário do modelo até então empregado no Brasil, de inspiração francesa, rompia com o *Führerprinzip*, isto é, a ideia de haver apenas uma diretoria executiva, e instaurava um órgão colegiado, capaz de possibilitar a representação de minorias acionistas e dos empregados: o conselho de administração<sup>188</sup>.

A criação do conselho de administração, por meio de previsão estatutária, é facultativa no direito brasileiro, sendo obrigatória apenas para as companhias abertas e para as de capital autorizado, nos termos do art. 138, *caput*, e § 2º, da Lei nº 6.404/1976. À assembleia geral, órgão supremo em que se forma a vontade de uma companhia por meio da maioria de votos dos acionistas, compete a indicação dos administradores responsáveis pela consecução dessa vontade.

A competência privativa da assembleia geral para a escolha dos administradores, prevista no art. 122, inciso I, da Lei nº 6.404/1976, é excepcionada em dois casos: a competência do conselho de administração para nomear diretores (art. 142, inciso II, da Lei nº 6.404/1976) e a competência dos empregados para eleger diretamente seus representantes no conselho de administração (art. 140, parágrafo único, da Lei nº 6.404/1976).

Embora a primeira exceção à previsão de competência privativa da assembleia geral para a indicação de administradores tenha sido feita com melhor técnica legislativa, na medida em que consta já do próprio art. 122, inciso I, com a redação dada pela Lei nº

---

<sup>188</sup> REQUIÃO, Rubens. **Curso de Direito Comercial**, 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2012., 2 v.



10.303/2001, não há como se negar que a inclusão, pela mesma lei reformadora, do parágrafo único do art. 140 da Lei nº 6.404/1976 tem também a finalidade de excepcionar a regra anterior.

Além disso, ao dispor que “*o estatuto poderá prever a participação no conselho de representantes dos empregados, escolhidos pelo voto destes, em eleição direta, organizada pela empresa, em conjunto com as entidades sindicais que os representem*”, o parágrafo único do art. 140 da Lei nº 6.404/1976 está longe de regulamentar o art. 7º, inciso XI, da Constituição Federal, na medida em que não dá detalhes de como deverá ocorrer a cogestão no nível da empresa, muito menos institui sua obrigatoriedade, observada a excepcionalidade da cogestão aludida no texto constitucional.

O caráter expressamente facultativo associado ao laconismo da cogestão tal como prevista na Lei das Sociedades por Ações gera uma série de especulações doutrinárias em relação aos desdobramentos não considerados pela lei, notadamente quanto à possibilidade de as companhias revogarem a qualquer momento a representação dos trabalhadores, sob o argumento de que a assunção desse compromisso no estatuto social também foi voluntária<sup>189</sup>.

O ordenamento jurídico brasileiro somente passou a conhecer um regime de cogestão obrigatória com a promulgação da Lei nº 12.353, de 28 de dezembro de 2010, que determinou a cogestão nas companhias em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto, direta ou indiretamente.

As normas da Lei nº 12.353/2010 não são diretamente aplicáveis às companhias sujeitas à cogestão facultativa da Lei das Sociedades por Ações, dada a sua especificidade. Com o advento da Lei nº 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o regime de cogestão obrigatória foi estendido e unificado para as entidades paraestatais de todos os demais entes da Federação.

Anteriormente a ambas as leis, já havia casos de cogestão em entidades paraestatais, representando, em verdade, o maior campo de experiência brasileira em

---

<sup>189</sup> VON ADAMEK, Marcelo Vieira. Notas sobre a cogestão da empresa no direito brasileiro, em especial nas companhias com a maioria do capital votante da União (Lei nº 12.353/2010). In: CASTRO, Rodrigo Rocha Monteiro de; WARDE JÚNIOR, Walfrido Jorge; GUERREIRO, Carolina Dias Tavares (Coord.). **Direito empresarial e outros estudos em homenagem ao professor José Alexandre Tavares Guerreiro**. São Paulo: Quartier Latin, 2013, p. 353.

cogestão. A representação e participação dos trabalhadores na administração de tais entidades se dava albergada pelo art. 7º, inciso XI, da Constituição Federal de 1988, antes mesmo da reforma da Lei das Sociedades Anônimas em 2001, que introduziu por lei ordinária um regime de cogestão facultativa para as companhias abertas e de capital autorizado.

Após a reforma operada pela Lei nº 10.303/2001, o art. 140, parágrafo único, da Lei das Sociedades Anônimas passou a incidir sobre a cogestão já existente e a ser criada nas entidades paraestatais de todos os entes federativos, esta permanecendo facultativa. A Lei nº 12.353/2010 criou a cogestão obrigatória apenas para sociedades controladas majoritariamente ou mesmo de modo compartilhado, direta ou indiretamente, pela União<sup>190</sup> e a Lei nº 13.303/2016 não a revogou (vide art. 19, § 1º)<sup>191</sup>, mas somente estendeu a obrigatoriedade a entidades paraestatais (e suas subsidiárias) de qualquer ente federativo.

Ainda assim, embora o chamado regime de cogestão obrigatória nas empresas com participação acionária de entes da Federação tenha sido unificado pela Lei nº 13.303/2016, a ausência de lei que regule uniformemente a questão em companhias com ou sem participação acionária de tais entes faz com que haja dois regimes jurídicos “*paralelos e não coincidentes*” de cogestão no Brasil, ainda que ambos se restrinjam às sociedades por ações, no que parte da crítica de Von Adamek permanece válida<sup>192</sup>.

De acordo com Von Adamek, a inexistência de regulamentação própria e geral do art. 7º, inciso XI, *in fine*, da Constituição Federal causa incongruências, como é o caso do art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.353/2010, que dispõe que o conselheiro representante dos trabalhadores “*não participará das discussões e deliberações sobre assuntos que envolvam relações sindicais, remuneração, benefícios e vantagens, inclusive matérias de previdência complementar e assistenciais*”, por se entender configurado o conflito de interesses, ao passo que inexistente tal impedimento no regime de cogestão facultativa da Lei das Sociedades por Ações.

---

<sup>190</sup> *Ibid*, p. 357.

<sup>191</sup> Art. 19. É garantida a participação, no Conselho de Administração, de representante dos empregados e dos acionistas minoritários.

§ 1º As normas previstas na Lei nº 12.353, de 28 de dezembro de 2010, aplicam-se à participação de empregados no Conselho de Administração da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias e controladas e das demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

<sup>192</sup> *Ibid*, p. 355-356.

Não obstante a tendência a restringir a participação de trabalhador com atuação sindical no conselho de administração das entidades paraestatais tenha permanecido expressamente na Lei nº 13.303/2016, notadamente em seu art. 17, § 2º, inciso III, que proíbe a indicação para o conselho de administração e para a diretoria de pessoa que exerça cargo em organização sindical, o regime de cogestão facultativa previsto no art. 140, parágrafo único, da Lei das Sociedades por Ações em nada excepciona a hipótese em que trabalhador ocupante de cargo sindical seja eleito por seus pares para representá-los no conselho de administração da companhia.

A Lei nº 13.303/2016 estabelece os requisitos gerais de investidura dos membros do conselho de administração e da direção das entidades paraestatais e suas subsidiárias ligadas a quaisquer entes da Federação, remetendo o intérprete, em seu art. 16, à aplicação subsidiária da Lei das Sociedades por Ações.

Os requisitos de investidura dos administradores de empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, estipulados no art. 17, *caput*, e incisos I, II e III, da Lei nº 13.303/2016 são, de modo geral, *i)* reputação ilibada e notório conhecimento; *ii)* experiência profissional; *iii)* formação acadêmica compatível com o cargo para o qual se foi indicado; e *iv)* não enquadramento nas hipóteses de inelegibilidade previstas no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

Além da vedação já aludida à investidura nos órgãos de administração de representante dos trabalhadores que ocupe cargo em organização sindical, o § 5º do art. 17 da Lei nº 13.303/2016 determina que, “*no caso de indicação de empregado da empresa pública ou da sociedade de economia mista para cargo de administrador ou como membro de comitê*” poderão ser dispensados os requisitos de experiência profissional, desde que atendidos os requisitos mínimos de *i)* o empregado ter ingressado na empresa pública ou na sociedade de economia mista por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos; *ii)* possuir mais de dez anos de trabalho efetivo na empresa pública ou na sociedade de economia mista; e *iii)* tiver ocupado cargo na gestão superior da empresa pública ou da sociedade de economia mista.

Embora específica para as entidades paraestatais ligadas à União, a Lei nº 12.353/2010 estabelece regras mais detalhadas quanto ao modo com que se dá a representação e participação dos trabalhadores na administração das empresas. Assim é que em seu art. 2º, § 1º, resta esclarecido que o representante dos trabalhadores será escolhido dentre os empregados ativos, pelo voto direto de seus pares, em eleição

organizada pela empresa em conjunto com as entidades sindicais que representem os empregados ativos.

Observa-se, aqui, a incoerência em se admitir a importância da participação das entidades sindicais em parte do sistema de cogestão, notadamente na colaboração com o patronato, mobilizando os trabalhadores e auxiliando a garantir eleições isentas, e depois descartá-la, por meio da vedação à investidura de sindicalista como administrador (art. 17, § 2º, inciso III, da Lei nº 13.303/2016), também aplicável às empresas estatais da União, na medida em que se entende configurado conflito de interesses.

Outra característica do regime brasileiro de cogestão obrigatória, aplicável somente às empresas estatais e suas subsidiárias, é a inexistência de paridade na representação dos trabalhadores. Ambos os diplomas legais que regulam a matéria garantem o direito do acionista controlador (no caso, os entes federativos) de eleger a maioria dos conselheiros de administração, sendo os artigos 2º, *caput, in fine*, e 3º, da Lei nº 12.353/2010 expressos nesse sentido.

Também a ausência de regra de proporção da representação deve ser destacada, uma vez que a Lei nº 12.353/2010 só se aplica a empresas estatais federais com número igual ou superior a 200 empregados próprios (art. 5º daquela Lei) e, independentemente do número de empregados próprios, referida lei trata sempre o representante dos empregados no singular, do que se depreende a eleição de apenas um trabalhador para o cargo de conselheiro. O tratamento do representante dos empregados no singular também ocorre na Lei nº 13.303/2016, de modo que também nas empresas estatais dos demais entes federativos haverá a eleição de apenas um representante dos trabalhadores para ter assento no conselho de administração.

Nesse contexto, o legislador aparenta ter considerado que os artigos 7º, inciso XI, e 11 da Constituição Federal correspondem ao mesmo fenômeno, no que cometeu um equívoco, pois enquanto a primeira previsão trata da “*participação na gestão da empresa*” em linhas gerais, isto é, designando com tal termo tanto a cogestão no nível do estabelecimento quanto no nível da empresa propriamente dita, a segunda previsão, por seu turno, trata da eleição de um representante dos empregados com a finalidade exclusiva de promover o “*entendimento direto com os empregadores*”, algo que a Constituição não descreve em que consiste, que se pode inclusive supor englobar alguns direitos verificados na cogestão no nível do estabelecimento, como os direitos de consulta e informação, mas que, de todo modo, não implica necessariamente no fenômeno jurídico da cogestão.

Assim, resta clara a referência da Lei nº 12.353/2010 em seu art. 5º à previsão constitucional do art. 11 ao dispor que a eleição de representante dos empregados só será possível em empresas com *número igual ou superior* a 200 empregados, não obstante a técnica legislativa não tenha sido a melhor e o texto constitucional estipule, precisamente, a eleição de representante em empresas com número *superior* a 200 empregados.

A respeito do novo estatuto jurídico das empresas estatais estabelecido pela Lei nº 13.303/2016, cabe ressaltar a importância dada às normas relacionadas à transparência, moralidade e de controle da discricionariedade de acionistas, controladores, administradores e conselheiros fiscais em face dos recentes escândalos envolvendo corrupção e desvio de dinheiro em empresas estatais, notadamente a Petrobrás.

Em decorrência, a Lei nº 13.303/2016 (Lei das Empresas Estatais) dá especial atenção às normas de governança corporativa, que são aplicáveis a todas as empresas estatais, suas subsidiárias e controladas ligadas a qualquer ente da Federação, ainda que não seja o caso de aplicação do estatuto jurídico das estatais em sua totalidade, isto é, ainda que a empresa pública e a sociedade de economia mista, em conjunto com suas respectivas subsidiárias, no exercício social anterior, tenha obtido receita operacional bruta inferior a R\$ 90.000.000,00, nos termos do art. 1º, §§ 1º e 7º, da Lei nº 13.303/2016.

Por governança corporativa se compreende a adoção de práticas na gestão de organizações (empresariais de todo tipo ou não, como cooperativas, ONGs e fundações) pautadas pelos princípios da transparência, da equidade, da prestação de contas (*accountability*) e da responsabilidade corporativa, de modo a se estabelecer um controle de poder e um alinhamento dos interesses dos envolvidos (sejam eles acionistas, administradores, órgãos de fiscalização e controle ou demais partes interessadas – *stakeholders*), com o objetivo precípua de elevar o valor econômico de longo prazo das organizações e sua longevidade<sup>193</sup>.

Ainda quanto à finalidade da governança corporativa, Tomazette destaca que “*o mais importante é que a governança melhora o acesso da sociedade a fontes de investimento, permitindo o melhor desempenho das suas atividades*”<sup>194</sup>. Os valores

---

<sup>193</sup> Conceito de governança corporativa desenvolvido com base em consulta à página do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, disponível em: <<https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>>. Acesso em: 24 ago. 2020.

<sup>194</sup> TOMAZETTE, Marlon. A administração das empresas estatais. In: NORONHA, João Otávio de; FRAZÃO, Ana; MESQUITA, Daniel Augusto (Coord.). **Estatuto jurídico das estatais: análise da lei nº 13.303/2016**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 145.

mobiliários da companhia se tornam mais atraentes no mercado, gerando maior aporte de investimentos, em decorrência da conciliação de interesses de acionistas controladores e minoritários, o que possibilita, por sua vez, o atendimento dos interesses dos sócios em geral<sup>195</sup>.

Assim como a governança corporativa serve como um sistema de controle dos poderes exercidos no âmbito da sociedade, a cogestão da empresa entre empregadores e empregados realoca as forças decisórias dentro da organização de modo a estabelecer uma limitação do poder exercido diretamente por um ser humano sobre outro, embora o empregador ainda detenha uma versão ligeiramente enfraquecida do poder diretivo e a última palavra no aspecto negocial.

Mais do que a “*criação do estado de direito dentro da sociedade anônima*” a que corresponde o advento da governança corporativa na visão de Wald<sup>196</sup>, a cogestão consiste na criação do estado democrático de direito dentro das sociedades cujo porte e tipo societário se sujeitem às suas regras. A questão, aqui, é por que a governança corporativa, que, embora possa ter efeitos sociais e ambientais, se baseia essencialmente em atrair mais dinheiro e eficiência, é amplamente aceita no setor privado da economia enquanto a cogestão é ainda vista com resistência no Brasil. Vale dizer, por que a moralização das relações que ocorrem no âmbito das sociedades só é atraente quando envolve dinheiro?

Em verdade, a cogestão, por si só, nem mesmo quando é paritária tem o condão de legitimar o poder exercido por um ser humano sobre outro e ainda está inserida dentro da lógica capitalista, mantendo a propriedade do empregador, consistindo em um inteligente instrumento jurídico de controle social e que é adotado por sociedades de grande porte por uma razão preponderante: dá lucros<sup>197</sup>.

---

<sup>195</sup> *Ibid*, p. 144.

<sup>196</sup> WALD, Arnaldo. O governo das empresas. **Revista de Direito Bancário, do Mercado de Capitais e da Arbitragem**, São Paulo, ano 5, n. 15, p. 53–78, jan./mar. 2002. p. 55.

<sup>197</sup> Para uma análise da eficiência da cogestão com uma abordagem a partir da teoria dos jogos, confira-se MINHARRO, Erotilde Ribeiro dos Santos. **Gestão Compartilhada nas Relações de Trabalho**. 2006. 166f. Tese. (Doutorado em Direito do Trabalho). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De fato, se o movimento sindical de um país tende a ser conflitual, este é um grande obstáculo à prática da cogestão, na medida em que esta pressupõe aceitação voluntária de um sistema de resolução de conflitos que opera internamente à empresa, nos órgãos criados para tal finalidade, e de acordo com as “regras do jogo” previamente estabelecidas, que mormente são as regras de Direito Societário (as decisões devem ser tomadas no interesse da empresa, o que fica mais marcante quando a cogestão se dá no nível da empresa, numa perspectiva integrativa e não conflitiva). Amauri Mascaro Nascimento cita França e Itália como países dotados dessa verve conflitual, razão pela qual a cogestão não é tão bem-sucedida neles como é na Alemanha, por exemplo<sup>198</sup>.

Nesse sentido, o que pensar do sindicalismo brasileiro? À primeira vista pode-se pensar que não temos essa característica conciliadora em vez de conflitiva, mas no caso brasileiro as aparências, isto é, o imaginário popular, enganam<sup>199</sup>. À exceção de alguns sindicatos fortes, como historicamente o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, responsável pelas grandes greves dos anos 1960 e 1970, ou o Sindicato dos Metroviários de São Paulo, por exemplo, a extensa maioria dos sindicatos brasileiros não é dotado de verdadeira representatividade, se não de modo ficto, por força de lei. Não é novidade alguma o fato de que, em geral, os sindicatos brasileiros não são fortes o suficiente para, por si só, organizarem uma categoria (noção, em si mesma, própria de nosso sistema corporativista

---

<sup>198</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Direito do trabalho na Constituição de 1988. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 159.

<sup>199</sup> Nesse sentido, confira-se ALLAN, Nasser Ahmad. Deus, Diabo e trabalho: doutrina social católica, anticomunismo e cultura jurídica trabalhista brasileira (1910-1945). 2015. 251 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Curitiba, 2015.

de unicidade) e conseguirem negociar coletivamente de igual para igual com as empresas e os sindicatos patronais. Não fosse a letra da lei, não teriam eles capacidade de barganha em que se amparar na negociação coletiva.

Nesse cenário, como poderíamos considerar que o sindicalismo brasileiro tem uma posição genuinamente conflitiva? Há ainda que não se olvidar do peleguismo, da corrupção que marcam nossa estrutura sindical desde sua origem. Com isso quer se dizer que, se por um lado não possuímos a mesma tradição integrativa alemã, por outro, tampouco podemos afirmar nossa tradição conflitiva. Estamos em uma zona cinzenta intermediária, imprecisa, que somente poderá se consolidar para um extremo ou outro, ou, ainda, encontrar algum caminho consciente e alternativo a estes extremos se nosso modo de organização sindical for alterado.

O centro da questão, aqui, como também ocorre na possibilidade de introdução da cogestão no cotidiano do trabalhador brasileiro, é que a mudança deve advir da vontade dos trabalhadores, de sua pressão e organização próprias, e não da imposição por via legal. Trata-se muito mais de fazer com que a reforma do sistema sindical e a edição de uma lei que regulamente a previsão constitucional de cogestão sejam resultado de uma pressão popular consciente do que impor aos trabalhadores qualquer mudança acreditando que o Direito tem o condão de, por si só, alterar significativamente a realidade.

Ressalte-se, ademais, a prescindibilidade de lei regulamentando a questão caso houvesse verdadeira agitação social pelo estabelecimento da participação e representação no âmbito das empresas instaladas no Brasil, por se tratar de questão de Direito Privado, uma faculdade, no dizer do art. 140, parágrafo único, da Lei nº 6.404/1976, embora a existência de lei seja sempre o melhor cenário para a garantia de direitos e resolução de conflitos envolvendo a matéria.

A mudança apenas será de fato estrutural quando os trabalhadores forem agentes conscientes dela, bem como conscientes dos limites da mudança por meio das vias institucionais. É preciso ter em mente que a cogestão, ainda que não importe na ruptura com o modo de produção vigente, exige, também, para sua eficácia em prol da melhoria de vida dos trabalhadores, uma mudança de mentalidade destes. Deve-se construir coletivamente um projeto de sociedade, mesmo de vida, baseado nos valores da justiça, da igualdade, da democracia e da liberdade, e, com isso, alinhar-se as condutas.



É nesse ponto em que a academia desempenha papel fundamental de produção de conhecimento a serviço da sociedade, de promoção do diálogo aberto a todos os pontos de vista, da discussão das ideias de modo responsável, imbuído dos valores acima mencionados, porém jamais de modo panfletário ou negando-se fatos.

A academia, notadamente a universidade pública, longe de adotar um papel messiânico, no sentido de se apresentar como a grande salvação, a guia de uma massa “inculta”, deve propiciar o acesso e a discussão do conhecimento com vistas a fomentar o desenvolvimento pessoal de cada um e a tornar as pessoas capazes de se organizar e agir por si mesmas<sup>200</sup>. Mas a academia não é apenas uma entidade anímica, abstrata, correspondendo, em sua materialidade, às pessoas que a constroem, seus alunos, professores e demais trabalhadores. Incentivar o desenvolvimento e independência intelectual individuais dentro e fora dos muros da academia é, portanto, a tarefa e a contribuição concretas destas pessoas para se alcançar uma sociedade justa, igual, democrática e livre ou, ao menos, o mais próximo disso que nosso estado atual de desenvolvimento nos permita chegar.

Em suma, não é porque sabemos de todas as dificuldades para se atingir uma sociedade melhor, autogestionada, com democracia direta, que não devemos continuar, permanentemente, lutando para atingi-la. É a luta, o caminho, que importa, que é significativo e a persistência na consecução do objetivo é aquilo que nos impulsiona a sermos melhores. A inação e o contentamento com o estado de coisas não produzirão efeitos bons ou melhores do que se agirmos, conscientes de nossa ação.

Deve-se, ainda, numa escala menor de complexidade, mas não menos essencial, alterar-se a postura dentro da empresa e mesmo as noções de responsabilidade, sem, todavia, esquecer-se do objetivo pelo qual todos os trabalhadores estarão empenhados, o projeto coletivo de sociedade que almejam concretizar que encontra limites nessa participação institucionalizada dentro da empresa e, por isso mesmo, essa participação deve ocorrer com a consciência de que ela não é suficiente para a consecução de tal projeto, embora possa ser utilizada como uma etapa de preparação e aprendizado dos trabalhadores.

---

<sup>200</sup> Um interessante meio de levar à sociedade e, assim, para a prática, o conhecimento e as discussões havidas na universidade é a extensão universitária. Recentemente, tive conhecimento da existência da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da USP, um projeto interdisciplinar que merece maior divulgação.

A cogestão se afigura uma possibilidade interessante para o Brasil somente se a sua adoção se der com o mesmo intuito com que os componentes da Liga Spartacus, comunistas por convicção, defendiam medidas social democratas, ainda compatíveis com a estrutura capitalista, na Alemanha do início do século XX: *“proletários, esses não são os seus objetivos, ... mas eles são a pedra de toque da veracidade da alegada democratização das classes dominantes”*<sup>201</sup>.

O perigo de se cair na cilada do socialismo jurídico<sup>202</sup> é, de fato, sensível. Todavia, acredito que, ao se reconhecer que é necessária uma fase de preparação e aprendizado coletivos e, considerando-se as ferramentas ora disponíveis, esse é um risco consciente que se pode correr, principalmente porque iniciativas de formação cogestionária teriam, em tese, maior abrangência, atingindo mais pessoas e empresas, do que iniciativas de formação diretamente autogestionária – por isso não menos relevantes, pelo contrário, porém um caminho não invalida o outro.

A tarefa é levar a cabo essa fase preparatória a que a cogestão poderia corresponder, resistindo, porém, coletivamente à previsão de Magano segundo a qual *“persistindo a tendência de aumentar a participação do trabalhador na vida da empresa, esta cada vez mais se realçará como centro de convergência de interesses, não se devendo excluir a hipótese de que os interesses do empregador, hoje hegemônicos, venham a ser, ao longo do tempo, suplantados pelos da empresa”*<sup>203</sup>.

---

<sup>201</sup> FOWKES, Ben. **Communism in Germany under the Weimar Republic**. Londres: Palgrave Macmillan, 1984, p. 14.

<sup>202</sup> ENGELS, Friedrich; KAUTSKY, Karl. O socialismo jurídico. 2. ed. Tradução Livia Cotrim e Márcio Bilharinho Naves. São Paulo: Boitempo, 2012.

<sup>203</sup> MAGANO, Octavio Bueno. **As novas tendências do Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 1974, p. 49.

## 6. REFERÊNCIAS

(citadas e apenas consultadas)

ALLAN, Nasser Ahmad. **Deus, Diabo e trabalho: doutrina social católica, anticomunismo e cultura jurídica trabalhista brasileira (1910-1945)**. 2015. 251 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Curitiba, 2015.

ASMUSS, Burkhard; SCRIBA, Arnulf. “Die Emser Depesche”. **Deutsches Historisches Museum – Lebendiges Museum Online**. Disponível em <<https://www.dhm.de/lemo/kapitel/kaiserreich/aussenpolitik/emser-depesche.html>>. Acesso em: 26 set. 2020.

BAUMAN, Zygmunt. **Ensaios sobre o conceito de cultura**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

BLUME, Dorlis; WINTER, Martin. “Chronik 1918”. **Deutsches Historisches Museum – Lebendiges Museum Online**. Disponível em <<https://www.dhm.de/lemo/jahreschronik/1918>>. Acesso em: 29 set. 2020.

BLUME, Dorlis; ZÜNDORF, Irmgard. “Biografie Hans Böckler”. **Deutsches Historisches Museum – Lebendiges Museum Online**. Disponível em <<https://www.hdg.de/lemo/biografie/hans-boeckler.html#jpto-top>>. Acesso em: 26 set. 2020.

BOURDET, Yvon; GUILLERM, Alain. **Autogestão: uma mudança radical**. Tradução Hélio Pólvora. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**, 15ª ed. São Paulo: LTr, 2016.

DIAS, Carlos Eduardo Oliveira; FELICIANO, Guilherme Guimarães; SILVA, José Antônio Ribeiro de Oliveira e TOLEDO FILHO, Manoel Carlos. **Comentários à lei da Reforma Trabalhista**. 2. ed. São Paulo, LTr, 2018.

DÜTZ, Wilhelm; THÜSING, Gregor. **Arbeitsrecht**. 19. ed. München: C. H. Beck, 2014. (Grundrisse des Rechts).

EDELMAN, Bernard. **A legalização da classe operária**. Coordenação da tradução: Marcus Orione. São Paulo: Boitempo, 2016.

ENGELS, Friedrich; KAUTSKY, Karl. **O socialismo jurídico**. 2. ed. Tradução Lívia Cotrim e Márcio Bilharinho Naves. São Paulo: Boitempo, 2012.

FELICIANO, Guilherme Guimarães. **Das cooperativas na perspectiva luso-brasileira: comercialidade e participação social**. São Paulo, LTr, 2000, p. 57.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1983.

FOWKES, Ben. **Communism in Germany under the Weimar Republic**. Londres: Palgrave Macmillan, 1984.

GALVÃO, Marisa Nunes. CIFUENTES, Ricardo. “Cooperação, autogestão e educação nas novas configurações do trabalho” In: **Revista Organizações e Democracia**, nº 2, Marília, Ed. Unesp, 2001.

GORZ, André. **Carta a D. – História de um amor**. Tradução Celso Azzan Jr. São Paulo: Annablume: Cosac Naify, 2008.

GORZ, André. **Metamorfoses do Trabalho: crítica da razão econômica**. Tradução Ana Montoia. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2007.

GOTTSCHALK, Elson Guimarães. **A participação do empregado na gestão da empresa**. Ed. fac-similada. São Paulo: LTr, 1996.

\_\_\_\_\_. "Representação de interesses por meio de conselhos de empresa" In: DELGADO, M.G., DELGADO, G.N., **Doutrinas Essenciais Direito do Trabalho e da Seguridade Social**, São Paulo: RT, 2012, p. 125-133.

GREIFENSTEIN, Ralph; KIßLER, Leo. **Mitbestimmung im Spiegel der Forschung: eine Bilanz der empirischen Untersuchungen 1952 – 2010**. Berlin: Edition Sigma, 2010.

HABERSACK, Mathias; BEHME, Caspar; EIDENMÜLLER, Horst; KLÖHN, Lars. "Editorial". In: HABERSACK, Mathias; BEHME, Caspar; EIDENMÜLLER, Horst; KLÖHN, Lars (Coord.). **Deutsche Mitbestimmung unter europäischem Reformzwang**. Frankfurt am Main: Fachmedien Recht und Wirtschaft, dfv Mediengruppe, 2016, p. 01-05. (*Beihefte der Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht*, 78).

HROMADKA, Wolfgang; Maschmann, Frank. **Arbeitsrecht Band 2: Kollektivarbeitsrecht + Arbeitsstreitigkeiten**. 7. ed. Berlin, Heidelberg: Springer, 2017.

JUNKER, Abbo. **Grundkurs Arbeitsrecht**, 13. ed. München: C.H.Beck, 2014.

KOLBE, Sebastian. **Mitbestimmung und Demokratieprinzip**. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013. (*Jus privatum*, 172).

KOTULLA, Michael. **Deutsche Verfassungsgeschichte: vom alten Reich bis Weimar (1495-1934)**. Berlin. Heidelberg.: Springer-Verlag, 2008.

MACHADO, José Roberto Lino. **A participação do trabalhador na gestão da empresa**. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2014.

MAGANO, Octavio Bueno. **As novas tendências do Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 1974.

MALLOY, James M. "Peru before and after the Coup of 1968". In: **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 14, n. 4, p. 437–454, 1972. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/174765](http://www.jstor.org/stable/174765)>. Acesso em: 24 jan. 2020.

MARANHÃO, Ricardo. **Sindicatos e Democratização (Brasil 1945/1950)**. São Paulo: Brasiliense, 1979.

MINHARRO, Erotilde Ribeiro dos Santos. **Gestão Compartilhada nas Relações de Trabalho**. 2006. 166f. Tese. (Doutorado em Direito do Trabalho). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MORAES FILHO, Evaristo de. "Da ordem social na constituição de 1967". In: CAVALCANTI, Themístocles Brandão (org.). **Estudos sobre a Constituição de 1967**. Rio de Janeiro: FGV, 1968, p. 174-202

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Direito do trabalho na Constituição de 1988**, 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

NEFFA, Julio César. Improvement of working conditions and environment: a Peruvian experimente with new forms of work organisation. **International Labour Review**, Genebra, v. 120, n. 04, p. 473-489, jul./ago. 1981.

PACHUKANIS, Evgeni. "A natureza do Estado segundo um jurista burguês". In: ORIONE, Marcus (Coord.). **A teoria geral do direito e o marxismo e ensaios escolhidos (1921-1929)**. Tradução Lucas Simone. São Paulo: Sundermann, 2017.

REQUIÃO, Rubens. **Curso de Direito Comercial**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SCHUNDER, Achim. "Organisations- und Personalwesen Arbeitsrecht und Handelsvertreterrecht". In: PASCHKE, Marian; STOBER, Rolf (Coord.). **Deutsches und Internationales Wirtschaftsrecht: Grundzüge des Wirtschaftsprivat-**

**Wirtschaftsverwaltungs- und Wirtschaftsstrafrechts.** 2. ed. Stuttgart: W. Kohlhammer, 2012, p. 310-351.

SCRIBA, Arnulf. “Das Kaiserreich”. **Deutsches Historisches Museum – Lebendiges Museum Online.** Disponível em <https://www.dhm.de/lemo/kapitel/kaiserreich>. Acesso em: 29 set. 2020.

\_\_\_\_\_. “Der Weg in den Krieg”. **Deutsches Historisches Museum – Lebendiges Museum Online.** Disponível em <https://www.dhm.de/lemo/kapitel/erster-weltkrieg/kriegsverlauf/weg-in-den-krieg.html>. Acesso em: 29 set. 2020.

\_\_\_\_\_. “Reaktionszeit und Nationalstaatsbildung 1850-1870”. **Deutsches Historisches Museum – Lebendiges Museum Online.** Disponível em <https://www.dhm.de/lemo/kapitel/reaktionszeit>. Acesso em: 25 set. 2020.

\_\_\_\_\_. “Die Märzkämpfe 1919”. **Deutsches Historisches Museum – Lebendiges Museum Online.** Disponível em <https://www.dhm.de/lemo/kapitel/weimarer-republik/revolution/maerzkaempfe>. Acesso em: 03 out. 2020.

\_\_\_\_\_. “Freikorps”. **Deutsches Historisches Museum – Lebendiges Museum Online.** Disponível em <https://www.dhm.de/lemo/kapitel/weimarer-republik/revolution/freikorps/>.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**, tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Antônio Álvares da. **Cogestão no estabelecimento e na empresa.** São Paulo: LTr, 1991.

SILVA, Walküre Lopes Ribeiro da. **Representação e participação dos trabalhadores na gestão da empresa.** São Paulo: LTr, 1998.

TEIXEIRA, Tarcísio. **Direito empresarial sistematizado.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

TOMAZETTE, Marlon. “A administração das empresas estatais”. In: NORONHA, João Otávio de; FRAZÃO, Ana; MESQUITA, Daniel Augusto (Orgs.). **Estatuto jurídico das estatais: análise da lei no 13.303/2016**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 141–169.

VON ADAMEK, Marcelo Vieira. “Notas sobre a cogestão da empresa no direito brasileiro, em especial nas companhias com a maioria do capital votante da União (Lei no 12.353/2010)”. In: **Direito empresarial e outros estudos em homenagem ao professor José Alexandre Tavares Guerreiro**. São Paulo: Quartier Latin, 2013, p. 337-370

WALD, Arnaldo. “O governo das empresas”. In: **Revista de Direito Bancário, do Mercado de Capitais e da Arbitragem**, 2002, p. 53–78.

WANSLEBEN, Till. “Arbeitnehmermitbestimmung auf Organebene in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Rechtsvergleich”. In: HABERSACK, Mathias; BEHME, Caspar; EIDENMÜLLER, Horst; KLÖHN, Lars (Coord.). **Deutsche Mitbestimmung unter europäischem Reformzwang**. Frankfurt am Main: Fachmedien Recht und Wirtschaft, dfv Mediengruppe, 2016, p. 108-134. (*Beihefte der Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht*, 78).