

EDSON GRAMUGLIA ARAUJO

**AS CENTRAIS NO SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO
SINDICAL NO BRASIL**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Associado Antonio
Rodrigues de Freitas Junior

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

São Paulo

2012

EDSON GRAMUGLIA ARAUJO

**AS CENTRAIS NO SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO
SINDICAL NO BRASIL**

Versão corrigida em 25/05/2012. A versão original, em formato eletrônico (PDF), encontra-se disponível na CPG da Unidade.

Dissertação apresentada ao Departamento de Direito do Trabalho e Seguridade Social como requisito para obtenção do título de Mestre, sob a orientação do Professor Associado Antonio Rodrigues de Freitas Junior.

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

São Paulo

2012

*Dedicada a Sonia, Giulia e Victor, as razões
de ser da minha vida.*

Agradeço ao meu orientador, Professor Antonio Rodrigues de Freitas Junior, pela generosidade, pela confiança que depositou em mim e, sobretudo, pela grande e velha amizade.

Agradeço aos demais Professores da FDUSP e convidados com quem tive aulas e a todos que de alguma maneira me ajudaram nesta empreitada.

Agradeço especialmente Candy Thomé, pela parceria, Sandor Rezende, pela interlocução, e Adriano Laimer, pelo incentivo.

RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo investigar o impacto do reconhecimento legal das centrais como entidades de representação geral dos trabalhadores sobre o sistema sindical vigente. Sua primeira parte se dedica ao estudo analítico da representação sindical no Brasil, para qual usa a aproximação com a Teoria dos Sistemas, de Niklas Luhmann, como estratégia de investigação, na perspectiva de observar o modelo como um sistema autopoiético, identificar seus códigos e explicar os processos de variação, seleção e estabilização. A segunda parte se dedica ao surgimento das centrais sindicais que, na perspectiva sistêmica, são compreendidas como resultantes de operação realizada pelo próprio sistema, na medida em que elas portam idêntico código diferencial. A partir dessa percepção o estudo se volta para a análise da necessidade de legalização das centrais, do processo político correlato e dos principais aspectos da Lei 11.648/2008. A principal hipótese conclusiva decorrente da análise é a de que a atuação da lei induzirá a dependência das centrais aos espaços do Estado e à participação no rateio da contribuição sindical, o que significa a preservação e o fortalecimento dos códigos genéticos do sindicalismo oficialista.

PALAVRAS-CHAVE

Brasil. Representação sindical. Centrais sindicais. Teoria dos Sistemas. Estado. Diálogo social. Contribuição sindical.

ABSTRACT

This dissertation has the purpose of investigating the impact of legal acknowledgement of the central unions as entities that represent generally the workers in the current union system.

Its first part is dedicated to the analytical study of union representation in Brazil applying the approach of the Theory of Systems by Niklas Luhmann as investigative strategy in order to observe the model as an autopoietic system, to identify its codes and to explain the variation, selection and stabilization processes. The second part deals with the birth of the central unions that are understood in the systemic perspective as resulting from the operation performed by the system itself insofar they carry on identical differential code. From this perception the study turns to the analysis of the necessity of legalizing the central unions, the correlative political process and the main aspects of the Law 11.648/2008. The main hypothetical conclusion resulting from the analysis is that the application of the law will lead to the central unions' dependence on the spaces within the State and the participation in the distribution of the union dues that would mean the preservation and strengthening of the genetic codes of the official syndicalism.

KEYWORDS

Brazil. Union representation. Central unions. Theory the Systems. State. Social dialogue. Syndical dues.

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| INTRODUÇÃO..... | 7 |
| 1 SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO SINDICAL NO BRASIL | 15 |
| 1.1 <i>Sistema de representação: esclarecimentos</i> | 15 |
| 1.2 <i>Representação política e representação de interesses.....</i> | 27 |
| 1.3 <i>Antecedentes e formação do sistema de representação sindical.....</i> | 36 |
| 1.3.1 <i>Sindicatos no período pré-Vargas</i> | 36 |
| 1.3.2 <i>Desenho jurídico do sistema a partir de Vargas.....</i> | 42 |
| 1.3.3 <i>Alterações introduzidas pela Constituição Federal de 1988</i> | 58 |
| 2 CENTRAIS SINDICAIS NO BRASIL..... | 71 |
| 2.1 <i>Fundamento associativo.....</i> | 71 |
| 2.2 <i>Panorama das centrais no Brasil no período pós-abertura democrática</i> | 76 |
| 2.3 <i>Pluralismo</i> | 81 |
| 3 LEI 11.648/2008: PRINCIPAIS ASPECTOS | 85 |
| 3.1 <i>Antecedentes</i> | 85 |
| 3.2 <i>Conceito legal de central.....</i> | 91 |
| 3.2.1 <i>Composição e representação subjetiva</i> | 95 |
| 3.2.2 <i>Representação geral dos trabalhadores e entidade de classe de âmbito nacional.....</i> | 96 |
| 3.2.3 <i>Personalidade jurídica.....</i> | 102 |
| 3.2.4 <i>Representatividade territorial</i> | 108 |
| 3.2.5 <i>Representatividade por setores da atividade econômica</i> | 109 |
| 3.2.6 <i>Representatividade qualitativa ou numérica</i> | 111 |
| 3.3 <i>Vantagens legais.....</i> | 112 |
| 3.3.1 <i>Coordenar a representação dos trabalhadores</i> | 113 |
| 3.3.2 <i>Participar de negociações e integrar os colegiados</i> | 120 |
| 3.3.3 <i>Participar do rateio da contribuição sindical.....</i> | 128 |
| 4 CONCLUSÕES: IMPACTO DA LEI 11.648/2008 NO SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO SINDICAL | 136 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 142 |
| <i>Livros</i> | 142 |
| <i>Filmografia</i> | 146 |

INTRODUÇÃO

As centrais sindicais, objeto de investigação no presente estudo, são aquelas que surgiram no Brasil a partir do início da década de 1980, quando estava em curso, ainda de maneira incerta, a abertura democrática e que se consolidaram a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

A formação de tais estruturas de representação, resultante da coalizão de entidades sindicais com vistas à organização horizontal da classe trabalhadora, chamou atenção tanto pelo processo de criação em si, como pelo caráter geral da representação almejada: um fator e outro se apresentaram de maneira acentuadamente atípica em relação aos processos e às características associativas que tradicionalmente se adequavam ao sistema de representação sindical, cujos instrumentos jurídicos de sustento impunham, com muita rigidez, o amplo controle estatal sobre a organização sindical. A formação legal de sindicatos se baseava no critério de agrupamento por categorias, que eram previamente definidas em enquadramento administrativo, admitindo-se o funcionamento de um único sindicato por categoria na mesma base territorial. Portanto, a criação de associações de fato, de caráter eclético, sem submissão ao reconhecimento estatal, com a finalidade de coordenar entidades de natureza sindical e exercer representação de classe social, era fato tido como completamente estranho à legislação sindical.

A percepção desse fenômeno como possível forma alternativa de representação coletiva dos trabalhadores em relação ao modelo formal instigou Antonio Rodrigues de Freitas Junior a estudá-lo na dissertação de mestrado que apresentou à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em 1987, sob o título *Estado e representação sindical no Brasil: herança corporativa e formações triviais como dilema*¹.

Para distinguir o tipo *formal* do tipo *trivial* de representação sindical, Freitas Junior, valendo-se em parte da contribuição de Philippe Schmitter, chama de representação formal o modelo no qual preponderam unidades de representação criadas segundo um padrão legal predisposto, que divide a sociedade em grupos profissionais homogêneos, ordenados de forma unitária, compulsória e não competitiva, tendo o seu campo de ação praticamente delimitado por preceitos legais. Quanto às representações não formais ou triviais, Freitas Junior as caracteriza pela predominância de unidades constitutivas que não obedecem a

¹ Referida dissertação foi publicada como livro sob o título *Sindicato: domesticação e ruptura*. São Paulo: Departamento Editorial OAB/SP, 1989. Essa obra, por ter sido o primeiro fator de motivação para a presente pesquisa, será citada de forma recorrente ao longo do texto.

padrão legal apriorístico, pois resultam de opções organizativas dos próprios atores sociais e que mantêm aberto seu campo de ação².

Como uma das hipóteses decorrentes desse estudo, Freitas Junior considerou que se o fenômeno do surgimento das centrais sindicais (assim como o aparecimento das comissões de fábrica) significava a formação de um tipo trivial de representação e se essa formação decorria do esgotamento do modelo formal, então seria possível que as novas formações comprometessem o modelo jurídico vigente, inclusive ao ponto de fazê-lo fenecer³. Também foi considerada a possibilidade de solução inversa, ou seja, que prevalecesse a negação total das formações triviais, acarretando sérios gravames aos atores envolvidos⁴. Particularmente em relação às centrais, classificadas como entidades de cúpula, Freitas Junior abriu uma terceira possibilidade, consistente numa espécie de simbiose entre os dois modelos. Com boa percepção, antes mesmo de terminarem as votações na Assembleia Nacional Constituinte, afirmava que:

Tal como supomos, o sistema corporativo brasileiro possui ampla capacidade de funcionalizar e acomodar formações triviais de cúpula, progressivamente, à medida que o conteúdo das respectivas práticas sindicais tenha como referência o Estado enquanto termo inaugural e alvo privilegiado de composição entre demandas e apoios⁵.

O que chamou de “*acomodação dinâmica entre ambos os tipos de formações representativas*” poderia enredar uma forma de superação paulatina do corporativismo de Estado⁶ em direção à democracia pluralista, minimizando, de um lado, “*a inautenticidade e o artificialismo*” próprios do modelo oficialista e, do outro lado, “*a rotinização perversa de uma ética de convicção paroquial*” que incide forte no campo das representações triviais⁷.

Mais de vinte anos passados, tais hipóteses ainda estimulam a reflexão e a busca de novas ferramentas de análise do fenômeno social em foco, não apenas em razão dos seus próprios predicados, mas também em razão das hipóteses que não foram abertas na época em razão da proximidade, considerada na sua dimensão temporal, entre o ponto de observação e o seu objeto.

² *Sindicato: domesticação e ruptura*. São Paulo: Departamento Editorial OAB/SP, 1989, p. 154.

³ Por “modelo jurídico vigente” devemos entender, no contexto examinado pelo autor, aquele que vigorava *antes* da Constituição de 1988.

⁴ Essa solução foi mencionada, mas não foi investigada porque o objeto do estudo era “*aquilatar a dimensão crítica do dilema*” a partir da perspectiva de destruição do sistema de representação formal e os impactos disso “*nos padrões de segurança e certeza jurídicas*” que predominavam desde a década de 1930. *Ibidem*, p. 187.

⁵ *Idem*, *ibidem*, p. 176.

⁶ Contextualmente referido como um “tipo-ideal”, na terminologia de Max Weber.

⁷ FREITAS JUNIOR, *op. cit.*, p. 189.

O país foi democratizado e passou a viver o experimento da democracia, incluindo os novos paradigmas de exercício da cidadania. A Constituição de 1988 consagrou como fundamentos republicanos, a par de outros, *os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa* e o *pluralismo político*, este garantidor da liberdade partidária. Nos Capítulos referentes às ordens econômica e social, após intensa polarização entre as correntes que defendiam *protecionismo jurídico*, de um lado, e *desregulação*, do outro lado, o texto constitucional manteve robusta a presença regulatória do Estado, dispondo sobre vários aspectos da relação de emprego e mantendo as possibilidades de intervenção do Estado na economia⁸. No campo do direito coletivo do trabalho foram mantidos vários institutos jurídicos advindos da legislação sindical consolidada em 1943, dentre os quais a forma de organização e de representação sindical por categoria, o sistema confederativo, a unicidade sindical, a contribuição sindical compulsória e a solução jurisdicional dos conflitos de interesses⁹. A nota distintiva na nova ordem constitucional, que a fez destoar do direito sindical anterior, foi a instituição de salvaguardas contra atos de intervenção e de interferência do Poder Público nas organizações sindicais, o que, de imediato, provocou o desmonte do *modus operandi* do enquadramento sindical e o desarranjo regulatório do processo de reconhecimento de novas categorias¹⁰.

A partir da nova ordem política e social, verificou-se a multiplicação das centrais sindicais e o seu crescente posicionamento como interlocutoras privilegiadas das autoridades de Estado na formulação de políticas públicas voltadas às questões sociais que, naturalmente, passaram a ser legitimadas segundo a capacidade do sistema político de obter apoio social eficaz. Exemplo de diálogo social foi política de valorização do salário mínimo, negociada pelo Governo Lula¹¹ com as centrais sindicais e as confederações patronais¹². Há também registros de diálogo social durante o Governo Fernando Henrique Cardoso¹³, muitos dos quais

⁸ Uma análise detalhada do debate doutrinário travado na Assembleia Constituinte sobre o tema foi feita por Freitas Junior no artigo intitulado “*Os direitos sociais e a nova constituição brasileira – protecionismo jurídico e desregulação da relação de emprego*”. Revista LTR, São Paulo, v. 52, n. 7, p. 799-809, 1988.

⁹ Posteriormente o poder normativo da Justiça do Trabalho foi mitigado pela EC nº 45/2004.

¹⁰ Imediatamente após a entrada em vigor da nova ordem constitucional o Ministro do Trabalho baixou a Portaria 3.280/1988 criando o Arquivo de Entidades Sindicais Brasileiras – AESB, com função meramente cadastral.

¹¹ Luiz Inácio Lula da Silva governou de 2003 a 2010.

¹² As negociações sobre o salário mínimo foram encerradas no governo seguinte, de Dilma Rousseff, com o envio ao Congresso Nacional do projeto que foi convertido na Lei 12.382/2011, que definiu as regras de correção anual do salário mínimo entre 2012 e 2015, dispondo que a fixação dos valores será feita por decreto do Executivo. A norma foi objeto da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) 4.568, julgada improcedente pelo Pleno do STF.

¹³ Fernando Henrique Cardoso foi presidente do Brasil de 1995 a 2002.

engendraram cizânias entre as próprias centrais, como a política de privatização das empresas estatais e a produção legislativa voltada à flexibilização de direitos trabalhistas.

As centrais, após consolidarem sua legitimação para integrar os espaços de diálogo social, sejam aqueles onde se formulam as macropolíticas ou os destinados às micropolíticas, redobram a perspectiva de ter atuação sindical plena, com capacidade para contratar normas coletivas de trabalho e demandar no Judiciário como representantes de classe, especialmente para ajuizar ações diretas de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo. Quanto a este último aspecto, no entanto, elas encontraram resistências no Poder Judiciário que, por sinal, até hoje não foram superadas, sobretudo no âmbito do Supremo Tribunal Federal, onde foi pacificado pela maioria o entendimento de que as centrais são associações civis e não se equiparam nem às confederações nacionais de trabalhadores e nem às entidades de classe de âmbito nacional para os fins do artigo 103 da Constituição¹⁴.

A necessidade de um marco legislativo dispoendo sobre as competências das centrais foi intensamente discutida no Fórum Nacional do Trabalho¹⁵, que inclusive elaborou um anteprojeto de lei, contemplando, em detalhes, a organização sindical sob a forma de central. Entretanto, por depender de aprovação prévia de emenda constitucional, referido anteprojeto não teve andamento, o que motivou o governo, após entendimentos com as centrais, a destacar do que seria uma proposta de ampla reforma sindical o reconhecimento formal das centrais, enviando a matéria ao Congresso Nacional, sob a forma de Medida Provisória. Como lembra Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da Silva¹⁶, a Medida Provisória nº 293 foi editada justamente por ocasião das comemorações dia 1º de maio de 2006 para reconhecer as centrais sindicais como entidades de representação geral dos trabalhadores, dispoendo sobre o seu reconhecimento por índice de representatividade e sobre o exercício de determinadas atribuições e prerrogativas. Essa Medida Provisória foi rejeitada pelo Congresso Nacional, levando o governo a recolocar a matéria em pauta sob a forma de projeto de lei

¹⁴ Dentre várias decisões no mesmo sentido, confronte-se o acórdão prolatado na ADI 928-1.

¹⁵ Para o debate da reforma sindical, incluindo as demandas das centrais, foi criado no primeiro mandato do Governo Lula (2003-2006) o Fórum Nacional do Trabalho, com a incumbência de compor um novo modelo de organização sindical para o Brasil, dando ênfase para a eficácia das negociações coletivas do trabalho e para o exercício da autonomia privada coletiva em suas dimensões organizacional e negocial. A íntegra do anteprojeto de lei, com 238 artigos, está encartada no livro “Compêndio de direito sindical”, de Amauri Mascaro Nascimento (2006).

¹⁶ O reconhecimento das centrais sindicais e a criação dos sindicatos no Brasil: antes e depois da Constituição de 1988. In HORN, Carlos Henrique; SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da (org.). *Ensaio sobre sindicatos e reforma no Brasil*. São Paulo: LTr, 2009, p. 38.

enviado ao Legislativo¹⁷. Com uma nova articulação política, o projeto obteve aprovação e, apesar de ter sofrido algumas modificações, foi sancionado como Lei nº 11.648/2008.

Ao analisar os métodos e as técnicas utilizadas pelo governo para estabelecer o reconhecimento legal das centrais com a possibilidade de sua participação no rateio da contribuição sindical, Ricardo Antunes afirmou em entrevista concedida ao jornal *Valor Econômico* que “*Lula levou o getulismo ao extremo*”¹⁸. Para ele, a nova lei provoca a sujeição do sindicalismo representado pelas centrais sindicais ao Estado mediante o repasse de recursos financeiros. Discorrendo sobre os efeitos da lei pela ótica jurídica, Adriano Guedes Laimer¹⁹ a considera um ponto de acomodação para as centrais na estrutura corporativa, fundada na contribuição universal e compulsória como fonte de sustento das organizações sindicais. Adotando semelhante linha de pensamento, Cássio Casagrande entende que a conexão entre as centrais – criadas livres de padrões legais apriorísticos – e a contribuição sindical – principal instrumento de atrelamento dos sindicatos ao Estado – representa “[...] *um grande paradoxo político e de um contrassenso jurídico*”, potencialmente comprometedores da própria autonomia sindical²⁰.

Apercebendo-se do problema por outro ângulo, Amauri Mascaro Nascimento acredita que a nova lei:

[...] veio dar maior consistência organizativa ao sistema que estava desorganizado e crescia desordenadamente sem qualquer possibilidade de controle o que, para o nosso País, foi um mal e um exemplo de que a liberdade sindical é um princípio a ser cultivado, mas nunca de forma a possibilitar uma experiência igual a que tivemos e que nos deixou a clara conclusão de que a autonomia absoluta pode levar a uma situação que a partir de certo ponto passa a negar o próprio fim a que se destina²¹.

Para sustentar sua opinião, o jurista fez um levantamento da proliferação de agremiações que se intitulam “centrais sindicais”, muitas das quais de âmbito notoriamente regional. A essa aparição desordenada de “centrais”, somou a criação ainda mais complexa de sindicatos por desmembramento de atividades, cujos processos, a seu ver, foram desencadeados pela desregulamentação provocada pela Constituição de 1988. Com isso, ele desloca o foco de preocupação, que deixa de ser a possível cooptação das centrais mediante

¹⁷ Projeto de Lei 1.990/2007, da Câmara dos Deputados.

¹⁸ *Valor Econômico*, São Paulo, p. A-8, 03 maio 2010.

¹⁹ A contribuição sindical e o financiamento das centrais sindicais. Anais do XIV Simpósio Multidisciplinar da USJT, 2008. Disponível em: <<<http://www.usjt.br/prppg/simposio/pdf/2008.pdf>>>. Acesso em: 30/11/2009.

²⁰ Centrais sindicais: um retorno à Era Vargas. Boletim *CEDES* [on-line]. Rio de Janeiro, mar./abr. 2008. Disponível em: <<<http://cedes.iesp.uerj.br/PDF/08mar%E7o%20abril/centrais%20sindicais.pdf>>>. Acesso em: 11/01/2011.

²¹ Aspectos da legalização das centrais sindicais. Revista *LTr*, Vol. 72, nº 4, abril de 2008.

seu envolvimento na formulação e execução de políticas públicas, e volta-se para a necessidade da implantação de alguma forma de controle metódico, dentro dos parâmetros constitucionais, sobre os processos de constituição das unidades representativas dos interesses de atividades ou profissões.

Consideradas as circunstâncias históricas, a forma com que se costurou o acordo político para a sua aprovação e o próprio conteúdo da lei, tem sido comum a divergência de enfoques e de opiniões com relação aos efeitos da Lei 11.648/2008, bem como quanto ao comportamento das centrais e à maneira como serão tratadas, especialmente nos aparelhos de Estado.

Em entrevista concedida ao jornal *Folha de S. Paulo*, Luiz Werneck Vianna nos dá algumas pistas quanto ao futuro da atuação das centrais nos espaços públicos ao declarar que vê sinais de que no Governo iniciado em 2011 haverá mudança na forma de tratamento dos conflitos sociais e que o movimento sindical será deslocado da posição que vinha ocupando nos espaços de Estado nos oito anos anteriores, voltando à sociedade, para onde os conflitos deverão canalizados e democraticamente processados²². Se essa movimentação ocorrer, a organização sindical necessitará dar um salto de qualidade para se adaptar à sociedade que se modernizou em relação ao Estado. Resta saber, todavia, se os sindicatos, caracterizados pelo marcante vínculo com o Estado, terão adquirido um repertório suficiente para impulsionar salto dessa magnitude.

Mas qual será, afinal, o impacto que a simbiose criada pelo legislador entre as centrais e a organização sindical causará no sistema de representação de interesses? A participação das centrais em espaços públicos institucionais faz confusão entre as esferas da representação política e representação de interesses? Ou será a interface dos interesses de classe com interesses públicos também um modo de se aperfeiçoar a democracia? A acomodação ajustada em lei foi operativa ou ainda persistem tensões e pontos de conflito entre as centrais e o modelo de representação sindical oficial?

Um dos caminhos para buscarmos elementos que possam contribuir na sistematização de respostas às questões levantadas nesta introdução passa pela tentativa de descrever o que será designado nesta pesquisa como *sistema de representação sindical*, tomando-o por ponto de referência para descrevermos também as centrais sindicais.

²² *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. A7, 28 fev. 2011.

O termo *sistema* foi tomado por empréstimo da Teoria dos Sistemas, de Niklas Luhmann, motivado pela possibilidade de se observar a organização sindical no Brasil como uma forma particular de emergência, que deriva de outro(s) sistema(s) autopoietico(s) e produz comunicações específicas, podendo adquirir certo grau de diferença funcional. Advirto, no entanto, que essa aproximação não é feita impunemente. O alto grau de complexidade da teoria, aliado a dificuldades no manejo das suas ferramentas, certamente provoca derrapagens no percurso. Os deslizos, no entanto, não invalidam a escolha do itinerário em razão das novas possibilidades de análise que ele oferece. Apenas o abreviam momentaneamente. Mantêm-se, no entanto, a possibilidade e o desafio da correção de curso para prosseguir na jornada além do que se pôde chegar nesta pesquisa.

Tomando por hipótese que o sistema de representação sindical seja autorreferencial e autopoietico e que tenha adquirido algum código particular para as suas operações, poderemos observar as centrais em relação ao sistema partindo das seguintes premissas: 1) as centrais são fruto da liberdade de associação e não obedeceram a padrões legais apriorísticos no seu processo de criação; 2) paradoxalmente, a referência das centrais na sociedade é a organização sindical oficial; 3) a contribuição sindical obrigatória é uma das fontes de receita das centrais; e 4) elas têm nos espaços públicos seu palco preferencial de ação. Desde então, cabe perquirir se as centrais sindicais pertencem a outro sistema (que não o sindical), em razão do processo de criação diferenciado, ou se, ao contrário disso, são partes integrantes do sistema oficial, por serem portadoras do mesmo código de reprodução. Se a segunda hipótese for correta, então a experiência da Lei 11.648/2008 terá em perspectiva essencialmente a atuação das centrais nos espaços do Estado, o que significa a reprodução de códigos genéticos do sindicalismo oficialista.

Finalizando a introdução, advirto que nesta pesquisa as centrais sindicais não serão tomadas em conta pelos seus predicados pessoais, embora eles necessariamente tenham que ser tratados. Com essa decisão pretendo me afastar da principal linha de abordagem que tem habitualmente guiado as discussões sobre a organização sindical, especialmente a partir dos debates instalados no final da década de 1970, nos quais a qualidade dos personagens na cena social tem papel preponderante. Entendo que o argumento da diferença pessoal não explica integralmente as variações da organização sindical, além de trazer ínsito o alto risco de levar seu condutor à beira do pensamento maniqueísta, pautando conclusões por resultantes de comparações, que têm como referências os valores decorrentes da conotação moral abstraída dos conceitos de *moderno/atrasado*, *democrático/autoritário*, *autêntico/artificial* e

que tais. Para os objetivos desta dissertação, será menos importante analisar as centrais como atores sociais do que observá-las como resultado de uma operação realizada pela *autopoiesis* do sistema de representação sindical.

1 SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO SINDICAL NO BRASIL

1.1 Sistema de representação: esclarecimentos

O presente estudo, como foi esclarecido na introdução, tem por objetivo analisar, através da pesquisa analítica, os efeitos do reconhecimento legal das centrais sindicais como entidades de representação geral dos trabalhadores sobre o sistema de representação sindical brasileiro.

Para fixação da noção de sistema de representação sindical, tal como a expressão será aqui empregada, é conveniente iniciarmos por um breve panorama histórico-evolutivo das formações de representação sindical no Brasil, eis que a pesquisa não se enveredará para outras experiências.

Como se sabe, após algumas décadas de auto-organização e concomitante repressão, verificadas entre o final do século XIX e o início do século XX, a partir dos anos 1930 a organização sindical no Brasil passou a ser objeto de política de Estado, pela qual se estabeleceu a garantia de organização combinada com marcante tutela estatal. Da edição do Decreto nº 19.770/1931 à promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, foram produzidas muitas normas, ao sabor de conjunturas socioeconômicas e políticas as mais diversas, que interferiram, com maior ou menor intensidade, na organização sindical brasileira, cujos traços essenciais são delineados por um conjunto de privilégios, incentivos e monopólios legais que, no curso da história, vem se reproduzindo¹. A denominada

¹ Principais normas versando sobre organização e atuação sindical ou nelas interferindo: Decreto nº 979, de 6 de janeiro de 1903 (faculta aos profissionais da agricultura e indústrias rurais a organização de sindicatos para estudo, custeio e defesa dos seus interesses de seus interesses); Decreto n. 1.637, de 5 de janeiro de 1907 (faculta a criação de sindicatos profissionais e sociedades cooperativas); Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931 (dispõe sobre a sindicalização das classes patronais e operarias); Decreto nº 21.396, de 12 de Maio de 1932 (institui Comissões Mistas de Conciliação para dirimir os dissídios entre empregadores e empregados); Decreto nº 24.694 de 12 de julho de 1934 (dispõe sobre os sindicatos profissionais como tipos específicos de organização das profissões); Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934 (especialmente arts. 23, 120, 121, “j” e 122); Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937 (especialmente arts. 57, 61, “c”, 137, 138, 139 e 140); Decreto-lei nº 1.237, de 2 de maio de 1939 (organiza a Justiça do Trabalho); Decreto-lei nº 1.402, de 5 de julho de 1939 (regula a associação em sindicato); Decreto-lei 2.377, de 8 de julho de 1940 (institui o imposto sindical); Decreto-lei nº 2.381, de 9 de julho de 1940 (dispõe sobre o enquadramento sindical); Decreto-lei 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho, com destaque para o Título V); Decreto-lei nº 9.070, de 15 de Março de 1946 (dispõe sobre a greve); Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946 (especialmente arts. 94, V, 122, 123, 158 e 159); Lei nº 4.330, de 1º de junho de 1964 (dispõe sobre a greve); Lei nº 4.725, de 13 de julho de 1965 (estabelece normas para o processo dos dissídios coletivos); Decreto-lei nº 229, de 28 de fevereiro de 1967 (altera dispositivos da CLT); Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969 (especialmente arts. 89, VI e 166); Lei nº 6.386, de 9 de dezembro de 1976 (altera dispositivos da CLT sobre a contribuição sindical); Portaria MTb nº 3.337, de 8 de setembro de 1978 (veda a associação em caráter intersindical); Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988 (especialmente arts. 8º, 9º, 10, 111, 114 e 149); Lei 7.783, de 28 de junho de 1989 (dispõe sobre o exercício do direito de greve); Emenda Constitucional nº 24, de 9 de dezembro

“legalização das centrais sindicais”, ocorrida em 2008, aparentemente inverteu a lógica até então observada, de condicionamento prévio da organização sindical pelos instrumentos jurídicos. As centrais sindicais foram criadas não em razão das normas legais, mas apesar delas, sendo certo que a Central Única dos Trabalhadores – CUT², primeira central surgida após o regime militar de 1964, nasceu afrontando a proibição, então vigente, de organização intersindical de categorias diversas. O reconhecimento legal das centrais como entidades gerais de representação dos trabalhadores deu-se, portanto, em momento bem posterior ao efetivo início das operações dessas entidades, que têm profícuo histórico de atuação desde a década de 1980. Mesmo não tendo, a seu favor, o reconhecimento da titularidade primária para as negociações coletivas de trabalho e apesar de permanecerem desprovidas de legitimidade para ajuizar ações diretas de inconstitucionalidade, as centrais, ainda antes da Lei 11.648/2008, firmaram-se como entidades de representação sindical por suas atuações concretas, exemplificadas na designação e na manutenção progressiva de membros em fóruns e conselhos governamentais tripartites, na negociação de temas gerais, como salário mínimo e redução de jornada de trabalho, e na ostensiva orientação que ditam aos entes filiados nas suas resoluções e nos seus planos de ação.

Dado o momento histórico em que surgiram, quando estava em curso o processo de abertura política no Brasil que marcou a transição do regime militar para a democracia, as centrais sindicais e as comissões de fábrica (representação dos trabalhadores nos locais de trabalho) foram analisadas como fenômenos organizativos “*inusitados e estranhos ao desenho institucional do sindical oficial*”, conforme acentuou Freitas Junior no artigo intitulado *Outro século de corporativismo sindical no Brasil?*³. Portanto, fenômenos potencialmente capazes de gerar tensões e causar irritações internas no modelo oficial, que poderiam se desdobrar em conflito de soma zero, ou seja, aquele onde as perdas de um lado são proporcionais aos ganhos do outro lado, como também poderiam resultar em acomodações de convivência.

Sabermos se a legalização das centrais propicia uma mudança de eixo no sistema de representação sindical brasileiro ou se apenas o adapta ao meio emergente é uma tarefa que exige opção por uma estratégia metodológica e a escolha de um repertório teórico que possibilite a descrição do *sistema de representação sindical*.

de 1999 (extingue a representação classista na Justiça do Trabalho); e Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004 (altera vários dispositivos relativos ao Poder Judiciário).

² Central Única dos Trabalhadores, fundada em São Bernardo do Campo no ano de 1983 durante o primeiro Congresso Nacional da Classe Trabalhadora (CONCLAT).

³ Publicado na *Revista de Direito do Trabalho*, São Paulo: RT, Ano 26, nº 100, p. 59-65, out./dez. 2000.

Antes de prosseguir delineando a estratégia escolhida, cabe esclarecer que não foi adotada, como método de pesquisa, a clássica abordagem comparativa entre o modelo legal brasileiro – agora impactado pela agregação legal das centrais – e os parâmetros traçados pela dogmática da liberdade sindical. Apesar de entender que a representação sindical é um problema de liberdade sindical, especialmente no que concerne aos pontos de tensão entre a liberdade sindical individual e a liberdade sindical grupal, que concorrem nos processos de criação, cisão e aglutinação de entidades de representação⁴, considero que há duas ordens de conveniências para não abordar o tema na perspectiva desse prisma observatório. A primeira delas decorre da inexistência de alterações no artigo 8º da Constituição Federal⁵, de modo que o pluralismo adotado pelo legislador ordinário em relação às centrais não interfere na unicidade preservada para as entidades pertencentes ao chamado “sistema confederativo”, quais sejam, os *sindicatos* de categorias, as *federações* de grupos de categorias e as *confederações* de ramo de atividade ou setor econômico. Quase nada haveria a se acrescentar aos estudos e análises já existentes acerca do grau de liberdade sindical praticado no Brasil após a redemocratização do país, cujo período histórico foi classificado por Amauri Mascaro Nascimento como fase do *sindicalismo autônomo*⁶. A segunda ordem de conveniência decorre exatamente da vasta literatura sobre o tema da liberdade sindical no Brasil, abordado com muita profusão, tanto em cursos e manuais de Direito do Trabalho, como em monografias, ensaios, *papers* e artigos específicos⁷.

Também não será empregada como estratégia metodológica a abordagem analítica da gênese do modelo de representação sindical implantado no Brasil a partir da década de 1930, seu processo histórico, suas finalidades e seus atributos como construção jurídica⁸, com o objetivo de estabelecer os paradigmas para a compreensão de como se preservam certos

⁴ Orlando Gomes e Elson Gottschalk, ao listarem as liberdades sindicais, alocam a liberdade de fundar um sindicato no rol de liberdades do grupo profissional (*Curso de Direito do Trabalho*. Rio de Janeiro: Forense, 2002), mas há autores que entendem que tal liberdade é de titularidade do indivíduo.

⁵ Desde 2005 tramita na Câmara dos Deputados Federais a proposta de emenda à Constituição (PEC) nº 369/2005, de autoria do Executivo. Tal PEC foi produzida pelo Fórum Nacional do Trabalho criado no primeiro mandato de Lula e propõe alterações significativas na redação do artigo 8º para ampliar a liberdade sindical, estabelecer a representatividade como condição de reconhecimento das entidades sindicais e condicionar contribuições compulsórias à celebração de norma coletiva de trabalho. Quase imediatamente após a sua apresentação no Congresso, a PEC 369 perdeu força política e somente em 2011 voltou a tramitar com a apresentação de parecer pelo relator da matéria na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que se manifestou pela admissibilidade da proposição.

⁶ A liberdade sindical na perspectiva do direito legislado brasileiro. In: FREDIANI, Yone; ZAINAGHI, Domingos Sávio (coord.). *Relações de Direito Coletivo Brasil-Itália*. São Paulo: LTr, 2004.

⁷ Além dos já citados Gomes e Gottschalk, destaco autores brasileiros como Evaristo de Moraes Filho; Arnaldo Süsskind; Amauri Mascaro Nascimento; José Francisco Siqueira Neto; Adriano Guedes Laimer; José Rodrigo Rodriguez; Luiz Alberto Matos dos Santos; Zoraide Amaral de Souza; e Sandor José Ney Rezende entre tantos.

⁸ Notadamente a partir da edição das normas legais que regulamentaram as diretrizes da Constituição de 1937 para as relações coletivas de trabalho.

institutos vinculados ao modelo que se convencionou denominar “corporativista”, notadamente a arrecadação de contribuições parafiscais, a integração colaboracionista com o Estado⁹ e a “universalidade” da representação única¹⁰. Apesar disso, é relevante abrir parêntese para destacar que, adiante do corporativismo de Estado, ocorreu na Europa, com possibilidades de repercussão no Brasil, o fenômeno do *neocorporativismo*, ou corporativismo social, tão bem esmiuçado no ensaio publicado por Philippe Schmitter em 1974¹¹, que partiu da indagação se ainda seria o século do corporativismo, tal como prenunciara Mihaïl Manoïlesco quarenta anos antes¹². Observando o *modus operandi* da representação de interesses na Europa, Schmitter descreveu um tipo ideal corporativismo, definindo-o como um sistema de representação de interesses constituído por unidades que se organizam em categorias singulares, quantitativamente limitadas, obrigatórias, não competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou autorizadas (quando não criadas) pelo Estado e às quais se assegura um deliberado monopólio representativo em troca da conformação com certo grau de controle estatal sobre a seleção de seus líderes e sobre a articulação das suas demandas. Estabelecido o conceito de corporativismo, Schmitter diferenciou o tipo de representação corporativa de outras três *síndromes*¹³ alternativas: o pluralismo, o monismo e o sindicalismo¹⁴. Adiante disso, demonstrou que da mesma matriz conceitual derivam dois subtipos de corporativismo, que são o corporativismo de Estado, natureza autoritária, e o corporativismo social, de natureza democrática.

⁹ Geradora de protecionismos e favoritismos, cfe. FREITAS JUNIOR, Antonio Rodrigues de. O sindicato na experiência jurídica brasileira: autonomia e liberdade versus favoritismo estatal. In: THOMÉ, Candy Florêncio; SCHWARZ, Rodrigo (orgs.). *Direito coletivo do trabalho: curso de revisão e atualização*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 98.

¹⁰ Refiro-me ao fato de o sindicato representar todos os integrantes da dada categoria e negociar em nome deles independentemente de adesão dos indivíduos ao sindicato.

¹¹ Still the century of corporatism? In: PIKE, Frederick & STRITCH, Thomas (ed.). *The new corporatism: social-political structures in the iberian world*. Londres, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1974, p. 85-131.

¹² Trata-se da obra *O século do corporativismo*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1938.

¹³ No original, *syndrome*. O termo que deve ser entendido como *gestalt* (modelo).

¹⁴ O *sindicalismo*, síndrome de natureza “radical e utópica”, foi definido por Schmitter como “*um sistema de agregação de interesses (mais do que de representação) em que as unidades constituintes são um número ilimitado de categorias singulares, voluntárias, não competitivas (ou melhor, separadas e agrupadas), não ordenadas hierarquicamente nem funcionalmente especializadas, não reconhecidas, criadas nem autorizadas pelo Estado ou partido, nem controladas em sua seleção de lideranças ou articulação de interesses pelo Estado ou partido, nem exercendo um monopólio representativo, mas resolvendo seus conflitos e “alocando seus valores com autoridade” autonomamente, sem a interferência do Estado*”. Op. cit., p. 98, tradução do autor.

O refinamento das definições de Schmitter e o seu alto grau de compatibilidade com os padrões da representação sindical instituídos no Brasil a partir da década de 1930¹⁵ constituem um chamariz muito sério que induz o pesquisador a revisitar seu ensaio, não obstante os reparos posteriores que Gerhard Lehbruch¹⁶ e Guillermo O’Donnel¹⁷, entre outros, opuseram-lhe, como destaca Elisabetta Gualmini¹⁸.

Para as finalidades deste estudo, no entanto, convém fechar as referências ao Estado Social, caracterizado pela atuação privilegiada, mas circunstanciada, de movimentos sociais e sindicatos, admitindo que, para além dele, há uma terceira forma de organização do Estado, que alguns autores chamam de “*pós-moderno*” e outros, como Celso Fernandes Campilongo, denominam “*pós-social*”, onde o exercício da cidadania e a busca por justiça material obedecem a novos paradigmas, com reflexos nas formas sistêmicas de representação, quer políticas, quer de interesses. Eis a constatação de Campilongo:

O descrédito de partidos, casas legislativas e processos eleitorais [...] e o enfraquecimento dos sindicatos significam uma reviravolta nas práticas políticas e nos mecanismos de conquistas de direitos e alargamento da cidadania. Para o Estado liberal, a cidadania estava vinculada à posição do indivíduo no mercado. O Estado social procurou construí-la a partir de uma relação mais equilibrada com o mercado, assentada na expansão da esfera pública. Nos dois momentos – cidadania liberal e social –, as instituições da democracia representativa e as organizações do trabalho centralizaram seus esforços na regulação estatal. A cidadania liberal trabalhava na perspectiva da tutela legal dos direitos individuais: uma cidadania restrita aos proprietários. A cidadania social atuava no sentido das garantias normativas dos direitos dos trabalhadores: uma cidadania ampliada. No Estado pós-social, a política alarga-se para além do marco do próprio Estado e de sua regulação. Sem abrir mão das conquistas da cidadania regulada, delinea-se um grande campo, não estatal e não mercantil, de respeito às subjetividades, à autonomia, de combate à burocracia e às formas de exclusão social baseadas no sexo, na raça, na idade,

¹⁵ Note-se, no entanto, que a concepção de corporativismo em Schmitter, assim como em Manoïlesco, não se reporta à representação sindical, abrangendo todas as organizações sociais que representam interesses.

¹⁶ Liberal corporatism and party government, discussion paper (1976). Trad. It. In: MARAFFI M. (a cura di). *La società neo-corporativa*. Bologna, Il Mulino, 1981, p. 163-198. Nesse ensaio, Lehbruch redefiniu o corporativismo na perspectiva da atuação das representações de interesse na formulação de políticas públicas, chamando de liberal-corporativismo o modelo institucionalizado de formação de políticas, onde grandes organizações de interesses colaboram entre si e com as autoridades públicas, não apenas na articulação dos interesses, mas também na chamada “alocação imperativa de valores” e na implementação dessas políticas (p. 165).

¹⁷ Corporatism and the question of the State. In: MALLOY, James (ed.). *Authoritarianism in Latin America*. University of Pittsburgh Press, 1979.

¹⁸ *Le rendite del neo-corporativismo* (Politiche pubbliche e contrattazione privata nella regolazione del mercato del lavoro italiano e tedesco). Messina (It.): Rubbettino Editore, 1997.

no consumo e na classe. A cidadania pós-social é emancipatória e, por vezes, caminha à margem da regulação estatal: uma cidadania desregulada¹⁹.

Na perspectiva da sociedade *pós-social*, a emergência de movimentos sociais fundados nas comunidades, que preconiza a cidadania desregulada sem prejuízo das garantias conquistadas, pode se tornar fator exógeno que causa irritações ou perturbações nos sistemas sociais, incluindo os sistemas de representação, políticos ou de interesses, e os estimula a realizar operações seletivas, pelas quais apreendem e, ao mesmo tempo, reduzem a complexidade do ambiente, para atualizar suas possibilidades sem perda de identidade sistêmica. Se assim ocorrer, essas operações seletivas, em grande medida, podem explicar a capacidade retroalimentação e preservação dos sistemas funcionais na sociedade.

Se considerarmos que representação sindical no Brasil evoluiu de maneira idiossincrática e adquiriu a partir do final da década de 1930 um elevado grau de organização de matiz institucional, poderemos, então, considerar a hipótese de que o sindicalismo perdeu as características essenciais de movimento social ao tempo que adquiriu certa funcionalidade, potencialmente capaz de diferenciá-lo na sociedade, embora tal diferenciação ainda seja pouco nítida. Essa possibilidade valida o esforço para descrever a representação sindical no Brasil numa perspectiva sistêmica, privilegiando a observação das suas operações de comunicação como condição de densidade temporal.

Não me refiro à noção clássica de sistema, que o define como conjunto de estruturas interdependentes, ordenadas segundo um princípio unificador. A hipótese considerada para esta pesquisa é a de que a representação sindical no Brasil evoluiu a ponto de adquirir a consistência de um sistema parcial da sociedade, *funcional, autorreferencial e autopoietico*, capaz de se diferenciar do ambiente pela realização de *operações* que reproduzem seu código específico. A adoção de tal premissa aproxima a pesquisa da Teoria dos Sistemas desenvolvida por Niklas Luhmann²⁰, com o propósito de tomar dela emprestado

¹⁹ CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Os desafios do Judiciário: um enquadramento teórico*. In José Eduardo Faria (org.), Direitos humanos, direitos sociais e justiça. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 32.

²⁰ A produção bibliográfica de Luhmann e sobre Luhmann é vastíssima. Para as estritas finalidades deste estudo foram principalmente consultadas as seguintes obras: a) do próprio Luhmann: *La sociedad de la sociedad*. México D.F.: Editorial Herder, 2007 e *Introdução à Teoria dos Sistemas*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009, que é uma coletânea de aulas magistrais (Vorlesungen) ministradas durante o semestre de inverno de 1992, na Universidade de Bielefeld, Alemanha, publicada por Javier Torres Nafarrate; b) de outros autores sobre Luhmann e a sua Teoria dos Sistemas: CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Política, sistema jurídico e decisão judicial*. São Paulo: Saraiva, 2011. LOSANO, Mario G.. *Sistema e estrutura no direito*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011. V. III: do século XX à pós-modernidade. SOBOTTKA, Emil Albert. Sem objetivo? Movimentos sociais vistos como sistema social. In RODRIGUES, Léo Peixoto; MENDONÇA, Daniel de (orgs). Ernesto Laclau e Niklas Luhmann: pós-fundacionismo, abordagem sistêmica e as organizações sociais. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006, p. 115-128. TEUBNER, Gunther. *O Direito como sistema autopoietico*. Lisboa: Fundação Calouste

o instrumental analítico necessário para descrever a representação sindical como um sistema parcial da sociedade, provido capacidade de autorreprodução *seletiva*, notadamente quando novos elementos, inclusive os legais, desencadeiam processos de variação que irritam o sistema.

Para dar conta de tal tarefa, ou seja, estudar o fenômeno da representação sindical no Brasil como um sistema autopoietico, é necessário iniciá-las por esclarecimentos, em termos básicos, acerca de alguns dos principais conceitos desenvolvidos por Luhmann em sua complexa e sofisticada teoria sistêmica, de modo a permitir o recorrente manejo desse instrumental nas análises que serão feitas.

Um ponto de partida de Luhmann para definir sistema social é o *princípio da diferenciação*. Para ele, o sistema não é meramente uma unidade, mas uma diferença. De modo autológico, a diferença entre *sistema* e *meio* – que possibilita a emergência do sistema – é a diferença mediante a qual o sistema já se encontra consumado. O sistema delimita a si mesmo por meio de suas operações recursivas, dentre as quais está a observação. Como sintetiza Campilongo:

Um sistema caracteriza-se pela diferença com seu ambiente e pelas reproduções internas de autoreprodução de seus elementos. A sociedade é um grande sistema social que compreende, no seu interior, todas as formas de comunicação. A sociedade não é composta por homens ou por relações individuais, mas sim por comunicações. Os homens, enquanto sistemas psíquicos e orgânicos, são o ambiente necessário e indispensável da sociedade²¹.

Para observar a sociedade, o ser humano deve ser diferenciado do sistema social e deslocado para o seu ambiente, ao mesmo tempo em que a sociedade se torna o ambiente para o ser humano (síntese dos sistemas psíquico e biológico). Essa diferenciação é feita pela concepção do *sentido* como o princípio constitutivo dos sistemas não biológicos, constituídos pela vida. Se o *sentido da consciência* é a aquisição evolutiva que constitui os sistemas psíquicos, o *sentido da comunicação* é o tipo específico de operação que constitui e reproduz os sistemas sociais.

A *comunicação* é a unidade elementar da *autopoiesis* do sistema social. Isso quer dizer que o sistema social só se constitui como sentido a partir da comunicação e significa também que a comunicação é o tipo específico de operação necessário à emergência do

Gulbenkian, 1993. VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. *Teoria dos sistemas e o direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2009.

²¹ CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Política, sistema jurídico e decisão judicial*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 66.

sistema social. A comunicação gera comunicação por meio de comunicação. Como explica Orlando Villas Bôas Filho, a comunicação foi “*concebida por Luhmann como a síntese de três seleções: mensagem (Mitteilung), informação (Information) e compreensão (Verstehen)*”²², não se confundindo com a linguagem exatamente porque exige a compreensão (mas não o consenso) da mensagem e da informação nela contida. A comunicação é forma de constituição de sentido (*Sinn*), definido por Luhmann como aquisição evolutiva que permite a criação seletiva de sistemas psíquicos e sociais (não dos biológicos, cujo elemento de criação é a vida).

A teoria da comunicação surgiu quando Luhmann desenvolveu um novo paradigma para as ciências sociais com o objetivo de superar os “obstáculos epistemológicos” que tornaram a sociologia, baseada na teoria da ação, inadequada para descrever a sociedade moderna, caracterizada pela hipercomplexificação. Portanto, a mudança proposta por Luhmann foi decorrência das suas críticas, tanto à clássica “teoria da ação”, como também à “teoria da ação comunicativa”, de Jürgen Habermas, porque ambas, ao manter o homem numa posição central no interior do sistema social, geram, segundo Luhmann, inconsistências exatamente por não estabelecer a diferença entre sistema e ambiente. Luhmann propõe que se considere *indivíduo e sociedade*, ou seja, sistemas psíquicos e sistemas sociais, *ambientes um para o outro*. Com essa decisão teórica Luhmann “*assume a exclusão recíproca entre sistemas psíquicos, cuja reprodução autopoietica se baseia na consciência, e sistemas sociais, cuja reprodução se fundamenta na comunicação*”²³. O conceito de comunicação, dessa forma, substitui o conceito de ação como elemento fundamental da sociedade.

É Villas Bôas Filho quem sintetiza:

Visando superar as limitações e os impasses da “teoria da ação”, Luhmann concebe sistemas psíquicos e sistemas sociais como tipos distintos de sistemas auto-referenciais que, embora fundamentem sua autopoiese no sentido, utilizam, respectivamente, a consciência e a comunicação como base de suas operações recursivas. [...] a comunicação é definida em termos de uma operação sistêmica que não depende de elementos exteriores (ou seja, existentes em seu ambiente), ainda que os pressuponha²⁴.

Outro elemento importante para a Teoria dos Sistemas provém dos estudos do biólogo chileno Humberto Maturana. Trata-se da teoria do *encerramento operativo*, de acordo

²² VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. Teoria dos sistemas e o direito brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 34.

²³ VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. Op. cit., p. 3-4.

²⁴ Idem, ibidem, p. 33 e 49.

com a qual a diferença entre sistema e meio só se realiza e se torna possível pelo sistema. O ponto cardinal do preceito reside na constatação de que o sistema estabelece seus próprios limites, mediante operações exclusivas, desde onde pode ser observado. O sistema é *endógeno*, opera no lado interno da forma e não pode empregar suas próprias operações para entrar em contato com o meio. O encerramento operativo faz com que o sistema dependa da sua própria organização. As estruturas específicas podem ser construídas e transformadas unicamente mediante operações que surgem nele mesmo. O axioma do encerramento operativo nos leva aos dois pontos mais discutidos da Teoria dos Sistemas de Luhmann: a) a *auto-organização*; b) a *autopoiesis*²⁵. *Auto-organização* significa construção de estruturas próprias dentro do sistema. *Autopoiesis* significa determinação do estado posterior do sistema, a partir da limitação anterior à qual a operação chegou.

Para a teoria que se baseia em operações, as estruturas só existem e produzem efeitos no momento em que o sistema põe em funcionamento suas próprias operações. Essa concepção de *estrutura* contradiz a abordagem usual, que a coloca no eixo da distinção *estrutura/processo*, onde estrutura significa estabilidade e processo significa mudança. Como é possível explicar as retenções do passado e as antecipações do futuro realizadas mediante as estruturas? A essa questão, Luhmann responde que somente no presente se obtém o acoplamento entre o que se designa como *memória* e o que se define como expectativa, projeção ou sequência. A memória não é o passado armazenado; ela é uma espécie de prova de consistência que não demanda a especificação de quando ocorreram os acontecimentos. A memória é pragmática, uma vez que maneja expectativas, antecipações, propõe metas, fins, escolhe meios etc. A teoria da memória põe ênfase na orientação pragmática para o futuro, visando garantir que a consciência possa guiar-se por expectativas que já tenham passado pela prova da consistência: seja de algo que se deseja alcançar, mas que igualmente se possa temer, ao ver aproximar-se, e que se enfrente (*cross checking*)²⁶.

As estruturas são expectativas sobre a capacidade de conexão das operações, ou seja, a antecipação futura de sentido (troca *input/output* por estímulo/resposta). Os sistemas de alta complexidade estrutural combinam em seu interior seleções estruturais que só podem obter por si mesmos, para que disponham de um repertório maior para a ação. As estruturas

²⁵ Esse termo tem origem na distinção aristotélica entre *praxis* (o trabalho por si) e *poiesis* (efeito externo) e foi criado pelo biólogo Humberto Maturana para explicar que um sistema só pode produzir operações na rede de suas próprias operações, sendo que a rede na qual essas operações se realizam é produzida por essas mesmas operações.

²⁶ Op. cit., p. 114.

são produto de autocriação. Não são trazidas de fora, mas se devem ao *acoplamento estrutural*. As estruturas só podem se realizar mediante operações próprias do sistema; e as operações só adquirem direcionamento porque as estruturas indicam o rumo. É o que Luhmann denomina de *processo circular*.

Dado o seu alto grau de complexidade, a sociedade moderna gerou, de acordo com a ideia de evolução presente na teoria de Luhmann, um tipo de diferenciação social específico, baseado em subsistemas funcionalmente diferenciados, que se relacionam no interior do sistema social. Dito de outra forma, de sistemas autopoieticos podem emergir outros sistemas autopoieticos. Villas Bôas Filho esclarece:

Para Luhmann, a forma de diferenciação estabelece o modo pelo qual a relação de diversos subsistemas se realiza no interior de determinado sistema social, constituindo assim a estrutura de tal sistema, uma vez que, além de estabelecer a ordem que pauta a relação intersistêmica, acaba por pré-selecionar as possibilidades de comunicação, fixando, como decorrência, os limites de complexidade que podem ser alcançados no bojo de uma dada sociedade. Ora, se a complexidade supera tais limites, torna-se necessária uma alteração na forma de diferenciação do sistema, razão pela qual Luhmann afirma que o motor exógeno da evolução social seria justamente o aumento a complexidade. [...] partindo dessa premissa, Luhmann distingue entre diferenciação segmentária, diferenciação centro/periferia, diferenciação estratificada ou hierárquica e, finalmente, diferenciação funcional²⁷.

A enunciação da teoria da diferenciação funcional dos subsistemas emergentes abriu mais uma polêmica entre Luhmann e Habermas, pois, como afirma Villas Boas Filho, “a diferenciação funcional, ao contrário do que ocorria na diferenciação estratificada, não possibilita a representação global da sociedade tal como a que Habermas pretende obter a partir do construto da esfera pública”²⁸.

Nas sociedades modernas, os sistemas sociais se tornaram funcionalmente diferenciados em sistemas parciais, como o econômico, o político, o jurídico, o científico, o educacional, o cultural etc. Cada sistema parcial possui seu *código de comunicação* e realiza operações autorreferenciais fechadas ao mesmo tempo mantém aberturas cognitivas, através do acoplamento estrutural. A propósito, Campilongo explica que:

²⁷ Op. cit., p. 104.

²⁸ Idem, ibidem.

Todos os sistemas funcionalmente diferenciados possuem um código próprio que lhes confere unidade e fechamento operacional. Esse fechamento, como insistentemente explica Luhmann, é condição para abertura do sistema às referências do ambiente e aos programas de mudança no sistema. Enfim, os sistemas autopoieticos operam, contemporaneamente, de modo aberto e fechado. Reagem tanto a condições internas quanto externas. Essas formas de reação caracterizam a capacidade de ressonância do sistema. Mas um sistema não pode reagir de maneira indiscriminada. Deve sempre observar o duplo valor de seu código (condição de abertura e fechamento do sistema) e, conseqüentemente, operar um segundo tipo de comunicação que lhe é próprio. Um sistema reage sempre com sua frequência interna. Isso impõe limites claros às funções e prestações de cada sistema funcional e permite identificar fronteiras e mecanismos de interdependência com os demais sistemas²⁹.

Em razão disso, não é possível que um sistema social prepondere sobre o outro, sob pena de corrupção do código de comunicação. Dessa forma, embora a racionalidade jurídica se comunique com a economia, aquele sistema não consegue operar os códigos específicos deste, sendo rigorosamente verdadeira a recíproca. A impossibilidade de preponderância de um sistema sobre o outro torna a sociedade moderna acêntrica e fragmentária.

O próprio Luhmann se encarregou de descrever o sistema jurídico como um sistema parcial, funcionalmente diferenciado, autorreferencial e autopoietico, abrindo as possibilidades para a descrição de outros subsistemas sociais mediante o emprego das mesmas ferramentas analíticas.

Trata-se, evidentemente, de uma tarefa árdua, ainda mais se considerarmos que, nesse ponto, Luhmann é radical e para ele não existe o meio termo: ou os sistemas são autopoieticos ou não são. É Gunther Teubner quem se propõe a contornar obstáculos decorrentes da teoria da *autopoiesis* social ao enunciar um conceito de autonomia relativa que permite distingui-la da *autopoiesis*, emprestando maior flexibilidade na descrição dos sistemas parciais³⁰.

Neste ponto começa o esforço para aproximar a descrição do sistema de representação sindical brasileiro à descrição de um sistema autopoietico, autorreferente e dotado de funções sociais específicas, ou seja, capaz de produzir comunicação mediante operações de fechamento operacional e abertura cognitiva. De acordo com as abordagens sistêmicas sobre movimentos sociais, estes podem se tornar sistemas autopoieticos mediante

²⁹ Op. cit. (2011), p. 75.

³⁰ TEUBNER, Gunther. *O Direito como sistema autopoietico*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993, p. 71.

comunicações voltadas para a mobilização, que seria uma quarta seleção para a síntese da comunicação³¹. No entanto, como os movimentos sociais são, na concepção sistêmica, comunicações de contradições que se tornam conflitos que, uma vez instalados no sistema social se tornam sistemas parasitários, que não se diferenciam para formar um novo sistema, eles somente permanecem existindo dentro do próprio hospedeiro, podendo ser, ao mesmo tempo, hospedeiros de vários sistemas funcionalmente diferenciados.

Na sociedade brasileira, o movimento sindical a partir dos anos 1930 passou a progressivamente a operar dentro das estruturas oficiais, adquirindo feições institucionais que o diferenciou dos movimentos de protesto em geral, já na que na estrutura oficialista a contraparte econômica também se organizou em sindicatos para compor conflitos. Se considerarmos que os sindicatos, no Brasil, se tornaram unidades de um sistema que tem por função representar os interesses profissionais e econômicos de grupos na autocomposição de conflitos de interesse, desempenhando a função representativa a partir do seu reconhecimento como órgão oficial de representação, então será possível admitir que o sistema de representação sindical brasileiro tenha adquirido um código próprio que distingue quem define e executa os programas de ação sindical (inclusão) de quem não define nem executa programas de ação sindical (exclusão). A operação *incluir/excluir* ganha sentido autorreferencial na medida em faz seleções que não se reduzem às escolhas jurídicas ou econômicas ou políticas ou temáticas (dos movimentos de protesto). A formação de uma unidade de representação sindical no local de trabalho é uma operação que o sistema sindical realiza dentro de si, tendo referência no seu próprio funcionamento. Da mesma forma, o sistema possui aberturas cognitivas com o meio e com outros sistemas sociais, mas conserva sua identidade. Há, no sistema assim pensado, componentes (estruturas, processos e entorno) que o aproximam da ideia de sistema autopoietico com algum grau de diferenciação.

Desde a observação de segundo grau³² do sistema de representação sindical como um sistema autopoietico, pode ser possível explicar como os acoplamentos estruturais (do sistema de representação sindical com o ambiente) estimularam operações autorreferenciadas que permitiram a formação de novas estruturas de representação no seu interior, especialmente as centrais sindicais e as organizações por locais de trabalho, através de

³¹ Essa explicação é dada Sobottka (op. cit., 2006, p. 125-126) ao expor os estudos feitos por Heinrich Ahlemeyer sobre sistemas sociais baseados na mobilização na sua tese de livre-docência (1995).

³² Quando uma operação de comunicação utiliza uma diferenciação ela faz uma operação de escolha (uma coisa ao invés de outra). Essa operação é uma observação de primeira ordem. No entanto, a distinção utilizada não pode ser observada pela própria observação, mas apenas por um observador externo, dito de segunda ordem, que faz a observação da observação.

processos de variação, seleção e estabilização. Essas novas estruturas emergentes reproduzem elementos do próprio sistema na medida em que operam de acordo com um determinado código de comunicação que diferencia quem representa interesses profissionais e econômicos em conflitos coletivos de trabalho e quem não os representa.

1.2 Representação política e representação de interesses

Se a representação sindical no Brasil pode ser observada como um sistema social parcial, constituído com os predicativos da autorreferência e da autorreprodução, é necessário entendermos qual é o *tipo* e quais são as principais características da *representação* pertencente ao sistema sindical, tendo em conta suas relações com o Estado, que é um Estado republicano fundado no sistema político pluralista e democrático; no sistema econômico de livre iniciativa, baseado na função social da propriedade e na possibilidade de intervenção do Estado; e no sistema jurídico de direitos fundamentais e ativismo judiciário, nos termos da Constituição Federal de 1988³³.

Para Norberto Bobbio, o conceito de *representação* é ambíguo já que *representar* pode ser entendido em sentido técnico-jurídico, qual seja, “agir em nome e por conta de outrem”, como também pode significar “reproduzir” ou “refletir” ou “espelhar”, de qualquer modo, uma realidade objetiva, ainda que essa realidade só possa ser “representada” ou que possa, também, dar-se em si³⁴. Para melhor esclarecer sua afirmação, Bobbio enfatiza que há na língua italiana duas palavras distintas, embora originárias do mesmo verbo, para designar ambos os significados de “representar”: *rappresentanza* e *rappresentazione* que correspondem, respectivamente, ao exercício de um mandato (vinculado ou livre) e ao espelhamento de interesses (de cada interesse organizado ou de todos os interesses, inclusive os não organizados). No entanto, a existência de designações específicas não obsta que os dois significados de representação sejam, corriqueiramente, sobrepostos e confundidos como, por exemplo, quando se qualifica o parlamento italiano como órgão que representa o país tanto no sentido de que os seus integrantes agem em nome e por conta dos eleitores (mandato), como no sentido de que o reflete (“o parlamento é o espelho do país”). Como explica Bobbio:

A passagem de um para outro significado começa a tornar-se sensível quando surge, na Inglaterra, por volta de meados do século XIX, o problema de substituir o sistema eleitoral de colégios uninominais pelo sistema proporcional, com base no argumento de

³³ Em especial, ver artigos 1º, 3º, 5º, 127, 134, 170 e 173

³⁴ *Teoria geral da política: a filosofia e a lição dos clássicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 457.

que é mais “representativo”, onde “representativo” é adjetivo derivado não de “rappresentanza” [representação], mas de “reppresentazione” [“espelhamento”]. Na expressão “democracia representativa”, o adjetivo já adquiriu, de modo estável, os dois sentidos: uma democracia é representativa no duplo sentido de possuir um órgão no qual as decisões coletivas são tomadas por representantes, e de espelhar através desses representantes os diferentes grupos de opinião ou de interesse que se formam na sociedade. Esses dois significados tornam-se evidentes quando se contrapõe à democracia representativa à democracia direta. Com relação ao primeiro significado, a democracia direta é aquela na qual as decisões coletivas são tomadas diretamente pelos cidadãos; no segundo, é aquele que propondo aos cidadãos quesitos em termos alternativos, torna impossível ou menos provável o espelhamento [la rappresentazione] da sociedade. Paradoxalmente, a democracia direta é, no sentido do “espelhamento” [della rappresentazione], menos representativa que a democracia indireta³⁵.

O tema da representação, particularmente a *representação de interesses*, foi novamente fomentado e readquiriu atualidade, dentre outras causas, em razão do debate sobre o neocorporativismo (ou corporativismo social) fomentado nos anos 1970, sobretudo com a publicação do seminal artigo de Schmitter, conforme referências feitas no tópico anterior. Esse debate trouxe à tona a importância da negociação entre representantes de interesses contrastantes que, segundo Bobbio, apresentam todas as características da *representação de interesses*, que se distingue da *representação política* notadamente porque nos conflitos de interesse, especialmente nos conflitos de trabalho, a solução ocorre mediante autocomposição. Já nos conflitos políticos, aplica-se o princípio de maioria.

Discorrendo sobre o tema *corporativismo e representação de interesses*, em aula ministrada na Escola de Especialização da Faculdade de Direito da *Università Studi di Bari*, Freitas Junior, para diferenciar a representação política da representação de interesses, valeu-se dos ensinamentos clássicos de Max Weber, para quem esses dois tipos-ideais de representação se distinguem essencialmente pela natureza dos respectivos mandatos: os mandatários políticos são representantes livres, que agem em prol de interesses gerais, difusos; já os mandatários de interesses se encontram invariavelmente vinculados aos desígnios do grupo social mandante e agem na defesa de interesses específicos. Eis a síntese exposta por Freitas Junior:

Para maior brevidade, apresento-lhes como atalho a paradigmática proposição conceitual do Weber de “Economia e Sociedade”, quando se ocupa do problema da representação. Para Weber, representação consiste numa situação associativa objetiva em que a ação de determinados membros se imputa aos demais, de modo que esses a considerem legítima e

³⁵ Op. cit., p. 458-459.

vinculatória, do que sucede uma relação de fato. Ainda seguindo de perto a proposição de Weber, o fenômeno genérico da representação manifesta-se por intermédio de dois grandes tipos-ideais: a representação livre (equivalente àquela que em outros autores vem denominada representação política); e a representação de interesses. Como tipos-ideais que são, as duas espécies de representação somente se manifestam em sua forma pura no plano conceitual, tendo importância metodológica na medida em que possam constituir figuras paradigmáticas para fins estritamente analíticos [...] Em Weber, se na representação “livre” o representante age segundo suas próprias convicções, no que supõe ser o “interesse geral” inespecífico dos representados, na representação “de interesses” está presente o fenômeno da “corporação” na qual o representante se manifesta como expressão dos interesses de uma dada profissão, estamento ou classe, sendo essa a razão pela qual o representado é designado pelos seus pares (e não por um universo inespecífico de representados)³⁶.

Na mesma exposição, Freitas Junior também se referiu às distinções feitas por Bobbio, para quem a *representação política* expressa o sistema institucional de atuação do poder “*por intermédio do qual se constituem obrigações e deveres, com vistas à promoção de interesses de um universo inespecífico de pessoas*”. A *representação de interesses*, por sua vez, “*expressa o conjunto de instituições entre as quais podem figurar, e frequentemente figuram, mecanismos de revogabilidade de poderes (mandato imperativo), tendente à promoção dos interesses relativos a um universo determinado de pessoas*”³⁷.

O próprio Bobbio vai além e assegura que, se por um lado, o conceito de representação é ambíguo, por outro lado, o conceito de *interesse* é genérico e de difícil definição. Interesse pode significar tanto uma situação objetiva (como a satisfação de uma necessidade: *servir ao interesse de*), como um estado subjetivo (uma disposição favorável: *ter interesse em*). A variável que torna um interesse específico são os adjetivos que se lhe atribuem: *privado* ou *público*; *particular* ou *geral*; *local* ou *nacional*; *individual* ou *coletivo*; *parcial* ou *global*; *imediato* ou *mediato*; *presente* ou *futuro* etc.³⁸. Destarte, quando se fala em representação de interesses em contraposição à representação política, fala-se um tipo particular de interesse, que é parcial, local, corporativo ou fracional, o que, de outro modo, quer dizer que a representação política é também uma representação de interesses, mas de interesses gerais, nacionais, comuns, abrangentes.

Comparando-se os modelos jurídico-institucionais de organização do Estado, considerados em formas ideais, podemos dizer que no modelo liberal a representação de

³⁶ Aula ministrada em 13/02/1998 cujos apontamentos foram publicados na forma de artigo na Revista Integração Ensino Pesquisa Extensão, São Paulo, v. 4, p. 149-151, 1998. Destaques do original.

³⁷ Idem, ibidem.

³⁸ Op. cit., p. 460.

interesses é recusada e a representação política é exclusiva; que no modelo neoliberal a representação de interesses é subordinada e a representação política é preponderante; que no modelo corporativo a representação política é recusada e a representação de interesses é exclusiva; e que no modelo neocorporativo a representação política é subordinada e a representação de interesses preponderante³⁹.

Com isso, concluímos que a representação sindical é um tipo de representação de interesses, cujo papel sócio-político mais ou menos preponderante deriva do modelo jurídico do Estado em que se forma. Vimos que a representação de interesses se encontra tradicionalmente voltada para a composição de conflitos do trabalho. Falta acrescentar que ela pode ter fundamento puramente institucional, de feição publicística, ou se lastrear apenas na autonomia privada coletiva ou, ainda, mesclar essas duas naturezas, calibrando suas posições. Esta última forma representa o caráter bifronte e segmentário da representação sindical, com uma dimensão estatizante e outra privatizante, conforme alertou O'Donnell quando definiu o corporativismo como um conjunto de estruturas que ligam a sociedade ao Estado, ao lado de outras estruturas que formam o sistema político⁴⁰. Para Alain Supiot, o conceito de representação sindical não está circunscrito apenas ao direito privado (em particular ao contrato de mandato) ou apenas ao direito público (como as formas de representação política), combinando, por dedução, caracteres desses dois ramos jurídicos⁴¹.

De outra parte, com o advento da sociedade *pós-social*, na qual ascendem os movimentos sociais e a política se alarga para além do Estado e dos marcos regulatórios dele emanados, pode-se perceber que sistemas de representação de interesses, notadamente o de representação sindical, realizam operações visando funcionalizar a negociação de interesses mais abrangentes, como as questões de gênero, de etnia e de idade, por exemplo, deixando de se limitar aos conflitos imediatos do trabalho para alcançar pautas como o acesso a equipamentos e serviços sanitários, de cultura e educação, inclusive formação profissional, e de previdência social e assistência social. A necessidade de a representação sindical ser exercida para a defesa de interesses menos parciais, menos locais, menos corporativos ou fracionais foi percebida por vários estudiosos, sendo tema de pesquisas, dissertações e teses desde a década de 1990⁴². No âmbito dos programas de ação das centrais sindicais (e também

³⁹ Cfe. FREITAS JUNIOR, op. cit. (1989), p. 153, Quadro VII.

⁴⁰ Op. cit., p. 47-48.

⁴¹ SUPIOT, Alain. *Critique du droit du travail*. Paris: PUF, 1994, p. 142.

⁴² A título de exemplo cito: LAIMER, Adriano Guedes. *O novo papel dos sindicatos*. São Paulo: LTr, 2003, onde o autor destaca a participação dos sindicatos na formação de leis e de políticas públicas voltadas às relações de consumo, ao combate ao desemprego e contra discriminações negativas de gênero e etnia.

de vários sindicatos) temas de interesse mais geral da população têm sido encampados como objetivo sindical⁴³.

Tais fatores tornam ainda mais complexa a tarefa de definir a natureza jurídica da representação sindical, não se olvidando que ela compreende a defesa de interesses tanto coletivos como individuais. Túlio de Oliveira Massoni, citando Bruno Caruso, sustenta que a representação sindical pode ser, quanto à sua natureza jurídica, privatista ou publicística, baseando essa análise na constatação que “*a diversidade da natureza do interesse tutelado e/ou representado influi, sobretudo, na diferente fonte de regulação da representação e do mecanismo técnico da legitimação do poder*”. Mas ressalva que a dinâmica e a multiplicidade das esferas e do modo de atuação das representações sindicais engendram muitas controvérsias, de modo a impedir uma justa classificação, eis que qualquer uma seria potencialmente reducionista e não espelhariam a força, criativa e dinâmica, inerente ao fenômeno da representação sindical⁴⁴.

Na experiência brasileira, o sistema de representação sindical, apesar da inegável autonomia que adquiriu em face do Estado com a promulgação da Constituição de 1988, ainda mantém o feitiço de *instituição*, com certo viés publicístico, ou seja, de oficialidade. O sindicato é o órgão *oficial* de representação. A manutenção de prerrogativas legais (e também de determinado grau de favoritismo estatal) é uma posição fortemente defendida pelo sistema, o que cria obstáculos à implantação de um regime de competitividade entre formações coletivas que se pretendam representativas, fundado na pluralidade sindical de base, onde aos representados é possível estabelecer a distinção (e conseqüente escolha) entre um sindicato que considere forte, representativo e sério e outro concorrente que, comparativamente, não tenha esses predicados (ou que os tenha em medida insatisfatória).

As representações sindicais brasileiras se assemelham menos às organizações empresariais, fundadas no princípio da competência, da disputa de mercado, da competitividade, aproximando-se mais das instituições públicas, especialmente quando conseguem manter a seu favor uma reserva de atribuições privativas. Nessa proporção, o exercício e a titularidade da representação sindical têm sido interpretados à luz de arranjos entre o direito público e o direito privado, mas sem alcançar, quando ao último, o direito

⁴³ Dentre as campanhas institucionais da CUT (abril de 2011) encontram-se temas como: a) políticas para a igualdade racial e combate à discriminação; b) combate à dengue; c) campanha nacional pela erradicação do trabalho infantil; d) campanha nacional em defesa dos(as) trabalhadores(as) com deficiência.

⁴⁴ MASSONI, Túlio de Oliveira. *Representatividade sindical*. São Paulo: LTr, 2007, p. 81.

empresarial em senso estrito. As normas emergentes do direito societário e comercial dificilmente encontram maneira para atuar nos fatos emergentes da representação sindical.

A noção de instituição, de onde deriva a tese da representação institucional, surgiu com os estudos de Santi Romano, na Itália, e de Maurice Hauriou, na França, no início do século XX. Ao defender a ideia de que os ordenamentos jurídicos público e privado são diferenciados, Santi Romano afirmou que o direito, além de ser norma e antes de ser norma, é organização ou corpo social, que estabelece a conexão entre sociedade e Estado. Dessa forma, ao criticar Kelsen, Santi Romano sustenta que é o direito que confere natureza jurídica à norma e não a norma que comunica a natureza jurídica ao direito. De acordo com ele, o Estado como *instituição*, no sentido de ente ou corpo social, “*não se reduz a uma pluralidade de indivíduos e nem tampouco a uma relação ou uma série de relações interpostas entre indivíduos, correspondendo a uma unidade firme e permanente, com uma existência objetiva e visível que tem uma estrutura que absorve os elementos que dele fazem parte e que é superior e preordenada aos mesmos elementos e às suas relações, de modo que não perde a sua identidade com as mutações de tais elementos*”⁴⁵.

Discorrendo sobre *políticas públicas*, Maria Paula Dallari Bucci nos informa que as acepções do termo *instituição* são movediças e bastante diversas em razão da época ou da linha epistemológica em questão, mas ressalta que o novo institucionalismo se caracteriza pela crítica que faz ao behaviorismo dos anos 1950, cuja premissa básica era a de que as decisões coletivas são resultantes de uma agregação de decisões individuais. Para os neo-institucionalistas, as decisões coletivas não são a soma de interesses individuais, mas a integração desses, modelados na decisão coletiva, o que significa “*que os processos de decisão coletiva, isso é, as instituições, não são neutros, mas produzem desvios sobre as preferências individuais singelamente consideradas*”⁴⁶.

No mesmo estudo, Bucci destaca as várias linhas de abordagem do institucionalismo, dentre as quais o neo-institucionalismo histórico, representado, entre outros, por Ellen Immergut, que chama a atenção pelo interesse que tem em:

[...] questões que se situam no **espaço intermediário** entre a “macro-política” e os micro-processos decisórios no interior do aparelho do Estado. As instituições de relevo para essa corrente são, por exemplo, as regras eleitorais, a estrutura dos partidos políticos, as relações entre os vários ramos do governo, os **sindicatos** etc. São particularmente

⁴⁵ ROMANO, Santi. *Princípios de direito constitucional geral*. São Paulo: RT, 1977, p. 61.

⁴⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas*. Biblioteca Digital Fórum Administrativo - Direito Público - FA, Belo Horizonte, ano 9, n. 104, out. 2009.

significativas as contingências históricas e o condicionamento pelo percurso (*path dependency*), que auxilia a compreensão de como as lutas políticas são mediadas pelo cenário institucional⁴⁷.

Como conclusão em particular relevante para a presente pesquisa, Bucci afirma que, para o institucionalismo histórico, “*uma parte da constância e da repetibilidade da vida social organizada é explicada não apenas pelos comportamentos individuais, maximizadores de interesses, mas pela persistência de práticas baseadas, em grande medida, em estruturas que são autossustentáveis, regras definidas societalmente*”⁴⁸.

A inclinação institucional da representação sindical vem sendo, ao longo dos anos, alvo de muitas críticas porque nela se vislumbra a conservação de traços que seriam característicos do corporativismo de Estado, notadamente aqueles emanados das experiências fascistas emergentes no entreguerras⁴⁹, que converteram os sindicatos em órgãos de colaboração do Estado para que nele tivessem seu princípio, seu meio e seu fim ou, como preferem alguns, nascimento, vida e morte⁵⁰.

Ao expor a doutrina do corporativismo, Manoïlesco afirma que empresa, sindicato e corporação representam três categorias bem distintas do ponto de vista jurídico, situando a organização sindical como fenômeno não corporativo, uma vez que a corporação é funcionalmente homogênea e socialmente heterogênea, composta de membros com atividade convergente e situação social diferente, ao passo que uma organização de classe é funcionalmente heterogênea e socialmente homogênea, composta de membros com atividades diversas, mas com a mesma situação social. Lembrando as palavras do economista romeno:

A corporação é uma função vertical; a classe é uma função horizontal; aquela tem sua origem na atividade social, esta nas exigências sociais. A corporação representa deveres; a classe representa os direitos. Aquela representa a submissão às finalidades comuns; esta a negação de um ideal nacional comum. Tende a corporação para a solidariedade

⁴⁷ Op. cit., p. 6.

⁴⁸ Idem, ibidem. Destaques da transcrição.

⁴⁹ De acordo com Robert O. Paxton (*A anatomia do fascismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2007, passim), o início do movimento fascista data de 29 de março de 1919, na reunião realizada na Piazza de San Sepolcro, em Milão. Desde lá, espalhou-se por todos os países do mundo ocidental, chegando ao poder em alguns, especialmente na Itália e na Alemanha, e malogrando em outros, como na França. Usando o método comparativo de análise, Paxton afirma na América Latina alguns regimes se aproximaram do que considera genuinamente fascista, sem, no entanto, implantá-lo. Para ele “*O ditador brasileiro Vargas tolerou o movimento fascista para depois esmagá-lo*” (p. 186).

⁵⁰ Na exposição de motivos de encaminhamento do projeto que resultou no Decreto 1.402/1939, consta que: “*Com a instituição desse registro (referindo-se ao registro sindical), toda a vida das associações profissionais passará a gravitar em torno do Ministério do Trabalho: nele nascerão; com ele crescerão; ao lado dele se desenvolverão; nele se extinguirão*”. In: Boletim do M.T.I.C, nº 43, janeiro de 1939, apud MORAES FILHO, Evaristo de. *O problema do sindicato único no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978, p. 259.

nacional, enquanto a classe para a desintegração da nação. A corporação é universalista (integralista), a classe individualista⁵¹.

Apesar de reconhecer que, no período liberal, a organização sindical tinha mais importância e viabilidade que as corporações, Manoïlesco afirmava que, na hierarquia dos fins, os sindicatos eram apenas órgãos parciais no quadro de um órgão complexo, que é a corporação e, por isso, entendeu que o direito positivo italiano, ao organizar os sindicatos em duas secções, uma dos assalariados e outra dos patrões, adotou uma solução prática e compatível com ponto de vista da teoria do corporativismo puro⁵². Para ele:

As funções de coordenação econômica interna e externa são, por excelência, do domínio patronal e dos dirigentes. Por isso, a ação econômica coletiva incumbe antes aos sindicatos patronais que às corporações. Isto explica porque o fascismo, após ter criado, em 1926, o sistema corporativo, fundou, em 1932, os sindicatos obrigatórios, com a missão precisa de coordenar a atividade econômica sindical e intersindical. A corporação revelou-se insuficiente, por si só, como instrumento econômico; este papel reverteu muito naturalmente ao sindicato patronal. Isto acentua a importância da integração sindical, que se desenvolve ao lado da integração corporativa e paralelamente a ela. O sistema escalonado dos sindicatos patronais, que imita o sistema piramidal das corporações, constitui o esquema da organização econômica nacional⁵³.

Na Itália, os traços desse tipo de sistema de representação sindical, caracterizado pela subordinação à organização corporativa pura do Estado, desapareceram por completo após a queda do fascismo, quando as organizações profissionais recuperaram o curso da sua história precedente, fundada nos princípios da liberdade e da autonomia⁵⁴. A reconquista da completa autonomia em relação ao Estado e da total liberdade de organização, entretanto,

⁵¹ Op. cit., p. 71/72.

⁵² No clássico *O século do corporativismo*, Manoïlesco classifica três espécies de corporativismo: o puro (onde as corporações são a única fonte do poder legislativo), o subordinado (com sufrágio universal e representação por partido único) e o misto (comportando dualismo parlamentar: corporativo e partidário).

⁵³ Idem, ibidem, p. 189.

⁵⁴ As primeiras organizações sindicais na Itália surgiram logo após o período da reunificação (1860-1870). Inicialmente se dedicavam ao mutualismo, tendo evoluído para as lutas de resistência em razão das péssimas condições da vida operária e camponesa. Com o avanço do capitalismo e consequente expansão do parque industrial, a partir de 1900 diversificaram-se câmaras de trabalho e federações, aumentando consideravelmente o número de adeptos. Em 1906 foi criada a CGdL (*Confederazione Generale del Lavoro*), de orientação reformista; em 1910 foi criada a CIDI (*Confederazione Italiana dell'Industria*), associação patronal; em 1912 foi criada a USI (*Unione Sindacale Italiana*), de orientação preponderantemente anarquista (Bakunin); em 1914 foi criada a UIL (*Unione Italiana del Lavoro*), de orientação revolucionária; em 1918 foi criada a CIL (*Confederazione Italiana del Lavoro*), de orientação católica; e em 1922 foi criada a Cnsf (*Confedazione nazionale delle corporazioni sindacali fasciste*), de orientação fascista. Em 1926, com o advento da *Legge Rocco* (nº 563), os sindicatos fascistas foram reconhecidos como órgãos de Estado e passaram a deter o monopólio da representação das categorias e a prerrogativa de celebrar contratos coletivos válidos *erga omnes*. As demais entidades foram reduzidas a associações de fato e, depois, proscritas. Era o fim da liberdade sindical. Com a derrocada do fascismo, foi (re)fundada, em 1944, a CGIL (*Confederazione Generale Italiana del Lavoro*) pela base unitária das forças antifascistas. A unidade do pós-guerra, porém, pouco durou, voltando a Itália a conviver com o pluralismo sindical a partir da divisão da CGIL.

mostrou-se compatível com *corporativismo social* onde a atuação das representações de interesses transformou o espaço político. Distinguindo o novo corporativismo do corporativismo fascista, Bobbio afirma que esse fenômeno é um tipo *democrático* de corporativismo, devendo ser diferenciado do corporativismo de Estado dos fascistas. De acordo com ele, o debate sobre o tema:

[...] considera corretamente a relação de tipo corporativo como uma forma de representação dos interesses, mesmo que não-institucionalizada, exatamente aquela forma de representação que o Estado representativo, surgido da dissolução do Estado das ordens – quando a soberania como elemento constitutivo do Estado não era colocada em discussão, e a esfera da política era considerada coincidente, ou deveria coincidir, em tudo e por tudo, com a esfera do Estado –, considerara ter superado para sempre⁵⁵.

Já no Brasil, embora o artigo 8º da Constituição Federal, em seu inciso I, tenha eliminado a possibilidade de o Ministério do Trabalho determinar, de forma discricionária e absoluta, “o nascimento, a vida e a morte” das entidades de representação sindical, o caráter oficialista ou institucionalista da representação de interesses prepondera e se fortalece. É necessário, entretanto, entender seu grau e caráter em perspectiva. Para uma das correntes críticas do sistema, a natureza da sua institucionalização ainda é praticamente a mesma que foi modelada nas décadas de 1930 e 1940, sendo nociva à liberdade sindical porque faz com que representação formal sobreponha e prejudique a representatividade material. Para outra corrente a institucionalização da representação de interesses atrai o exercício do respectivo mandato para dentro dos aparelhos de Estado, o que desvirtua seu caráter imperativo e insere, de forma anômala, a representação de interesses no espaço destinado à representação política⁵⁶. A diversidade de análises leva a proposições de estratégias diversas voltadas a promover reforma sindical no Brasil, num cenário marcado pela resistência a mudanças. Há quem vislumbre a reforma pela transição, apoiada em legislação de sustento (desconstrução). Há quem proponha a ruir internamente o que consideram estruturas do sistema, como o

⁵⁵ Op. cit., p. 457.

⁵⁶ O entrelaçamento promíscuo entre as esferas de representação pública e privada é prenunciado por Freitas Junior da seguinte forma: “[...] *Inquieta-me particularmente a crescente importância relativa da representação dos interesses empresariais, ante o progressivo enfraquecimento do Estado-Nação, em cuja esfera se deu o nascimento e o aperfeiçoamento democrático da representação política. Preocupa-me, ainda, em especial, a circunstância de inexistir, até o momento, um sistema de representação política suficientemente forte para fazer frente à inegável presença de interesses particulares, para cuja representação já existem numerosas agências de lobby e associações internacionais – muitas das quais amparadas por instituições formalmente diplomáticas e numa relação de alarmante promiscuidade entre interesse público e interesse privado*”. Op. cit. (1998), p. 152.

conceito de categoria (implosão). Outros avaliam que o sistema só pode ser superado pela ruptura (explosão)⁵⁷.

1.3 Antecedentes e formação do sistema de representação sindical

1.3.1 Sindicatos no período pré-Vargas

Vimos nas seções precedentes que a representação sindical existente no Brasil se constitui como um sistema de representação de interesses, com forte viés institucional. Antes de prosseguirmos com exame cognitivo e a descrição do desenho jurídico que conforma o sistema, é relevante atentar para os seus antecedentes, ou seja, para as representações sindicais que se construíram e atuaram antes da modelagem forjada a partir dos anos 1930.

Infelizmente, há poucos estudos jurídicos sobre esse período, sendo comum encontrarmos nos compêndios e manuais de direito sindical referências genéricas, como sendo uma fase caracterizada pela influência da doutrina do *anarcossindicalismo* até os idos de 1921, quando o movimento sofreu grande esvaziamento devido a conflitos étnicos e à expulsão dos líderes de origem estrangeira⁵⁸. Historiadores modernos, no entanto, entendem que o rótulo de anarcossindicalismo é anacrônico e criticam a produção bibliográfica que confunde, pelo reducionismo, as correntes ideológicas que permeavam o movimento operário na primeira República. Tal como na formação sindical italiana, havia no nascente movimento operário brasileiro três linhas estratégicas de organização sindical: a reformista, a anarquista e a revolucionária que, embora tivessem pontos comuns, caracterizavam-se mais pelas diferenças do que pelas semelhanças. Além disso, havia organizações patronais e a intervenção do Estado nos conflitos de trabalho se dava com prevalente forma repressiva.

Há dois importantes estudos sobre os precedentes da organização sindical no Brasil, dos quais me valho para extrair os elementos para compreender a transição entre os modelos. O primeiro deles está consubstanciado no Capítulo IV de *O problema do sindicato único do Brasil*, escrito por Evaristo de Moraes Filho⁵⁹. Trata-se de um ensaio de ordem sistemática, onde o autor busca demonstrar que, em situação socioeconômica de absoluta diversidade, as classes operárias brasileiras, antes de 1930, já tinham dado demonstrações de sua capacidade de organização e, assim, “*mesmo sem imposto sindical, sem proteções*

⁵⁷ Como explica Freitas Junior, “[...] ou bem o sistema é superado inteiramente, ou bem, no caso de preservação da sua aptidão para retroalimentação, as modificações adjetivas tendem a ser absorvidas mediante um processo de reconstrução funcional e categorial que permitem a subsistência de seu mecanismo de auto-referência. Em síntese, não há saída possível que não se expresse, invariavelmente, sob o signo do jogo de soma zero”. Op. cit. (2000), p. 63.

⁵⁸ Conforme NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Direito sindical*. São Paulo: LTr, 1982, p. 51-52.

⁵⁹ Op. cit., p. 182-219.

ministerialistas, sem falsos líderes sindicais, apresentavam muito maior consciência de classe do que os atuais sindicatos, presos ao Ministério do Trabalho, sem o menor espírito de iniciativa”. Outro estudo importante sobre organização e atuação sindical na primeira República é encontrado em *Sindicato: domesticação e ruptura*, de Antonio Rodrigues de Freitas Junior⁶⁰. No capítulo intitulado *Sindicatos e I República*, Freitas Junior analisa os aspectos fundamentais das normas referentes à organização sindical com o propósito de identificar, dentre os seus elementos essenciais, quais foram rechaçados e quais foram assimilados pelo modelo sucessor.

A abolição da escravatura foi um divisor de épocas na história do Brasil. No que diz respeito à organização do trabalho, a proibição do trabalho servil e consequente incremento do trabalho subordinado, engendrou as condições para a formação de um direito especializado, assim como para o surgimento das coalizões de natureza sindical, já que antes, na sociedade escravocrata, essencialmente agrícola e de baixa densidade demográfica, não havia demandas substanciais pela regulamentação do trabalho. Após a proclamação da República e com a propagação de atividades industriais urbanas surgiram os primeiros conflitos trabalhistas e, deles, as primeiras leis versando sobre a organização sindical e trabalho subordinado.

Com relação à coalizão sindical, a Lei nº 173, de 1893, pode ser considerada a precursora do respectivo direito, embora a norma tratasse genericamente da liberdade associativa, sem nominar a sindicalização como forma específica. Posteriormente, o Decreto nº 979, de 8 de janeiro de 1903, ao facultar aos agricultores e às indústrias rurais o direito de se associarem para exercer a função de intermediário do crédito a favor dos associados e adquirir para estes tudo que for mister aos fins profissionais, bem como vender por conta deles os produtos de sua exploração, denominou esse tipo de associação como *sindicato*. Dado o caráter essencialmente agrícola da economia brasileira na época, explica Moraes Filho que, ao contrário da tendência mundial de primeiro legislar sobre sindicatos urbanos para depois estender tais normas ao setor rural, o Brasil iniciou sua legislação sindical justamente pelo lado oposto⁶¹. Todavia, a finalidade quase que estritamente cooperativista do *sindicato* estipulada no Decreto 979 apartou essa forma de associativismo do tipo histórico de organização sindical surgido na Europa industrializada em razão dos conflitos coletivos de trabalho.

⁶⁰ Op. cit. (1989), p. 39-76.

⁶¹ Op. cit., p. 184.

Somente quatro anos após, por iniciativa do deputado Joaquim Inácio Tosta, foi sancionado o Decreto nº 1.637, de 5 de janeiro de 1907, que dispôs sobre a faculdade de profissionais de profissões similares ou conexas, inclusive as profissões liberais, organizarem entre si sindicatos, *tendo por fim o estudo, a defesa e o desenvolvimento dos interesses gerais da profissão e dos interesses profissionais de seus membros*. Além disso, o Decreto também regulamentava, de forma abrangente e destacada da organização sindical, as cooperativas para o exercício de finalidades econômicas.

Por influência da legislação francesa de 1884, de índole liberal e individualista, a norma estabelecia ampla liberdade de organização, inclusive em caráter federativo, horizontal e unitário (de empregados e empregadores, conjuntamente), sem limitações territoriais. Além disso, já consagrava a tão festejada liberdade negativa ao dispor, em seu artigo 4º, que *ninguém será obrigado a entrar para um sindicato sob pretexto algum e que os sindicalizados podem se retirar a qualquer tempo*. Com relação ao Estado, não havia necessidade de qualquer autorização, bastando o depósito cartorial do estatuto, ata de instalação e lista nominativa dos membros da diretoria.

Nota-se que, numa primeira análise, a legislação brasileira, muito antes do advento da Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), já adotava, ao menos em tese, a ampla liberdade sindical e toda a experiência havida no seu período de vigência poderia ser paradigmática em termos de sindicato livre.

Todavia, entre o direito positivo, regulador de uma ordem supostamente liberal, e o Estado oligárquico, voltado aos interesses de uma casta dominante e caracterizado por marginalizar a população subalterna, havia um grande descompasso marcado pela *“recusa das camadas dirigentes em conferir mecanismos que assegurassem eficácia aos acordos coletivos de trabalho, motivada em parte pelo apego bacharelesco, aliada à vigorosa resistência empresarial frente aos sindicatos de trabalhadores”*⁶², que comprometeu uma real aproximação entre os espaços de liberdade privada e pública.

Justamente por isso que o Decreto 1.637/1907, sem embargo de portar predicados de marco regulador do sindicalismo, nada dispôs acerca de negociação coletiva, contratos coletivos de trabalho, proteção a sindicalistas e greve (que permaneceu sendo matéria afeta ao Código Penal). Da resistência das elites também derivou a proibição de que estrangeiros participassem dos corpos diretivos das entidades sindicais (art. 2º, § 2º), circunstância

⁶² Freitas Junior, op. cit. (1989), p. 45.

relevante a se considerar que a maior parte do operariado urbano era composta por imigrantes e que traziam consigo a experiência de organização.

Em São Paulo, de um modo mais particular, a presença de imigrantes italianos trabalhando na indústria urbana significou, na mesma proporção, a presença de correntes ideológicas formadas na Europa, que não se limitavam ao movimento anarquista. De acordo com a historiadora Edilene Toledo, o movimento operário urbano em São Paulo foi influenciado principalmente por três correntes políticas completamente autônomas e distintas entre si: o *sindicalismo revolucionário*, fundado nas ideias do francês George Sorel; o *anarquismo*, de Bakunin e Errico Malatesta; e o *socialismo reformista*, de base marxista⁶³. A principal diferença entre elas está na concepção da finalidade dos sindicatos, guardando certas identidades na forma de ação (o que, em muito, explica a confusão entre o sindicalismo revolucionário e o anarquismo). A corrente anarquista pretendia a extinção do Estado capitalista e, portanto, de todas as suas instituições, incluindo os sindicatos. Eles organizavam ações diretas, como greves, boicotes e sabotagens, almejando uma organização de classe que superasse o sindicalismo. Os reformistas, de formação socialista, viam no sindicalismo a possibilidade de melhorar as condições de vida do operário, especialmente pela contratação coletiva de trabalho e pela defesa das conquistas obtidas pela negociação ou pela legislação. Já os sindicalistas revolucionários combinavam os métodos anarquistas de ação com a organização institucional dos sindicatos, de modo a obter vantagens em curto prazo e, ao concomitantemente, organizar todos os trabalhadores, independentemente de tendência político-partidária, para o alcance de um sistema de propriedade coletiva dos meios de produção. Essas concepções influenciaram muito a organização sindical operária no Brasil ao menos até o início da década de 1920, sendo debatidas nos congressos operários e nas organizações federativas. Moraes Filho, citando o livro *Theoria e Prática do Sindicalismo* (Rio de Janeiro, 1935, p. 72-73), de Francisco Alexandre, informa o seguinte:

Por volta de 1903, fundaram os trabalhadores do Estado do Rio de Janeiro a Federação Operária Regional Brasileira, com sede na Capital Federal. Animados com este fato, realizaram os interessados o seu primeiro congresso em abril de 1906, no Rio de Janeiro. Com grande repercussão nacional, transcorreram os trabalhos do mesmo, entrando em luta as duas grandes tendências sindicais: a revolucionária e a reformista, preocupada esta última unicamente com a melhoria gradual das condições profissionais da classe. Saiu vitorioso este ponto de vista, sendo aprovada a seguinte resolução: “Considerando que o operariado se acha extremamente dividido pelas suas opiniões políticas e religiosas; que a

⁶³ *Travessias revolucionárias: ideias e militantes sindicalistas em São Paulo e na Itália (1890-1945)*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2004, passim.

única base sólida de acordo e de ação são os interesses econômicos comuns a toda a classe operária, os de mais clara compreensão; que todos os trabalhadores, ensinados pela experiência e desiludidos da salvação vinda de fora de sua vontade e ação, reconhecem a necessidade iniludível da ação econômica direta de pressão e resistência, sem a qual, ainda para os mais legalitários, não há lei que valha; o Congresso aconselha o proletariado a organizar-se em sociedade de resistência econômica, agrupamento essencial, e, sem abandonar a defesa, pela ação direta, dos rudimentares direitos políticos de que necessitam as organizações econômicas, a pôr fora do sindicato a luta política especial de um partido e as rivalidades que resultariam da adoção, pela associação de resistência, de uma doutrina política ou religiosa, ou de um programa eleitoral”⁶⁴.

A adoção de semelhante resolução e a subsequente promulgação do Decreto de 1907 animaram o processo de sindicalização no Brasil, criando-se e fomentando-se a partir disso muitos sindicatos, federações, uniões e ligas de trabalhadores. Em 1908 foi criada a Confederação Operária Brasileira (COB), que provavelmente tenha sido a primeira organização semelhante a uma central sindical em razão de sua abrangência geral e atuação suprarregional⁶⁵. Em 1912 foi realizado no Rio de Janeiro outro congresso das classes operárias, tendo sido aprovadas vários itens para um programa de uma Confederação Brasileira do Trabalho, tais como jornada de oito horas diárias de trabalho; descanso semanal obrigatório; indenização por acidentes de trabalho; proteções especiais para o trabalho de mulheres e menores; seguros para desocupação forçada; pensão na velhice e na invalidez; substituição do contrato individual pelo contrato coletivo de trabalho. No ano seguinte, a COB reagiu e se reorganizou. A partir a fundação do Partido Comunista do Brasil (PCB), em 1922, uma nova força política passou a atuar organizadamente no movimento sindical, realizando congressos operários como o de 1929, onde se deliberou a criação de uma Confederação Geral do Trabalho (CGT), também à feição de uma central sindical. Como a Igreja Católica também procurava seu espaço em meio à organização sindical, o clima no final dos anos 1920 era de muita disputa entre as correntes ideológicas, de um lado, e a repressão estatal às ações sindicais, de outro lado.

Após o congresso de 1912, foram incorporadas às pautas operárias novas reivindicações, geralmente associadas à luta contra a exploração e a miséria, pela equidade salarial e pelo estabelecimento de medidas sanitárias no trabalho, tendo eclodido várias greves, inclusive de caráter geral em algumas regiões, mas que foram fortemente reprimidas e

⁶⁴ Op. cit., p. 191.

⁶⁵ Conforme esclarece José Carlos Arouca, o encontro para a fundação da COB reuniu, no Rio de Janeiro, cerca de cinquenta associações sindicais, da própria Capital, de São Paulo, do Rio Grande do Sul, da Bahia e de Pernambuco. In *Repensando o sindicato*. São Paulo: LTr, 1988, p. 17.

tratadas como “caso de polícia”⁶⁶. Porém, em algumas situações, chegaram a ser celebrados acordos coletivos, como na Bahia, em 1919, que garantiu aos trabalhadores na indústria algodoeira a jornada de oito horas diárias de trabalho sem redução salarial, o aumento da mão de obra contratada e a não penalização pelos dias parados. Concomitantemente, a jornada diária de oito horas foi estendida a todos os trabalhadores baianos por lei estadual⁶⁷.

Em 1919 o Brasil assinou o Tratado de Versailles e se filiou a OIT, compromissos que obrigavam o Governo a regulamentar a organização do trabalho e a cumprir as recomendações de proteção ao trabalhador. Isso significava um novo e ativo papel para o Estado em face dos conflitos de trabalho na ordem capitalista. Premido pela onda de greves que se propagava pelo país, o Governo teve que concitar o Congresso a adotar uma legislação social até então inexistente, vislumbrando nisso uma forma de controlar do movimento operário e salvaguardar de mal maior os interesses oligárquicos. De qualquer forma, ao menos no plano legislativo, a Primeira República se viu obrigada a romper com a ortodoxia liberal e disciplinar, de alguma maneira, o mercado de trabalho. Advieram da nova atitude intervencionista a regulamentação das obrigações decorrentes de acidentes do trabalho (Decreto nº 3.724, de 1919) e a instituição de seguros contra acidentes do trabalho (Decretos nº 13.543, de 1919 e nº 14.786, de 1921); a regulamentação da expulsão de estrangeiros do território nacional (Decreto nº 4.247, de 1921); a regulamentação do Departamento Nacional do Trabalho e a criação do Conselho Nacional do Trabalho⁶⁸ (Decreto nº 16.027, de 1923); a criação de Caixa de Aposentadoria e Pensões (Decretos nº 4.682, de 1923 e nº 5.109, de 1926); a instituição de férias remuneradas de quinze dias (Decreto nº 4.982, de 1925, regulamentado em 1926); a aprovação do “Código de Menores”, proibindo trabalho aos menores de 12 anos (Decreto nº 5.083, de 1926); o estabelecimento da competência do Congresso Nacional para legislar privativamente sobre o trabalho (Emenda constitucional nº 22, de 1926); e a nova regulamentação do Conselho Nacional do Trabalho, que alargou a capacidade intervencionista do Estado nas relações de trabalho⁶⁹ (Decreto nº 18.074, de 1928).

⁶⁶ Confira-se, a propósito, o Decreto 2.741, de 8 de janeiro de 1913, de iniciativa do deputado Adolfo Gordo, que facultava a deportação de estrangeiros e autorizava a repressão contra o movimento sindical.

⁶⁷ Lei nº 1.309, de 10 de junho de 1919, publicada no Diário Oficial da Bahia de 18 de junho de 1919.

⁶⁸ Composto por doze membros escolhidos pelo Presidente da República, sendo dois operários, dois patrões, dois funcionários do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio e seis pessoas de “reconhecida competência nos assuntos”, tinha como finalidade, entre outras, regulamentar sistemas de conciliação e arbitragem, especialmente para prevenir e resolver greves.

⁶⁹ Ao comentar o assunto no seu *Problemas de política objectiva* (São Paulo, 1930), Oliveira Vianna aclamou a iniciativa que, a seu ver, trazia para o Brasil a “evolução operada nos centros de maior cultura política da Europa”.

Concluindo o balanço geral que fez desse período final da Primeira República, Moraes Filho assevera que as classes trabalhadoras obtiveram muitas conquistas, sendo um *erro histórico* a frase de que o Brasil nada possuía no campo social antes de 1930. Todavia, também concluiu referido autor que a organização sindical brasileira, a par de sua experimentação concreta, encontrava-se anarquizada, carente de sistematização, e que o escopo do Decreto 19.770, de 19 de março de 1931, era o de se tornar um regulamento prático, eficaz e de imediato cumprimento para o concerto social⁷⁰.

Para Freitas Junior, no entanto, as dificuldades do modelo liberal em compatibilizar a representação política com a representação de interesses das classes subalternas, especialmente pela negativa de um mecanismo jurídico que emprestasse eficácia à autocomposição dos conflitos, levaram-no a uma crise, cuja rota de saída conduziu o Estado a criar instituições inspiradas no modelo corporativista que florescia em países europeus, sobretudo com a oficialização dos sindicatos como órgãos de extensão da administração pública⁷¹.

1.3.2 Desenho jurídico do sistema a partir de Vargas

Com a Revolução de 1930, a Aliança Liberal chegou ao poder e Getúlio Vargas se tornou chefe do Governo Provisório. O movimento que depôs Washington Luís foi uma reação contra a oligarquia cafeeira de São Paulo, capitaneada pela junção do tenentismo com as oligarquias de outros estados, não significando, portanto, qualquer mudança nas relações do Estado com as classes subalternas. No entanto, alguns fatos com repercussão econômica, política e social foram determinantes para que o levante militar de Vargas lograsse vitória. A economia brasileira se baseava na exportação de produtos agrícolas como o cacau e a borracha, mas principalmente na exportação do café, cujo preço no mercado internacional era defendido por medidas governamentais. Um dos fatores correlatos à economia baseada na exportação de um principal produto agrícola era a necessidade de importação de grande parte dos bens de consumo e, conseqüentemente, do baixo nível de desenvolvimento da indústria nacional (que tinha experimentado breve um momento de expansão durante a guerra mundial, mas que perdera espaço novamente com o fim do conflito e a retomada normal da produção pelos países industrializados). Com a crise de 1929, as exportações do café caíram dramaticamente num momento em que o estoque acumulado era alto e nem os subsídios governamentais poderiam compensar os enormes prejuízos. A fim de garantir a continuidade

⁷⁰ Op. cit., p. 220 e p. 221.

⁷¹ Op. cit. (1989), p. 69 e p. 77.

da política econômica que interessava aos barões do café, Washington Luís quebrou o acordo com Minas Gerais e indicou Júlio Prestes à sua sucessão. Foi o estopim para a formação da Aliança Liberal que, congregando todos os setores da elite brasileira descontentes com o Governo, lançou Getúlio Vargas como candidato à presidente da República. A queda nas exportações do café, por outro lado, levou a balança comercial brasileira ao completo desequilíbrio, impossibilitando a manutenção do nível de importação de bens de consumo. Esse fator alavancou novamente a indústria brasileira, que voltou a crescer e, conseqüentemente a admitir mão de obra operária que, por sua vez, estava completamente empobrecida. A regulamentação do trabalho ou a “questão social”, para empregar termo do discurso oficial da época, definitivamente tinha que ocupar um lugar na agenda do Estado. Apesar de derrotada nas urnas, a Aliança Liberal encontrou meio e oportunidade para tomar o poder, incorporando a temática social ao seu programa, tanto por necessidade histórica, como para criticar o governo deposto, muito embora não tenha hesitado em defender no plano internacional o preço do café.

O que era para ser um governo provisório durou quinze anos e, nesse interregno, da criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), em 26 de novembro de 1930, até a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1º de maio de 1943, ocorreu, em termos normativos, a consubstanciação do direito do trabalho no Brasil. Nesse espaço de tempo, foram editadas e consolidadas as normas, assim como baixados os regulamentos que deram forma ao *direito coletivo do trabalho* ou *direito sindical*⁷², modelando a organização sindical e estabelecendo mecanismos legais de controle dos conflitos coletivos de trabalho. Desse complexo normativo, combinado com os fatores políticos e econômicos, emergiu o que se caracteriza, como *sistema de representação sindical*.

Muitos autores já se ocuparam em enumerar as características desse sistema a partir do desenho definitivo traçado pela CLT, quando da sua promulgação. Evidentemente os resultados desses trabalhos são muito semelhantes, diferenciando-se, no mais das vezes, apenas pela opção metodológica adotada: mais analítica em alguns e mais sintética em outros. Para as finalidades do presente estudo, são feitos os seguintes destaques:

A) Quanto à organização sindical:

⁷² Amauri Mascaro Nascimento define direito sindical como “o ramo do direito do trabalho que tem por objeto o estudo das normas e das relações jurídicas que dão forma ao modelo sindical”. In: *Compêndio de direito sindical*. São Paulo: LTr, 2006, p. 23.

- *Natureza jurídica do sindicato.* Alguns juristas entendiam que, no desenho da CLT, em 1943, o sindicato era *pessoa jurídica de direito público*, algo como uma autarquia; outros o concebiam como de *natureza híbrida*, que combinava aspectos publicísticos com privatistas; e outros, ainda, classificavam o sindicato como *pessoa jurídica de direito privado com múnus públicos delegados*. Pelo texto da CLT, o sindicato deveria, estatutariamente, constituir-se como *órgão de colaboração com os poderes públicos e as demais associações, no sentido da solidariedade social e da subordinação dos interesses econômicos ou profissionais ao interesse nacional* (artigo 518, § 1º, c, que repetiu o artigo 8º, § 1º, c, do DL 1.402/1939). Os antecedentes desse dispositivo são encontrados no artigo 2º, c, do DL 24.694/1934⁷³; no artigo 6º do DL 19.770/1931; e, de alguma forma, no remoto artigo 8º do Decreto 1.637/1907. Há, também, quem mencione a incidência do artigo 140 da Constituição de 1937, em vigor na época, para a qualificação jurídica do sindicato, embora esse preceito não se referisse, ao menos diretamente, à organização sindical⁷⁴.
- *Heteronomia:*
 - *Enquadramento.* As associações profissionais deveriam se constituir segundo o padrão de *categorias contrapostas* estabelecido previamente pelo Ministério do Trabalho por meio do quadro de atividades e profissões⁷⁵. O enquadramento sindical foi instituído pelo DL 2.381/1940, cujo texto foi incorporado pela CLT. O conceito de categoria, no entanto, somente foi positivado com a aprovação da CLT, cujo artigo 511 continha dois parágrafos definindo, respectivamente, *categoria econômica* e *categoria profissional*. Mais tarde foi acrescido outro parágrafo prevendo a organização de *categorias profissionais diferenciadas*, cujo critério de enquadramento era determinado pelo ofício exercido pelo trabalhador e não pela atividade econômica do empregador. O conceito de categoria adotado partia do pressuposto que a *solidariedade de interesses* se restringia ao exercício de profissões ou atividades idênticas, similares ou conexas, o que excluía, pelo critério, a solidariedade geral de

⁷³ Art. 2º Consideram-se os sindicatos como órgãos: [...] de colaboração, com o Estado, no estudo e solução dos problemas que, direto ou indiretamente, se relacionarem com os interesses da profissão.

⁷⁴ Art. 140 - A economia da população será organizada em corporações, e estas, como entidades representativas das forças do trabalho nacional, colocadas sob a assistência e a proteção do Estado, **são órgãos destes e exercem funções delegadas de Poder Público.**

⁷⁵ O quadro de atividades e profissões foi organizado pelo critério da bilateralidade, de modo que correspondesse a uma atividade econômica (empregadores) um conjunto de profissões (empregados), destacando-se em quadro próprio as profissões liberais e, depois, as categorias diferenciadas.

classe e, conseqüentemente, a previsão de entidades de representação geral no quadro de atividades e profissões⁷⁶. Para José Francisco Siqueira Neto, a conformação da organização sindical segundo a previsão estabelecida no quadro de categorias que pretensamente totalizava produção nacional, decorria da aliança entre a *necessidade prática de expressão do autoritarismo* [pelo Estado Novo] e a *base fundamentalista do fascismo de inexistência de classes sociais*⁷⁷.

- *Registro no Ministério do Trabalho.* O registro se tornou obrigatório para todas as *associações profissionais*, constituídas pelo critério de categoria, que pretendessem o reconhecimento como sindicatos (artigo 558 da CLT). Esse registro se referia, portanto, às associações pré-sindicais, como convencionalmente ficaram conhecidas. Havia, também, uma referência, feita pelo artigo 559 da CLT, a *associações civis constituídas para a defesa e coordenação de interesses econômicos e profissionais e não obrigadas ao registro*, a quem o Presidente da República poderia, excepcionalmente, reconhecer como *órgãos técnicos e consultivos no estudo e solução dos problemas que se relacionam com a respectiva categoria ou profissão liberal* perante o Estado.
- *Reconhecimento.* Era o ato discricionário, emanado do Ministério do Trabalho, que outorgava investidura sindical a uma associação profissional registrada, mediante a expedição de Carta de Reconhecimento (artigo 520 da CLT). O reconhecimento era o código de acesso para o exercício das *prerrogativas sindicais*, que serão adiante comentadas.
- *Unicidade.* Uma das regras mais emblemáticas do modelo, o princípio da unicidade cogente permite o reconhecimento de apenas um sindicato representativo de determinada categoria na mesma base territorial. A primeira forma de unicidade sindical no Brasil foi introduzida pelo DL 19.770/1931 (artigo 9º) e abolida pela Constituição de 1934. O DL 1.402/1939, por seu artigo 6º, reintroduziu a unicidade, que foi incorporada na CLT.

⁷⁶ Em razão disso, deixou de ser prevista a formação de uniões de sindicatos sediados no mesmo município para coordenação de interesses gerais, que antes havia no art. 24 do DL 24.694/1934.

⁷⁷ SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho*. São Paulo: LTr, 1999, p. 318.

- *Níveis de organização.* Em primeiro grau, foram posicionados os sindicatos de categoria e, em grau superior, as federações de grupos de categorias e as confederações de ramo de atividade, delineando o chamado “sistema confederativo”. No entanto, nunca houve relação de poder entre os níveis organizacionais, representando o desenho piramidal uma organização lógica, mas não hierárquica. Não havia previsão para formação de centrais sindicais ou confederações gerais, conforme explicações acima acerca o enquadramento sindical.
- *Controle estatutário.* O estatuto das entidades deveria observar a padronização determinada pelo Ministério do Trabalho⁷⁸.
- *Controle eleitoral.* Havia normatização estatal das eleições e submissão do processo eleitoral, em grau de recurso, ao Ministério do Trabalho⁷⁹.
- *Controle financeiro.* A escrituração contábil deveria ser elaborada e contas dos administradores deveriam ser prestadas de acordo com instruções baixadas pelo Ministério do Trabalho. Além disso, deveriam ser registradas no órgão regional, ficando sujeitas a fiscalização por órgãos da União⁸⁰.
- *Controle administrativo.* Havia previsão legal expressa de intervenção administrativa nos sindicatos, de imposição de multas, de suspensão e destituição de membros da diretoria, de fechamento da entidade por prazo determinado e de cassação da carta de reconhecimento por ato discricionário emanado do Ministério do Trabalho ou do Presidente da República (artigo 553).
- *Vedações.* Era proibida a sindicalização de servidores públicos civis e militares⁸¹. A atuação do sindicato era severamente restringida, tanto em aspectos funcionais do seu dia-a-dia, quanto nas questões cruciais para a defesa do grupo representado. As limitações legais – que sempre existiram – tornaram-se paulatinamente maiores com a promulgação da Lei nº 38, de 04 de

⁷⁸ A primeira norma de controle estatutário foi a Portaria 354/1940, do MTIC.

⁷⁹ A primeira norma de controle eleitoral foi a Portaria 843/1942, do MTIC.

⁸⁰ A primeira norma de controle financeiro foi a Portaria 339/1940, do MTIC.

⁸¹ Embora não fosse proibida, a sindicalização rural somente foi adaptada ao sistema de representação sindical em 1944 pelo DL 7.038, de 10 de novembro.

abril de 1935, conhecida como Lei de Segurança Nacional⁸², seguida da implantação do regime ditatorial de Vargas, em 1937, com toda a carga legislativa dele emanada.

- *Prerrogativas:*
 - *Representação universal.* A associação profissional, devidamente enquadrada e reconhecida por carta, adquiria a denominação privativa de *sindicato* e passava a representar, perante “as autoridades administrativas e judiciárias”, de forma unitária e indisputável, todo o grupo pertencente à respectiva categoria. Comumente esse tipo de representação sindical, em razão da sua abrangência, é chamado, por derivação, de representação *erga omnes*.
 - *Celebração de contrato coletivo de trabalho.* Somente os sindicatos e as empresas podiam celebrar contratos coletivos regulamentando salários e condições de trabalho do grupo representado.
 - *Participação em órgãos do Estado.* Além da previsão genérica de participação de representantes sindicais em órgão oficial de deliberação coletiva (DL 5.242/1943 e artigos 513 e 547 da CLT)⁸³, também havia previsões específicas, como nas comissões de salário mínimo, de enquadramento sindical e do imposto sindical. Igualmente estava prevista a indicação de vogais para composição das Juntas de Conciliação e Julgamento e dos Conselhos Regionais do Trabalho e de parte dos membros do Conselho Nacional do Trabalho⁸⁴. A Constituição de 1937 previa a representação sindical no Conselho da Economia Nacional, órgão que foi abolido pela Constituição de 1946 antes mesmo de se concretizar, como lembra Sandor Rezende⁸⁵.
 - *Função tributária.* Os sindicatos reconhecidos poderiam “impor contribuições a todos aqueles que participam das profissões ou categorias representadas”.

⁸² Essa lei tipificava como crime contra a segurança nacional, por exemplo, incitar ódio entre classes sociais ou instigar classes sociais à luta pela violência, prevendo, ainda, a cassação do reconhecimento de sindicato que exercer “*atividade subversiva da ordem política e social*”.

⁸³ De acordo com a redação original, publicada em 1943.

⁸⁴ Com o advento da Constituição de 1946, a Justiça do Trabalho foi incorporada ao Poder Judiciário, ficando as suas instâncias assim denominadas: Juntas de Conciliação e Julgamento, Tribunais Regionais do Trabalho e Tribunal Superior do Trabalho. A denominação de *vogal* foi substituída pela de *juiz classista*, mantidas as representações sindicais, exceto no Tribunal Superior do Trabalho.

⁸⁵ REZENDE, Sandor José Nei. *Liberdade sindical: o Brasil sob o olhar da OIT*. 2011. 270 p. Biblioteca Central: P11-21-29. Dissertação (Mestrado em Direito do Trabalho) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011, p. 133.

Essa prerrogativa, prevista pelo artigo 3º, f, do DL 1.402/1939 e incorporada ao texto da CLT (artigo 513), ampliou a previsão contida no artigo 138 da Constituição de 1937 que, ao tratar da imposição de contribuições, fazia referência restrita aos membros associados ao sindicato⁸⁶. A arrecadação da contribuição compulsória foi efetivamente implantada pelo DL 2.377/1940, que estabelecia o rateio do valor arrecadado entre Estado (20%), sindicato (60%), federação (15%) e confederação (5%), tendo o instituto sofrido adaptações posteriores.

B) Quanto ao controle dos conflitos coletivos:

- *Limites da negociação coletiva.* Inicialmente o sindicato poderia celebrar contrato coletivo de trabalho dispondo sobre condições de trabalho que seriam aplicáveis aos seus associados. Por ato do Ministro do Trabalho, as cláusulas do contrato poderiam se tornar obrigatórias a todos os membros das categorias profissionais e econômicas, representadas pelos sindicatos convenientes, dentro das respectivas bases territoriais. O contrato coletivo, para ter valor, dependia de homologação pelo Ministério do Trabalho que poderia, inclusive, suspender posteriormente seus efeitos. O processo de negociação sofreu remodelação, os instrumentos normativos decorrentes passaram a valer automaticamente para todo o grupo representado, mas a negociação coletiva, em geral, permaneceu subordinada aos desígnios da política econômica de Estado até a Constituição de 1988.
- *Proibição de autodefesa.* A Constituição de 1937 proibia, terminantemente, a greve e o *lockout*, definidos como recursos antissociais. A greve viria a ser admitida posteriormente e seu exercício regulamentado, mas em condições tais que as regras formais inviabilizavam, na prática, a legalidade de movimentos grevistas⁸⁷.

⁸⁶ Como anota Rezende, esse dispositivo é praticamente uma tradução da Declaração III, da *Carta del Lavoro* (Itália, abril de 1927), porém o que no texto italiano consta como “*tutti gli appartenenti alla categoria*” foi adotado como em “*todos os seus associados*” no texto da Constituição de 1937. Op. cit., p. 132, nota 61.

⁸⁷ O DL 9.070/1946 reconheceu o direito de greve, mas estabeleceu uma série de condicionantes para o seu exercício, inclusive o ajuizamento prévio de dissídio coletivo. Já a Lei 4.330/1964, editada logo no início do regime militar, ficou conhecida como “lei antigreve”, tamanha a quantidade de empecilhos que impunha ao exercício do suposto direito. A par disso, a Constituição de 1967 proibia a greve no serviço público e nas atividades consideradas essenciais (v. DL 1.632/1978).

- *Heterocomposição*. Em sua lógica de negação do conflito de classes, a legislação estabeleceu que, inviabilizada a autocomposição, o impasse na negociação coletiva ou seria resolvido pelo Estado, através do *poder normativo* da Justiça do Trabalho, em primeiro lugar, ou da tutela legislativa, se fosse o caso, ou se esgotaria. O dissídio coletivo perante a Justiça do Trabalho, instaurado mediante simples representação feita por empregador ou empregadores interessados, pelos seus sindicatos, ou pelos sindicatos de empregados, ou de ofício pelo presidente do Conselho (depois Tribunal), ou, ainda, por iniciativa da Procuradoria da Justiça do Trabalho. Não havendo acordo na Justiça do Trabalho, a resolução do conflito se dava por arbitramento compulsório. As bases da decisão arbitral ficavam, no entanto, subsumidas à legislação econômica.

Em síntese, os traços que caracterizavam o desenho jurídico do sistema de representação sindical consolidado em 1943 eram: a) o caráter oficial da representação, englobando: a.1) o controle estatal; a.2) a participação em órgãos do Estado; e a.3) a alocação de receitas compulsórias; b) controle dos conflitos coletivos, englobando: b.1) a negociação coletiva; b.2) proibição da autodefesa; e b.3) poder normativo da Justiça do Trabalho. Sistematizar essas características é tarefa menos problemática que identificar no rol proposto qual ou quais delas se diferenciam das demais por conter em seu núcleo as instruções genéticas que, realmente, coordenam o desenvolvimento e o funcionamento do sistema de representação, possibilitando a sua replicação e sobrevivência. Saliento que essa tarefa se consubstancia na realização de um esforço para compreensão do sistema, das mutações sofridas, dos seus recursos de plasticidade e das perspectivas de adaptabilidade, sem implicar em opinião quanto a vantagens ou desvantagens de sua manutenção, transformação ou supressão. Da mesma forma, não há relevância, dentro desses propósitos, em identificar se tais características, individualmente consideradas, foram ou não criação do fascismo italiano ou se já existiam em outros ordenamentos jurídicos. Em outras palavras, é possível separar, para fins de análise, as características nucleares do sistema de representação sindical que surgiu na ditadura Vargas e serviu a seus propósitos das características do autoritarismo que foram transpostas circunstancialmente para o sistema.

1.3.2.1 Oficialismo

Historicamente o *sindicato* é a evolução das coalizões efêmeras e temporárias para um tipo de associação que se organiza de modo estável e que se distingue de outras agremiações por reunir indivíduos que se encontram no exercício da mesma profissão ou atividade. Apoiando-se na obra de Maurice Hauriou, Moraes Filho sustenta que as profissões existem como grupos sociais, inicialmente confusos e dispersos, mas que são envolvidas pelos sindicatos, nascidos como instituições sociais capazes de organizá-las. A profissão é o fato profissional e o sindicato é a organização dessa profissão, “*como verdadeira superestrutura consciente e coordenada daquela estrutura básica*”. Compreendendo-se por *instituição* um

grupo de pessoas reunidas em torno de uma ideia, capaz de realizá-la graças a uma organização permanente, “*poderemos dizer que a profissão é esse grupo social em torno do qual se constitui a organização permanente que é o sindicato*”⁸⁸. Como expressão da organização de grupo, o sindicato adquire a natureza de sujeito coletivo de direito, cuja finalidade é a defesa dos interesses comuns de seus representados.

Giuliano Mazzoni, ao discorrer sobre a evolução do direito de associação sindical, ensina que primeiro houve um período da repressão ou da ilegalidade, que se estendeu da Revolução Francesa (Lei *Le Chapelier*) até 1824 (revogação dos *Combination Acts*); depois, um período da tolerância, que seguiu até 1871, quando os *Trade Unions* foram reconhecidos na Inglaterra; finalmente, o terceiro período, que vem até nossos dias, onde a possibilidade de reconhecimento jurídico prevalece como princípio inspirador do direito de associação sindical. O reconhecimento jurídico, no entanto, está sujeito à observância de formalidades e limitações legais relativas à criação ou modificação de sindicatos existem mesmo nos Estados democráticos (o que motivou muitos sindicatos em diversos países, para resguardo da mais ampla liberdade de agir, a não postular reconhecimento oficial)⁸⁹.

Isto se explica porque a associação sindical, ao estruturar as profissões ou atividades, desempenha uma função pública de organização social, que a difere de agremiações como clubes, destinadas ao divertimento particular de seus membros, ou mesmo das empresas mercantis, cuja finalidade é dar lucro aos sócios. O Estado tem interesse na organização profissional porque ela produz efeitos e interage com a organização geral da sociedade e do próprio Estado. Daí a personificação dessa organização no sindicato.

Na formação do sistema de representação sindical brasileiro, o *oficialismo*, assim entendido o *status* social das entidades sindicais reconhecidas formalmente pelo Estado para *representar e falar de nome de*, conferiu a tais entidades, em relação à sociedade em geral e ao grupo representado em especial, a marca da *autoridade*, o signo de quem maneja algum *poder*, que está investido de *força*, que tem o *controle*, que exerce *prerrogativas* e detém *competências*.

O preço de troca para obter o reconhecimento oficial da representação sindical, com os poderes decorrentes, foi a subordinação jurídica dos sindicatos ao Estado. Em outras palavras, o sistema não se formou pela conquista da *autonomia privada coletiva*, mas a partir

⁸⁸ Op. cit., p. 64-65.

⁸⁹ MAZZONI, Giuliano. *Relações coletivas de trabalho*. Trad. de Antonio Lamarca. São Paulo: RT, 1972, p. 6-10.

da apropriação de parte dos predicados da autonomia coletiva, paradoxalmente à negação concomitante dessa mesma autonomia.

Não há um histórico de efetiva resistência à implantação do oficialismo que trouxe o sindicato para a órbita do Estado a partir de 1931. Prenúncios da aproximação sindicato-Estado já havia na legislação liberal de 1907, cujo artigo 8º previa que, observadas certas circunstâncias, sindicatos poderiam ser reconhecidos (pelo Estado) como “*representantes legais da classe integral de homens do trabalho*” e opinar em todos os assuntos relativos à profissão. De acordo com Letícia Bicalho Canêdo, os bancários de São Paulo receberam muito bem o Decreto-Lei 19.770 de 19/03/1931. Não se opuseram, naquela oportunidade, ao controle exercido pelo Estado, assim como não o fizeram os gráficos, os têxteis e outras associações profissionais⁹⁰. Da mesma forma, primeiro em 1934 e, depois, em 1940, com a edição da “lei do imposto sindical” e da “lei do enquadramento sindical”, boa parte das entidades sindicais existentes se conformou com a adaptação às novas regras em prol do reconhecimento oficial.

Todavia, o caráter oficial da organização sindical não implica, necessariamente, na sua subordinação ao Poder Público. Tanto assim, que o reconhecimento jurídico é um dos princípios que informam a liberdade sindical. O que pode com esta se tornar conflitante é o caráter mais abrangente da representação quando, por força coativa, ela alcança a categoria como um todo, independentemente da adesão individual e voluntária.

Evaristo de Moraes Filho, incansável defensor da autonomia sindical, comparou o papel institucional do sindicato ao papel da Ordem dos Advogados do Brasil, ilustrando a cotejo com a gama de ações afetas ao sindicato para a defesa de direitos e interesses gerais da profissão e não simplesmente os direitos e interesses individuais ou comuns dos integrantes do grupo representado⁹¹.

Finalizando este tópico, podemos concluir que o oficialismo decifra o código binário *representa/não-representa* específico às operações de comunicação do sistema de representação sindical.

1.3.2.1.1 Unicidade e enquadramento (controle estatal)

A unicidade sindical surgiu antes do enquadramento e, portanto, não pode ser conceitualmente considerada um atributo deste.

⁹⁰ CANÊDO, Letícia Bicalho. O sindicalismo bancário em São Paulo. São Paulo: Símbolo, 1978, p. 52.

⁹¹ Op. cit., p. 176-177.

De acordo com a sistemática adotada pelo DL 19.770/1931, a sindicalização era feita pelo *critério da profissão*, tanto assim que seu artigo 1º previa a constituição de sindicatos por *classes, patronais e operárias*, dos *que exercem profissões* idênticas, similares ou conexas⁹², para defesa de seus interesses de ordem econômica, jurídica, higiênica e cultural. Como explica Evaristo de Moraes Filho, os homens se distinguem pela ocupação que exercem na vida econômica, porque é essa ocupação que lhes proporciona renda para prover a existência e a inserção social, sob a forma de prestígio correlato à sua posição na organização econômica⁹³. Em termos sociológicos, profissão pode ser definida como “*um círculo, uma associação, um grupo ou uma ordem profissional, envolvente daqueles que exercem atividades especializadas de maneira permanente*”⁹⁴, englobando tanto o trabalho (classe operária) como a empresa (classe patronal).

Sob a perspectiva da organização sindical classista por profissão, que não dependia de enquadramento apriorístico, o DL 19.770/1931 estabeleceu, em seu artigo 9º, que se houvesse cisão de uma classe em dois ou mais sindicatos, o Estado somente reconheceria para o diálogo social a entidade que reunisse a maioria qualificada de dois terços dos integrantes da profissão ou, se isto não ocorresse, aquela que fosse mais representativa pelo critério do número de associados.

Joaquim Pimenta, um dos autores do projeto que resultou no DL 19.770/1931, argumentou na justificativa apresentada que:

Coerente com o pressuposto de que o sindicato é o único órgão representativo da profissão, e tomada esta como unidade social, congregando, sem distinção de credos religiosos ou políticos, a massa dos que trabalham num determinado campo de economia, estabeleceu-se o princípio da unidade sindical, isto é, que para as profissões idênticas, similares ou conexas, só se deveria, em cada classe, admitir-se um sindicato⁹⁵.

Se entre os propósitos do DL 19.770/1931 estavam o de reconhecer as convenções ou contratos coletivos de trabalho (artigo 7º) e fomentar o diálogo social (artigo 8º), o estabelecimento da unicidade, ao que parece, visava conferir estabilidade ao sistema, qualificando juridicamente os sujeitos da negociação.

⁹² Similares são atividades análogas (v.g. padeiro e confeitiro); conexas são atividades correlatas (v.g. pedreiro, marceneiro e vidreiro na construção civil).

⁹³ Op. cit., p. 55

⁹⁴ Idem, ibidem, p. 50.

⁹⁵ Apud MORAES FILHO, op. cit., p. 225.

A unicidade da representação sindical por profissão foi suprimida pelo DL 24.694/1934⁹⁶, sendo restabelecida em 1939 com a edição do DL 1.402. Embora fosse um típico produto do Estado Novo e, de alguma forma, uma reação à Constituição de 1934, essa legislação manteve, em grande medida, a terminologia do decreto de 1931, declarando, em seu artigo 1º, que era lícita a associação dos que exercessem a mesma *profissão* ou profissões similares e conexas. Referências a *profissão* ou *atividade profissional* aparecem em vários dispositivos da lei, inclusive no artigo 6º que dispunha sobre o não reconhecimento de mais de um sindicato “para cada profissão”. O termo “categoria” aparece na lei de 1939, de forma esparsa e despretensiosa, quando se refere às contribuições impostas pelos sindicatos (artigo 3º, *f* e artigo 38, *a*) e quando trata do reconhecimento e da investidura sindical (artigo 7º, § 2º e artigo 8º, § 1º, *b*). Em todas as ocasiões, todavia, o termo está desacompanhado de predicativos, o que inviabiliza a elaboração de um conceito de *categoria* a partir dos elementos contextuais.

Para revigorar a unicidade, a lei de 1939 combinou dispositivos das legislações anteriores, dispondo que a formação de associações profissionais dependia da reunião de, no mínimo, um terço das empresas ou dos trabalhadores, conforme se tratasse de associação de empregadores ou associação de empregados ou profissionais liberais e, nessa etapa pré-sindical, mantinha o pluralismo de 1934. Na etapa seguinte, que era a de reconhecimento e investidura nas prerrogativas sindicais, retomava-se o critério de 1931, ou seja, apenas a associação mais representativa seria reconhecida. Os critérios de representatividade, todavia, foram ampliados, incluindo-se, a par do maior número de associados, a avaliação dos serviços sociais fundados e mantidos e o valor do patrimônio, no que se copiava, em parte, a legislação francesa.

A mudança de concepção no trato jurídico da organização sindical somente ocorreu em julho de 1940, quando o Estado resolveu implantar a contribuição sindical obrigatória, então denominada *imposto sindical*, e para isso, julgou conveniente enquadrar a organização sindical num desenho concebido a partir de sua lógica de organização da produção nacional. Em outras palavras, para oficializar um sindicato e permitir que ele exercesse as *prerrogativas* de representar o grupo social perante o Estado, participando em órgãos públicos; de representar o grupo social perante as organizações contrapostas,

⁹⁶ Todavia, como lembra REZENDE, os critérios legais dificultavam, em muito, o exercício do pluralismo concorrente: “A reunião de um número mínimo de um terço de empregados para a criação do sindicato, além de constituir exigência excessiva, na prática impedia a coexistência de dois sindicatos, tornando praticamente impossível a criação de três ou mais, pois isso implicaria que 100% dos trabalhadores interessados fossem filiados aos sindicatos, algo que nunca foi conseguido em lugar nenhum do mundo”. Op. cit., 131.

celebrando contratos coletivos; e de arrecadar tributo, a representação deveria ser totalizante, envolver todas as forças produtivas, segundo um *quadro de atividades e profissões* definido pelo Estado e somente por ele. Daí o termo *enquadramento*.

A partir da edição dos DL 2.377 e DL 2.381, de 1940, a organização sindical reconhecida pelo Estado deixou de ser concebida pelo critério profissional, vale dizer, *de classe*, passando a observar o critério de *categoria*. O Sindicato dos Bancários de São Paulo, por exemplo, para se adaptar à “lei do enquadramento” e angariar o imposto sindical, adaptou o seu estatuto e passou a se denominar *Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo*. Foi subtraída a referência classista (“bancários”), apondo-se em seu lugar a denominação alusiva à categoria profissional (“empregados em estabelecimentos bancários”).

Com a edição da CLT sobrevieram as definições legais de categoria, nos termos dos parágrafos do artigo 511. Todavia, sendo o enquadramento sindical um ato discricionário, o reconhecimento ou não de uma categoria (e seu respectivo sindicato) dependia essencialmente de uma decisão política tomada na esfera do Governo. Evidentemente que os arquitetos do sistema não ignoravam que grupos profissionais não são obras do Estado, eis que o seu surgimento é social. Por isso, a metodologia de organização e manutenção do quadro seguramente tinha em conta a realidade do país, inclusive para inibir a organização de determinados grupos sociais em sindicatos próprios ou, até mesmo, para impedir a fragmentação de outros grupos em vários sindicatos únicos, porém inexpressivos e impotentes, hipótese que muitos tratam como um fenômeno da atualidade.

O enquadramento sindical por categoria como forma de controle estatal se apresentava mais como uma estrutura de apoio do que como uma estrutura nuclear do sistema de representação sindical. Em outras palavras, era um meio de facilitar o controle político da organização sindical e da atuação dos seus dirigentes e, com isso, proteger o oficialismo da representação sindical. Qualquer sistema de representação sindical pode conviver com o enquadramento, seja lá qual for o critério escolhido para tanto. A diferença é dada pelo caráter espontâneo (totalmente livre), pelo caráter coativo (totalmente condicionado) ou pelo caráter negociado (ajuste entre os interessados) com que se desenha o quadro.

Da mesma forma, a unicidade, embora sempre tenha sido elemento valioso para o sistema, concorrendo de maneira decisiva para a sua estabilidade por simplificar o processo de controle, não é completamente fundamental para o oficialismo sindical porque o pluralismo também lhe é compatível, desde que sejam estabelecidas regras para que as

entidades se tornem oficiais. A Lei 11.648/2008, ao admitir que múltiplas centrais sindicais possam ser reconhecidas como *representativas* demonstra que a unicidade não é vital para o sistema, como será analisado com profundidade mais adiante.

1.3.2.1.2 Participação nos órgãos públicos

Um dos traços mais característicos do sistema de representação sindical é a sua integração ao Estado por meio da participação em órgãos públicos na pessoa de representantes indicados que, embora adquiram em geral mandato próprio, devem se manter vinculados às entidades que detêm a titularidade do direito de indicá-los, seja para as vagas destinadas às categorias profissionais, seja para as vagas destinadas às categorias econômicas. Esses órgãos são federais, estaduais ou municipais e podem ter caráter técnico, deliberativo ou consultivo.

Durante muito tempo a participação incluía órgãos de poder, notadamente pela indicação dos vogais e, depois, dos juízes classistas na Justiça do Trabalho, o que se deu até o advento da Emenda Constitucional 24/1999 que extinguiu tal representação. A Constituição de 1946, de curtíssima duração, dispunha que representantes organizações profissionais, eleitos indiretamente por elas, comporiam a Câmara dos Deputados juntamente com representantes do povo, eleitos pelo sufrágio universal (artigo 23). É comum se encontrar referências no sentido de que a representação profissional no Poder Legislativo seria um traço do corporativismo que se renunciava. No entanto, como vimos na seção anterior, Manoilescu considerava que a representação classista era subcorporativa, porque ela não tem como fundamento integração baseada no escopo comum de empregados e empregadores e sim na defesa de interesses específicos e contrapostos. Isso explica, como esclarece Angela de Castro Gomes, a razão pela qual Oliveira Vianna votou contra a representação classista na subcomissão preparatória da Constituinte de 1933/1934⁹⁷.

A representação sindical nos órgãos públicos se dá nos espaços decisórios ou de influência existentes no interior do aparelho do Estado, organizados sob a forma de conselhos, câmaras técnicas, comissões etc., que, situando-se abaixo da macropolítica parlamentar e acima dos microprocessos puramente administrativos, decidem ou propõem, conforme o caso, políticas públicas e também políticas econômicas, significando um grande *locus* de intervenção, seja em relação a questões específicas (por exemplo, uma renúncia tributária que

⁹⁷ GOMES, Angela de Castro. A representação de classes na Constituinte de 1934. In: GOMES, Angela de Castro (org.). *Regionalismo e centralização política: partidos e Constituinte nos anos 30*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980, p. 433.

assegure manutenção do nível de emprego no setor automotivo), como nas questões gerais (políticas públicas de educação, saúde, previdência).

1.3.2.1.3 Alocação de receita compulsória

A instituição da contribuição parafiscal destinada ao custeio das atividades sindicais foi medida decisiva para garantir a adesão dos grupos organizados ao sistema de representação sindical.

Como explica Freitas Junior, para implantação sindicalismo oficial o Estado empregou de modo firme a política de sanções penais e premiaias, punindo com rigor quem se afastava do sistema e outorgando benesses e privilégios a quem a ele se conformasse, sendo certo que “[...] o ponto alto da estratégia de utilização de sanções premiaias fora atingido com a instituição da contribuição sindical obrigatória”⁹⁸, porque através dela os sindicatos teriam um meio seguro de subsistência, sem depender da adesão voluntária dos integrantes do grupo representado, já então delimitado como categoria (DL 2.377/1940 e DL 2.381/1940). Em consequência disso, o sindicato manteria a representação *erga omnes* da categoria nas negociações e ofereceria aos representados serviços assistenciais de competência do Estado como, por exemplo, assistência judiciária, assistência na rescisão contratual, assistência médica e odontológica e promoção de atividades culturais e educativas.

A aquisição de recursos financeiros para exercer a representação aperfeiçoou o poder do sistema oficial, reforçando sobremaneira tal caráter. Nessa linha de desenvolvimento, o sistema criou outras contribuições, de caráter abrangente e pretensamente compulsório, mediante estipulação em norma coletiva de trabalho. Tais contribuições são conhecidas como *assistencial, de solidariedade, negocial* e outras denominações do gênero.

Durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, a proposta de extinção da contribuição compulsória foi objeto de proposta de emenda, porém, no texto final aprovado, não apenas ela foi mantida como também se criou uma nova modalidade contributiva, denominada “contribuição confederativa”, que, por entendimento sumular do Supremo Tribunal Federal (STF), somente pode ser cobrada de associados⁹⁹.

A contribuição obrigatória devida às entidades sindicais pelos representados é elemento essencial ao sistema de representação sindical brasileiro, porque seus programas, em

⁹⁸ Op. cit. (1989), p. 98.

⁹⁹ Trata-se da Súmula 666, cujo enunciado é o seguinte: “A contribuição confederativa de que trata o art. 8º, IV, da Constituição, só é exigível dos filiados ao sindicato respectivo”.

termos sistêmicos, dificilmente seriam realizados sem ela. Sobre o papel da contribuição sindical compulsória e seus efeitos, é de grande valia recordar as conclusões de Freitas Junior:

Bem peculiar aos efeitos do “imposto sindical” sobre o comportamento das direções sindicais foi o fenômeno que se convencionaria chamar de burocratização dos sindicatos. Em nossos dias, parece não haver mais dúvida de que, se a contribuição sindical não constituiu a causa única da burocratização do sindicato brasileiro, é sem dúvida a que sobressai com maior capacidade de concorrer para a perenização dos padrões oficiais¹⁰⁰.

1.3.2.2 Negociação coletiva

Consta na exposição de motivos, apresentada por Lindolfo Collor, do projeto que deu origem ao DL 19.770/1931, o argumento de que o reconhecimento formal dos sindicatos pelo Estado era oportuno e necessário para que eles pudessem assumir o papel de agentes da paz social, normatizando as relações de trabalho e pacificando os conflitos coletivos de interesses como sujeitos de negociações coletivas, vocacionados à celebração de contratos coletivos de trabalho. Curiosamente, no DL 19.770/1931 não há dispositivos sobre negociação coletiva. Somente com a edição do Decreto 21.761/1932 foi regulamentada a convenção coletiva de trabalho, assim considerado o ajuste relativo às condições do trabalho, que poderia ser obtido não apenas por sindicatos, mas também diretamente entre empregadores e seus empregados, ou entre agrupamento de empregadores e agrupamento de empregados (artigo 1º). A Constituição de 1934 reconhecia as convenções coletivas de trabalho (artigo 121, § 1º, j) e na Constituição de 1937 consta que a legislação do trabalho regulamentaria os contratos coletivos de trabalho que, *concluídos pelos sindicatos*, teriam efeito *erga omnes* aos integrantes grupos representados (artigo 137)¹⁰¹. Seguiram-se o DL 1.402/1939, onde foi consagrada a *prerrogativa* sindical de firmar contratos coletivos de trabalho (artigo 3º, c), e a CLT, onde se estabeleceu uma regulação mais detalhada da contratação coletiva, porém sem maior prestígio ao processo negocial porque a ideia e respectiva prática que então prevaleceram foi de regular exaustivamente as relações de trabalho pela via legislativa. Somente em 1967 o processo de negociação coletiva voltou a ser objeto de disciplina legal com a edição do DL 229 que modificou todo o Título VI da CLT. Os instrumentos normativos voltaram a ser denominados “convenções coletivas de trabalho”, sendo criada, ainda, a figura do “acordo coletivo de trabalho”, resultante da negociação entre

¹⁰⁰ Idem, *ibidem*, p. 99.

¹⁰¹ Literalmente: “[...] associações, legalmente reconhecidas, de empregadores, trabalhadores, artistas e especialistas, serão aplicados a todos os empregados, trabalhadores, artistas e especialistas que elas representam”. Embora haja digressão doutrinária quanto à distinção conceitual entre “convenção coletiva de trabalho” e “contrato coletivo de trabalho”, na evolução da legislação brasileira, ambas as terminologias parecem ter o mesmo significado.

sindicato(s) de empregados de um lado e empresa ou grupo de empresas do outro lado. O importante, porém, é destacar que a legislação estabeleceu formalidades excessivas e quóruns assembleares muito expressivos, de modo a dificultar a regularidade do instrumento normativo. Por fim, a nova redação dada ao artigo 623 da CLT, que antes previa a possibilidade de suspensão da norma coletiva por ato governamental, passou a impedir a livre negociação salarial nos seguintes termos:

Será nula de pleno direito disposição de Convenção ou Acordo que, direta ou indiretamente, contrarie proibição ou norma disciplinadora da política econômico-financeira do Governo ou concernente à política salarial vigente, não produzindo quaisquer efeitos perante autoridades e repartições públicas, inclusive para fins de revisão de preços e tarifas de mercadorias e serviços.

A consequência desse tratamento legislativo foi, evidentemente, a quase inexistência de negociação coletiva, habituando-se os sindicatos ao arbitramento das normas coletivas pela Justiça do Trabalho que, por sua vez, também tinha seu poder normativo limitado pelas normas de política econômica do Governo (como a Lei 6.708/1979, por exemplo) e por decisões do STF que limitavam o exercício do poder normativo às hipóteses de vazio da lei ou, de forma mais restritiva, de autorização legal. Por conta de tais restrições, o Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, no início dos anos 1980, chegou ao absurdo de, em julgamento de dissídios coletivos, fixar índices de reajuste salarial inferiores às ofertas patronais para conciliação.

O que era, pois, para ser um programa muito importante para o sistema de representação sindical, como forma de solução dos conflitos coletivos, pouco ou nenhum significado teve em razão da limitação das possibilidades concretas de negociação, da vedação da autotutela, da subordinação das normas coletivas à política econômica e da profusão de leis trabalhistas, que disciplinaram matérias que potencialmente poderiam ser reguladas em convenções coletivas. A incipiência da negociação coletiva prevaleceu ao menos até o processo de abertura política que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

1.3.3 Alterações introduzidas pela Constituição Federal de 1988

Durante o período de 1946 a 1964, chamado de democrático, não houve qualquer modernização no sistema de representação coletiva e, por consequência, nas relações de trabalho. As conexões com o sistema político democrático, no entanto, alimentaram operações estruturais realizadas pelo sistema sindical, tendentes a gerar estruturas intersindicais, ainda

que não personificadas, como o Pacto de Unidade Intersindical (PUI), no âmbito do Estado de São Paulo, o Pacto de Unidade e Ação (PUA), o Pacto de Ação Conjunta (PAC) e o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), entre outras formações que se notabilizaram mais pelas bandeiras políticas do que pelas questões trabalhistas¹⁰².

O golpe militar de 1964 pôs fim a essas operações estruturais que chegaram a repercutir nos sistemas político e jurídico quando no governo de João Goulart, em 1963, com fundamento no direito de associação e reunião estabelecido na Constituição de 1946 e na inexistência de proibição legal “da existência de organismos de coordenação entre as entidades sindicais para o trato de problemas que [...] envolvem interesses de todas em geral”, foi revogada a norma que proibia as associações intersindicais fora do plano confederativo da CLT¹⁰³. Com uma ditadura novamente implantada, o sistema de representação sindical foi novamente confinado aos seus programas assistenciais.

No final dos anos 1970 a conjuntura era de esgotamento da política econômica do governo militar, conhecida como “milagre brasileiro”, de necessidade de uma abertura política e de crescimento dos movimentos sociais, especialmente os ligados à luta contra a carestia e aumento do custo de vida, liderados por comunidades eclesiais de base. Greves espontâneas ou organizadas por grupos de oposição às diretorias dos sindicatos eclodiram em diversas partes, atingindo empresas de ramos e portes diversos, o que também significava uma crise jurídica protagonizada pela ineficácia da Lei de Greve então vigente e da própria Lei de Segurança Nacional.

A organização sindical, que se encontrava em letargia burocrática, enclausurada pela arrecadação da contribuição sindical, conformada a assembleias meramente formais e dependentes das decisões normativas da Justiça do Trabalho exaradas em processos judiciais (dissídios coletivos), viu-se na contingência de interagir com o movimento social, o que abriu conflitos, tanto nas suas estruturas internas, como com outros sistemas.

As greves e manifestações de empregados deflagradas sem a organização sindical colocavam em questão a titularidade da representação de interesses, uma vez que eram organizadas comissões de greve ou comissões de negociação para representarem os trabalhadores perante as empresas.

¹⁰² Para um detalhamento histórico dessas manifestações intersindicais, ver AROUCA, José Carlos. *O sindicato em um mundo globalizado*. São Paulo: LTr, 2003, especialmente p. 192-208.

¹⁰³ A associação sindical diversa da prevista no quadro de atividades e profissões foi formalmente proibida pela Portaria nº 129, de 1954, do Ministério do Trabalho, que foi revogada pela Portaria nº 125, de 1963, também do Ministério do Trabalho.

Esse acoplamento estrutural do sistema sindical com os movimentos sociais resultou em comunicações assimétricas, conforme se realizavam as operações por uma ou por outra estrutura orgânica do sistema. Claramente preponderaram duas linhas operativas, ambas sensíveis ao ambiente: a que encampava o movimento mediante a assunção das demandas (ainda que infringindo a Lei de Greve e a desafiando a política salarial do governo) e a que encampava o movimento mediante a burocratização do conflito, que era retirado das fábricas e levado ao Ministério do Trabalho. Em ambas, no entanto, o código operativo representa/não-representa mantinha a unidade do sistema e preservava seu fechamento, mas já num processo de variação.

Nos documentários cinematográficos “Braços cruzados, máquinas paradas”, de Roberto Gervitz e Sérgio Toledo, e “Linha de montagem”, de Renato Tapajós, que registraram greves e eleições sindicais, em São Paulo (1978) e São Bernardo do Campo (1979 e 1980), respectivamente, podem ser identificadas essas linhas operativas e tipificadas as estruturas orgânicas em operação: de um lado, o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema, que protagonizou a autodefesa no conflito como forma de alimentar a representação sindical, e, de outro lado, o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, que protagonizou a burocratização do conflito como forma de alimentar a representação sindical. Os fatos se deram com duas entidades sindicais nascidas e pertencentes ao mesmo sistema de representação sindical, detentoras de carta de reconhecimento sindical, que formaram seus patrimônios com recursos provindos da contribuição sindical obrigatória, que exerceram (e exercem) a representação *erga omnes* dos metalúrgicos em suas respectivas bases, mas que expuseram a crise intrassistêmica na representação sindical, quando se acoplaram a movimentos sociais.

Intervenção nos sindicatos, afastamento de dirigentes, controle das finanças, controle eleitoral, carta de reconhecimento, enquadramento cogente, proibição/restrição da greve e heterocomposição compulsória dos conflitos tinham se tornado características estruturais que não replicavam mais o código representante/representado em razão das grandes variações provocadas pelo ambiente. Era necessário um novo processo de seleção estrutural para a reprodução do sistema sem a perda do oficialismo. Em outros termos, a disfunções sistêmicas deveriam ser resolvidas a partir de operações das próprias estruturas, tendentes a adaptar algumas características do sistema ao meio com vistas à autopreservação.

Na realização da Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (CONCLAT), em 1981, as principais estruturas sindicais brasileiras, urbanas e rurais, se articularam para definir

os rumos do sindicalismo e mesmo quando a criação de uma coordenação geral nacionalmente unificada não foi viabilizada em razão de divisões partidárias, nenhum dos agrupamentos resolveu criar sindicatos livres e nem colocar em questão as prerrogativas dos sindicatos oficiais. Um dos documentos que melhor retrata a pauta de reivindicações do movimento sindical é a queixa apresentada pela Frente Nacional do Trabalho, pela Confederação Mundial do Trabalho, pela Federação Sindical Mundial, pela Central Latino-americana de Trabalhadores e pela Federação Internacional de Trabalhadores da Indústria Metalúrgica contra o governo brasileiro perante a OIT em 1979¹⁰⁴, ano em que eclodiram vários movimentos grevistas no país, notadamente no setor metalúrgico. De acordo com o Informe Definitivo nº 202 do Comitê de Liberdade Sindical, as denúncias versaram sobre dois temas: *controle das autoridades sobre o funcionamento dos sindicatos e restrições ao direito de negociação coletiva*. No primeiro tema, as denúncias se referiam expressamente à submissão dos sindicatos ao controle do Estado na elaboração dos seus estatutos, na eleição e na destituição de dirigentes, na gestão financeira e nas assembleias sindicais e no programa de ação (proibição de divergências com a política econômica do governo). Quanto às restrições ao direito de negociação, as denúncias formalizadas se referiam ao texto do artigo 623 da CLT, que vedava a estipulação de normas divergentes da política econômica ou da política salarial do governo, e do artigo 8º da Lei 5584/70, que dispunha sobre o efeito suspensivo nos dissídios coletivos de trabalho.

No filme “Braços cruzados, máquinas paradas”, os diretores registraram a importância estratégica da representação sindical dos metalúrgicos¹⁰⁵ na cidade de São Paulo, onde mais de 300.000 operários se distribuíram entre empresas de capital nacional e empresas multinacionais, de pequeno, de médio e de grande porte, quando não havia, por parte dos empresários, qualquer disposição para administrar conflitos coletivos de trabalho fora das instâncias formais (Ministério do Trabalho e Justiça do Trabalho). O Sindicato sofreu intervenção logo em 1964, sendo destituída a diretoria eleita. Desde 1965 a entidade permanecia sob a direção de Joaquim Andrade dos Santos, sucessivamente reeleito. Formouse, ainda na década de 1960, um movimento orgânico de oposição, cujo objetivo era tomar, pela via eleitoral, a direção do Sindicato e defender a autonomia sindical. Em 1978 a vitória no processo eleitoral se materializava porque a oposição conseguiu organizar greves, inclusive em grandes indústrias como a Villares, a Pial, a Arno, a Caterpillar, a Philco, sempre à revelia dos dirigentes sindicais, utilizando o método de parar as máquinas durante a jornada

¹⁰⁴ Trata-se do caso nº 927 do Comitê de Liberdade Sindical.

¹⁰⁵ Que englobava trabalhadores nas indústrias metalúrgicas, mecânica e de material elétrico.

de trabalho, o que dificultava a reação do empregador. Quando o Sindicato era chamado, a fábrica já estava em greve e o impasse multifacetário estabelecido: gerentes da empresa querendo a retomada da produção; membros da comissão de negociação ameaçados; dirigentes sindicais sem propostas; Ministério do Trabalho absolutamente despreparado para o processo de mediação. O retrato, enfim, da inadequação do sistema para solucionar conflitos coletivos e, desta vez, também para evitá-los ou confiná-los em razão do surgimento, nas greves, de representações *ad hoc* de caráter alternativo. Ante a iminência de derrota, a situação fraudou o processo eleitoral, conforme fundamentação adotada pelo Procurador da Justiça do Trabalho designado para presidir a mesa apuradora, Oswaldo Preuss, quando decretou a anulação do pleito. Em grau de recurso, entretanto, a situação obteve do Delegado Regional do Trabalho em São Paulo, a reforma da decisão do Procurador e a correlata proclamação do resultado. O fato causou grande repercussão, foi pautado pela imprensa e intensificou os debates sobre a necessidade de autonomia para o sistema de representação sindical.

Nas grandes montadoras de São Bernardo do Campo e Diadema, cuja produção representava cerca de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1980, o clima de insatisfação dos seus aproximadamente 140 mil operários com a política salarial do Governo também recrudescia e as greves foram consequência. A diferença com São Paulo era que o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo, dirigido por Lula, mantinha um padrão de comunicação mais sensível com o movimento social e seus agentes externavam a consciência de que, pela via tradicional do dissídio coletivo de trabalho, não se negociaria reposição salarial porque o poder de decisão do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) estava atrelado à legislação de política salarial¹⁰⁶. No curso de 1978 ocorreram greves na Scania, na Ford, na Mercedes e na Volkswagen. Analisando a atuação do Sindicato nessas greves, Laís Abramo afirma o seguinte:

O que primeiro pode ser observado em relação à postura assumida pelo Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo no decorrer das greves são as suas declarações públicas isentando-se da responsabilidade pela deflagração do movimento. Como se procurou demonstrar até agora, essas declarações correspondiam, por um lado, à realidade dos fatos: a deflagração da greve [na Scania] não foi uma decisão da diretoria do Sindicato, que recebeu com certa incredulidade a notícia de que a Scania iria parar [...].

[...]

¹⁰⁶ Em novembro de 1977 o TRT/SP julgou que a reivindicação de reposição salarial postulada pelo Sindicato dos Metalúrgicos de Osasco era inoportuna e imprópria.

Lula relata que logo em seguida começaram as pressões telefônicas sobre o Sindicato, por parte da diretoria da empresa e da Delegacia Regional do Trabalho. Nesse momento, a diretoria do Sindicato teria se reunido e resolvido “sair dizendo”: Oh! A greve é espontânea, nós não temos nada com a greve, vamos assumir porque o trabalhador está em greve, nós não temos nada com ela¹⁰⁷.

A fala de Lula revela que [...] as declarações oficiais do Sindicato nesse momento tinham um evidente sentido de autodefesa. Os sindicalistas tinham plena consciência de todo o aparato legal e repressivo pronto a ser acionado contra eles. [...] Daí a justa preocupação em preservar a entidade e a sua diretoria de uma possível ação repressiva¹⁰⁸.

As atuações dos ativistas nas greves de 1979 e 1980, documentadas em filme por Maurício Tapajós, demonstram a importância da entidade de representação não só para os seus dirigentes, mas também para o grupo que por ela se fazia representar. Decretada a intervenção no Sindicato em 1979, o movimento grevista mudou de rumo e passou a defender, em primeiro lugar, acima da reabertura das negociações e do pagamento dos dias parados, a recuperação da entidade, ou seja, o fim da intervenção. Em nome disso foi defendida a volta ao trabalho e um trégua de 45 dias, durante os quais se concebeu a organização de um fundo de greve, sob a forma de associação civil, que estaria livre a intervenção administrativa do Estado. Na assembleia seguinte, realizada a céu aberto no Estádio de Vila Euclides, oradores como Wagner Lino, Alemão e Lula sustentaram que o retorno da diretoria ao Sindicato era mais importante que o aumento, porque sem o Sindicato não se conseguiria manter a greve e com o Sindicato seria possível organizar uma campanha salarial com outra qualidade. A assembleia aclamou o fim da greve e dias depois a intervenção foi suspensa. No ano seguinte, a diretoria havia se preparado para a intervenção: foi constituída uma associação civil, com finalidades beneficentes e culturais, mas cujo verdadeiro papel era angariar fundos para a greve, de tal forma que o Ministério do Trabalho não pudesse nela intervir, garantindo suporte logístico ao movimento; com a experiência das comunidades eclesiais de base, foram estabelecidas comissões de greve por região (além das que comissões organizadas nas grandes montadoras), o que permitia a rápida distribuição de jornais e cestas de alimentos. Com isso, a greve de 1980 pôde prosseguir mesmo após a intervenção no Sindicato e a prisão dos seus dirigentes. Mais um fator de crise interna para o sistema, já que um dos seus elementos, o controle estatal, não conseguia operar.

¹⁰⁷ Depoimento de Lula à revista *Escrita Ensaio*, nº 9. São Paulo: Ed. e Livraria Escrita, 1982. Nota da autora citada.

¹⁰⁸ ABRAMO, Taís Wendel. *O resgate da dignidade: greve metalúrgica e subjetividade operária*. Campinas, SP: Editora da Unicamp; São Paulo: Imprensa Oficial, 1999, p. 247-248.

Essas variações trazidas para o interior do sistema de representação sindical exigiam seletividade e, com tal conformação, foi estabelecida a pauta de defesa da *autonomia sindical* e de *direito de greve* que dominou a Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (CONCLAT), realizada em agosto de 1981, com a presença de mais de 5 mil delegados, representando 1.091 entidades sindicais de trabalhadores ou associações profissionais congêneres. Nessa Conferência foi preconizada a criação de uma central única dos trabalhadores, como órgão máximo de representação dos trabalhadores brasileiros. Afora os temas atinentes à organização sindical, a estabilidade no emprego ou garantia contra dispensa imotivada e redução da jornada de trabalho também passaram a integrar as reivindicações gerais dos trabalhadores.

Entre 1984 e 1985, o sistema político, que já tinha em sua agenda a “abertura lenta e gradual”, incorporou também parte da pauta de autonomia sindical e, por atos ministeriais, revogou o estatuto padrão dos sindicatos, reabilitou dirigentes sindicais cassados, revogou a proibição da associação intersindical e remeteu disciplina das eleições sindicais para o estatuto¹⁰⁹.

Quando foi instalada a Assembleia Nacional Constituinte em 1987, toda a organização sistêmica da sociedade foi colocada em discussão em conformidade com as pautas egressas dos diversos sistemas parciais, inclusive o de representação sindical. E a pauta, construída a partir dos processos aqui narrados, era, na mais pura essência, a de conferir autonomia ao sistema de representação, de estender o direito de representação sindical aos servidores públicos, de garantir o direito de greve e de conferir maior dimensão à negociação coletiva de trabalho.

Ao lado da pauta puramente sindical, o outro tema que refletiu um grande embate entre capital e trabalho foi a proposta de se introduzir mecanismos de garantia de emprego contra dispensa imotivada. Não obstante seja uma pauta tipicamente trabalhista, a garantia de emprego é um instituto que repercute na organização sindical porque dá mais liberdade ao trabalhador, imprime caráter duradouro à relação de emprego e, por consequência, à relação do trabalhador com o sindicato e atrai linha da assistência sindical para a melhoria das condições de vida do trabalhador (ao invés da simples reparação de direitos lesados).

Tanto o debate da estrutura sindical como o da garantia de emprego tinham como pano de fundo a conveniência ou não de se minimizar a interferência legislativa e judiciária

¹⁰⁹ O atos baixados pelo Ministério do Trabalho foram, respectivamente, a Portaria 3.280, de 07/dez./1984; o Despacho de 18/mar./1985; a Portaria 3.100, de 25/mar./2005; e a Portaria 3.117, de 23/08/1985.

(em caráter normativo) em questões protetivas. O texto final traduziu a construção do consenso de maioria, com nítida tendência inercial, vale dizer, com a manutenção o tanto quanto possível do que antes já existia. Alguns institutos, no entanto, sofreram mudanças. Um deles, seguindo a tendência criada pelo regime militar na década de 1960, foi exatamente a abolição do regime de estabilidade no emprego, com universalização do fundo de garantia por tempo de serviço e fixação indenização compensatória e seguro social no caso de despedida arbitrária e desemprego involuntário. Nesse sentido, concorrem os incisos I, II e III do artigo 7º da Constituição Federal e o artigo 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Esta provavelmente tenha sido a maior conquista do setor patronal no trato da questão social, pois a proteção do emprego contra dispensa imotivada era – e ainda é! – vista como uma espécie de engessamento da empresa. Na entrevista que concedeu às historiadoras Angela de Castro Gomes e Elina G. da Fonte Pessanha, posteriormente publicada como livro¹¹⁰, Arnaldo Süssekind revelou que, ainda quando era Ministro do Trabalho, em 1965, foi procurado pelo Ministro Roberto Campos¹¹¹, da área econômica, que lhe pediu ideias visando extinguir a estabilidade prevista na CLT. A proposta de adoção de um sistema similar ao alemão, como a que foi incorporada pelo artigo 165 da CLT (apenas para os representantes dos trabalhadores nas Comissões Internas de Prevenção de Acidentes – CIPAs), não foi bem acolhida, tendo sido aprovada pelo Congresso a Lei 5.107/1966 que instituiu o regime do FGTS, paralelamente ao regime estabilitário. A questão voltou à agenda social quando, no governo Fernando Henrique, a Convenção 158 da OIT foi ratificada pelo Brasil, mas logo após, ante forte pressão empresarial, foi denunciada pelo chefe do Executivo, estando os aspectos da denúncia *sub judice* do Supremo Tribunal Federal¹¹².

Quanto à organização sindical, o resultado das discussões encontra-se espelhado principalmente na redação final dos artigos 8º e 9º da Constituição Federal de 1988. Para melhor observá-lo foi elaborado o Quadro I no final deste Capítulo, que destaca as disposições constitucionais pertinentes segundo os critérios de comparação.

Pela análise desse quadro, fica evidente que o caráter institucional do sistema foi mantido, sendo preservados a unicidade da representação e o agrupamento segundo o critério de categoria, visando o exercício de competências ou prerrogativas legais, inclusive a arrecadação compulsória de fonte de custeio dos seus programas. Em outras palavras, foi

¹¹⁰ GOMES, Angela de Castro; PESSANHA, Elina G. da Fonte; MOREL, Regina de Moraes (orgs.). Arnaldo Süssekind, um construtor do direito do trabalho. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 132.

¹¹¹ Roberto de Oliveira Campos foi economista, diplomata e político. Ocupou o cargo de ministro do planejamento no governo Castello Branco (1964-1967).

¹¹² Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1625.

mantido o sindicato único para representação *erga omnes* da respectiva categoria, com contribuição sindical obrigatória. Por outro lado, foi excluída a heteronomia organizacional, livrando-se a organização de qualquer controle administrativo, notadamente o enquadramento cogente, o reconhecimento por ato discricionário, a intervenção, o controle administrativo, o controle operacional, o controle eleitoral e o controle financeiro. Foi reconhecido o amplo direito de greve. Foi mantida e ampliada a participação nos órgãos de diálogo social e de definição de políticas públicas de interesse dos trabalhadores e empregadores. Foi estendido o direito de sindicalização e greve aos servidores públicos civis.

Registre-se que o tom do debate sobre a organização sindical, largamente preponderante, foi o da fixação da unicidade *versus* a não fixação de unicidade, ficando a organização por categoria (sistema confederativo) e a contribuição obrigatória em segundo plano nos debates. O consenso se formou tão somente com relação a autonomia sindical, aqui entendida como a contraface da heteronomia descrita na seção anterior, ou seja, exclusão da necessidade de reconhecimento e da possibilidade de intervenção de natureza administrativa. Para fomentar os debates da Constituinte, a CUT apresentou uma emenda popular baseada em quatro eixos: 1) liberdade de organização sindical (fim da heteronomia, da unicidade, da organização por categoria e da contribuição sindical); 2) amplo direito de greve; 3) direito à negociação e à contratação coletiva pelas entidades sindicais; 4) garantia de organização por local de trabalho. A emenda, embora tenha sido efetivamente submetida à votação, servia mais para marcar uma posição principiológica do que para propriamente para negociar efetivas mudanças no sistema de representação sindical. Na Comissão de Sistematização, Lula, como Deputado Constituinte, já havia apresentado uma emenda substitutiva ao texto do artigo que tratava da organização sindical, que obteve cinco votos a favor e 88 contrários¹¹³. Em Plenário, a tentativa mais elaborada de se limitar a unicidade às negociações coletivas, mediante regulamentação em lei, foi a emenda de fusão apresentada pelos Deputados Afif Domingos e Olívio Dutra, entre outros, que também sofreu derrota por 148 votos a favor e 305 votos contrários, sendo aprovada a emenda que praticamente corresponde ao texto final. Antes da votação, o Deputado Luiz Gushiken, ex-presidente do Sindicato dos Bancários de São Paulo, advertiu que a estrutura de representação sindical estava calcada em quatro pilares: intervenção estatal, imposto sindical, sistema confederativo e unicidade sindical por categoria

¹¹³ A ES-29798-8 que continha 15 parágrafos, além do *caput* do artigo, estava fadada ao insucesso por conter dispositivos conflitantes (por exemplo, entre a liberdade de organização sindical e a associação por empresa ou estabelecimento sem natureza sindical, ou liberdade de adesão e prerrogativa das entidades sindicais para representar “os trabalhadores” e não apenas os associados) e dispositivos curiosos como o “acesso aos meios de comunicação social, conforme a lei” e o estabelecimento de normas pela Justiça do Trabalho.

e base territorial, sendo que se não fosse aprovada a emenda apenas um desses pilares seria eliminado. Defendendo a manutenção da unicidade, o Deputado Roberto Freire sintetizou a posição que prevaleceria ao dizer que o texto aprovado era o que iria desatrelar a estrutura sindical do Ministério do Trabalho¹¹⁴.

Com isso, podemos concluir que, diante do processo de variação ocorrido no final da década de 1970, o sistema fez a sua seleção e se estabilizou com o texto constitucional de 1988.

Certo que o texto constitucional provou muitas polêmicas e ainda inculca dúvidas. Alguns juristas cogitam de antinomia entre preceitos constitucionais: liberdade de associação e pluralismo, de um lado, e unicidade sindical, de outro lado. Várias controvérsias postas em juízo chegaram ao STF, que já se pronunciou sobre várias delas. Sem fazer, neste momento, qualquer análise dos casos decididos, é importante mencionar os seus resultados para futura compreensão do que se mantém estabilizado e do que está sujeito a novas variações no sistema.

O órgão de registro, que deve zelar pela observância do princípio da unicidade, até que a lei disponha de forma diversa, é o Ministério do Trabalho, conforme a Súmula 677 do STF, de 24/09/2003. A concessão do registro é ato administrativo essencialmente vinculado, não podendo conter aspectos discricionários e, tampouco, adquirir caráter de *autorização prévia* ou *reconhecimento*, nos moldes dos artigos 518 e 520 da CLT, que não foram recepcionados (ADI 1.121-9). Em 2008, logo após a promulgação da Lei 11.648/2008, que reconheceu as centrais sindicais e atribuiu ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) a aferição da representatividade dessas entidades, o respectivo Ministro baixou Portaria nº 186¹¹⁵, dando nova regulamentação ao processamento dos pedidos de registro de sindicatos, federações e confederações e de alterações estatutárias. A medida logo suscitou controvérsias, sugerindo a muitos um retrocesso no que diz respeito a uma possível interferência do Ministério do Trabalho na organização sindical.

A manutenção da organização sindical pelo critério de categorias e a recepção artigo 511 e seus parágrafos da CLT, foram afirmadas no julgamento do recurso em mandado de segurança (RMS) nº 21.305, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, onde também consta

¹¹⁴ Todos os debates havidos podem ser consultados nos Anais da Assembleia Nacional Constituinte em: http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp.

¹¹⁵ Parcialmente alterada pela Portaria MTE nº 2.451/2011, que tem caráter meramente complementar, sem modificar em substância nenhum dos procedimentos definidos para registro de novas entidades e de alterações estatutárias das já registradas.

voto do Ministro Celso de Melo sustentando que os parâmetros delineados pelo artigo 558 da CLT (que se referia ao registro das associações pré-sindicais) devem ser observados porque, segundo o seu entendimento, a norma foi recebida pela nova ordem constitucional. Ficou vencido nesse julgamento o Ministro Sepúlveda Pertence, que entendia que a Constituição de 1988 conferiu liberdade ou espontaneidade aos interessados na definição de categoria¹¹⁶. O enquadramento, no entanto, ainda é uma questão não solucionada. O enquadramento cogente, por ato ministerial, não é compatível com a autonomia sindical garantida pela Constituição. O último quadro validamente elaborado se encontra bastante anacrônico podendo, no máximo, servir de referência ou parâmetro. O enquadramento totalmente espontâneo levaria, como tem levado, os conflitos ao Judiciário que, em razão das características da prestação jurisdicional, julga caso a caso e naturalmente se demora em pronunciar a decisão final¹¹⁷. Resta, hipoteticamente, o enquadramento negociado, que pode ser vislumbrado, ainda que de forma tímida e enviesada, na Portaria nº 2.092/2010, do MTE, instituidora do Conselho de Relações do Trabalho (CRT), órgão tripartite que tem a atribuição de “apresentar estudos e subsídios com vistas à propositura, pelo MTE, de anteprojetos de lei e normativas que versem acerca de [...] organização sindical”, podendo as câmaras bipartites (artigo 4º) “opinar sobre categorias, organização e representação sindicais”.

A contribuição sindical prevista na CLT e a contribuição sindical rural instituída pelo DL 1.166/1971 foram recepcionadas e permanecem vigentes (RE 279393 e AI 498.686, respectivamente), sendo isentas as microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo “Simples Nacional” (ADI 4.033) e os advogados (ADI 2522).

A organização sindical no setor público, que poderia ser entendida como efetivamente livre, foi remetida aos padrões do artigo 8º da Constituição (RMS 21758), inclusive no que concerne à arrecadação da contribuição sindical (RE 496.456).

A contribuição para o custeio do sistema confederativo, definida em assembleia, é devida apenas pelos associados (Súmula 666); a contribuição assistencial prevista em

¹¹⁶ No RE 646104 foi reconhecida a repercussão geral da controvérsia envolvendo a representação sindical patronal criada pelo critério do porte do capital social (pequenas e microempresas industriais artesanais), cujo julgamento do mérito tem potencial para complementar ou modificar o entendimento sobre definição de categoria.

¹¹⁷ Como observa SIQUEIRA NETO, o controle judicial, nesses casos, remete-se invariavelmente ao exame de mérito, envolvendo aspectos fáticos complexos e, conseqüentemente, “uma fase probatória muito longa”, que pode comprometer a efetividade da decisão. Op. cit., p. 295. Para FREITAS JUNIOR, o Judiciário, a se aferir pelo falta de padrões racionais e de previsibilidade que vem caracterizando suas posições, está desaparelhado para decidir matérias dessa natureza, provocando insegurança jurídica e instabilidade no processo de criação de entidades ou desmembramento das existentes. Op. cit. (2010), p. 96.

convenção ou acordo coletivo de trabalho é devida por todos integrantes da categoria profissional representada na estipulação da norma coletiva (RE 189.960-3)¹¹⁸.

Até que a lei regulamente, a greve no serviço público será regida pela Lei com redução de texto (MI 712).

Eis o panorama geral das alterações introduzidas pela Constituição de 1988 na organização sindical. Elas tiveram o efeito de estabilizar os pontos oscilantes do sistema que, em resumo, manteve o seu código nuclear, preservando seu caráter institucional.

¹¹⁸ Trata-se, aqui, de um caso único, julgado pela segunda turma do STF, sendo relator o Ministro Marco Aurélio. É preciso anotar, entretanto, que a jurisprudência do TST e demais Tribunais trabalhistas é visceralmente contrária à cobrança de contribuição fixada em norma coletiva de trabalho, qualquer que seja a sua denominação, especialmente de não associados.

QUADRO I: ALTERAÇÕES FEITAS PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988 NA ORGANIZAÇÃO
SINDICAL

| CRITÉRIOS DE COMPARAÇÃO | | DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO |
|---|------------------------|---|
| AUTONOMIA <i>versus</i> HETERONOMIA | Enquadramento | <p>Art. 8º, I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao poder público a interferência e a intervenção na organização sindical.</p> <p>Art. 8º, II - [...] organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados [...]</p> <p>Art. 37, VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical.</p> <p>Art. 142, IV - ao militar são proibidas a sindicalização [...].</p> |
| | Reconhecimento | |
| | Intervenção | |
| | Estatuto padrão | |
| | Supervisão de eleições | |
| | Controle financeiro | |
| Vedações | | |
| UNICIDADE <i>versus</i> PLURALISMO | | <p>Art. 8º, II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, [...] na mesma base territorial [...] não podendo ser inferior à área de um Município.</p> |
| AUTODEFESA | | <p>Art. 9º. É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.</p> <p>§ 1º A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.</p> <p>§ 2º Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.</p> <p>Art. 37, VII - o direito de greve [pelo servidor público civil] será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar [“lei específica”, conforme EMC 18/1998].</p> <p>Art. 142, IV - ao militar são proibidas [...] a greve.</p> |
| PARTICIPAÇÃO EM ÓRGÃOS DO ESTADO | | <p>Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.</p> |
| FUNÇÕES TRIBUTÁRIAS | | <p>Art. 8º, IV - a assembleia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei.</p> <p>Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais [...] de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação [...]</p> |

2 CENTRAIS SINDICAIS NO BRASIL

2.1 Fundamento associativo

A associação sindical é, antes de qualquer outra coisa, um fato sociológico, diretamente relacionado com as condições de trabalho engendradas pelo modo de produção capitalista. Seu reconhecimento pelos sistemas jurídicos a consagrou, desde o plano internacional, como *direito fundamental* quando da proclamação da Declaração Universal dos Direitos do Homem¹, em 1948. Seu elemento subjetivo natural são os indivíduos, que se unem em caráter *uti universi* para alcançar um bem comum ou para defender interesses coletivos. Em condições normais, essa associação é voluntária e espontânea.

Em igual medida, a formação das *organizações complexas*, assim entendidas as estruturas que têm base na união orgânica de entidades sindicais entre si – e não das pessoas naturais –, tem nas possibilidades de associativismo intersindical o elemento constitutivo da projeção jurídica de subjetividade coletiva, que se volta para todo o grupo que deu origem às entidades singulares (ou de primeiro grau).

A história do sindicalismo mostra que os sindicatos normalmente se agrupam em federações e estas em confederações até o nível de confederação geral. Como esclarece Mazzoni “*a tendência federativa das associações sindicais tem sido forte desde o início e reforçou o movimento sindical nos vários países, representando, outrossim, um motivo de coesão entre diversas associações da mesma espécie ou entre associações afins*”². Evidentemente que a tendência federativa de que nos fala Mazzoni não abarca apenas as federações sindicais em sentido estrito, mas também as confederações verticais e as confederações gerais, que no Brasil são designadas centrais sindicais.

Amauri Mascaro Nascimento, para melhor explicar a formação das organizações complexas, vale-se dos ensinamentos de Valverde, Gutiérrez e Murcia, para quem esse fenômeno associativo está vinculado a certos fatores proeminentes, como a “*tradição e experiência histórica do movimento sindical*”, as “*características do sistema produtivo*” e a “*configuração do sistema de relações trabalhistas*” verificadas em cada país. Os autores prosseguem explicando que normalmente “*a criação de organizações complexas segue um processo de progressiva aglutinação de nível inferior*”, podendo obedecer a padrões variados,

¹ “Todo homem tem o direito de formar com outros sindicatos e de neles se filiar para a defesa dos seus interesses”.

² Op. cit., p. 11.

tais como os territoriais ou os de atividade, como ainda podem combinar de variadas formas a integração das organizações constitutivas entre si. E concluem: “*como resultado dessas operações surgiram as federações de ramo ou setor, as uniões territoriais, as confederações centrais sindicais e as organizações internacionais*”³.

Dissecando um pouco mais a experiência histórica, encontraremos organizações complexas resultantes de uniões *verticais*, que aglutinam as entidades de base do mesmo ramo de atividade (ou da mesma empresa), dispersas territorialmente, em áreas regionais, estaduais ou em âmbito nacional. Mas elas também podem resultar de uniões *horizontais*, que são aquelas que organizam na mesma área geográfica, inclusive nacionalmente, as unidades representativas de ramos de atividade ou setores econômicos variados. É possível, ainda, que haja a combinação de ambos os arranjos, conferindo às organizações complexas assim constituídas a posição de organismo central geral ou de organismo máximo de representação, tenham ou não personalidade jurídica.

No Brasil, como vimos no Capítulo anterior, quando analisada a evolução da organização sindical desde o início do século XX, as formações intersindicais ecléticas sempre suscitaram problemas, ora de ordem política com repercussão jurídica, ora de ordem jurídica com repercussão política, e ainda problemas de ordem simultaneamente política e jurídica. Na Primeira República, embora juridicamente permitidas, as organizações operárias eram politicamente recusadas pelas classes dominantes, que em regra não aceitavam o diálogo social, no sentido amplo do termo, e reprimiam as organizações dos trabalhadores. Na implantação da organização sindical não espontânea ou pré-estabelecida a lei não dispôs sobre a constituição de entidades de coordenação entre categorias dispostas em planos diversos do quadro de atividades e profissões, tendo, por outro lado, enumerado de forma nominativa as confederações nacionais admitidas. Para Moraes Filho, existia um vazio legal porque, se nenhum dispositivo legal previa a criação de centrais sindicais, nenhum outro a proibia. O problema jurídico advinha do que ele chamou de “*coerência lógica e ideológica na forma de dispor da legislação brasileira*” que, desde 1937, estabelecia, de forma cogente, a organização vertical por categoria, de modo que, enquanto perdurasse o modelo, não haveria nele um nicho compatível para acomodar as organizações horizontais de cúpula. Não obstante, como destacava Moraes Filho, a criação de centrais gerais “*é a tendência normal*

³ Op. cit. (2006), p. 199-200.

das organizações de empregados e de empregadores, como fica patente com a existência do Conclap, formado por estes últimos”⁴.

Na evolução da organização sindical dos trabalhadores no Brasil, registraram-se aparições de algumas organizações complexas: a COB - Confederação Operária Brasileira (1908), a CGTB - Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil (1929) e a CTB - Confederação dos Trabalhadores do Brasil (1946), como entidades personificadas, e o PUI - Pacto de Unidade Intersindical (década de 1950), o CST - Conselho Sindical dos Trabalhadores (1958), a CPOS - Comissão Permanente das Organizações Sindicais (1960); o PUA - Pacto de Unidade de Ação (1960) e o CGT - Comando Geral dos Trabalhadores (1962), como movimentos. Essas organizações, por uma série de fatores (dentre os quais a forte recusa política), tiveram existências efêmeras, circunscritas algumas delas em âmbitos regionais de atuação, como o PUI no Estado de São Paulo.

O banimento da CTB em 1947 por ato administrativo, como informa Sandor Rezende, repercutiu internacionalmente e motivou a primeira reclamação contra o Brasil perante o Comitê de Liberdade Sindical da OIT⁵. Alguns anos depois, segundo Arouca, a simples ideia de criação de uma central sindical foi motivo para que o Ministro do Trabalho baixasse a Portaria 129/1954, com o seguinte teor:

1. São ilegais todas as associações ou grupos que, sob denominação diversa, exerçam, direta ou indiretamente, quaisquer atividades que, por lei, constituem prerrogativas legalmente reconhecidas;
2. É vedado às entidades sindicais, de acordo com a lei, filiar-se a quaisquer associações ou grupos não autorizados pela legislação sindical vigente, bem como com elas manter relações diretas e indiretas;
3. As entidades sindicais legalmente reconhecidas que infringirem o disposto acima ficam sujeitas às sanções previstas no artigo 553 da Consolidação das Leis do Trabalho, ou seja, terão suas cartas-patentes cassadas⁶.

Já no caso do CGT (início da década de 1960) havia um componente novo, de ordem política, que era o apoio emprestado pelo Executivo para a oficialização do Comando como central sindical. A posição do Executivo, ao ver de alguns juristas, antagonizava os ditames do Decreto 23.043/1947 que havia suspenso o funcionamento da CTB e de outras

⁴ Op. cit. (1980), p. 1065. A sigla “CONCLAP” referida pelo autor quer dizer “Conferência Nacional das Classes Produtivas”, cuja existência foi o principal argumento utilizado pelos sindicalistas, destacadamente por Hugo Perez, para que o regime militar concordasse com a realização da CONCLAT em 1981.

⁵ Op. cit., *passim*, especialmente p. 139-149.

⁶ Op. cit. (2003), p. 202.

uniões sindicais e que tivera a sua constitucionalidade declarada pelo STF. Fomentou-se intenso debate jurídico sobre o tema, tendo Almino Afonso, na condição de Ministro do Trabalho, revogado a Portaria nº 129/1954 e aberto o caminho para o reconhecimento do CGT em 1963, fundamentando o seu ato no artigo 141, § 2º, da Constituição vigente (1946), que estabelecia o direito de associação para fins lícitos e proibia a dissolução compulsória das associações constituídas, salvo em virtude de sentença judicial. Almino ainda destacaria que os organismos de coordenação geral entre entidades sindicais prescindiam do reconhecimento sindical estabelecido na CLT por exercerem representação diversa daquela reservada pela lei aos sindicatos patenteados. Asseverou que a realidade social é inexorável e deve informar a produção legislativa, finalizando que em vários países do mundo existem, com grande eficiência, as centrais sindicais, citando Estados Unidos, França e Itália como exemplo⁷. A superveniência do golpe militar de 1964, todavia, selou o debate sobre o CGT, que foi imediatamente dissolvido por ato de exceção e presos vários de seus dirigentes.

Apesar da dissolução do CGT por ato político, a Carta de 1967 e a Emenda de 1969 conservaram o direito de livre associação⁸, o que mantinha, em tese, a possibilidade jurídica de formação de entidades de coordenação entre entidades sindicais na linha da liberdade associativa, sem as prerrogativas reservadas em lei aos sindicatos. Essa possibilidade não era do agrado do governo militar que, em setembro de 1978, às vésperas de um importante congresso dos metalúrgicos de São Bernardo do Campo⁹, baixou a Portaria nº 3.337, do Ministério do Trabalho, reinstituindo a proibição de associações de caráter intercategoriais. O ato ministerial não inibiu que a proposta de formação de uma central única dos trabalhadores fosse discutida nesse congresso dos metalúrgicos, fato que se explica porque estavam dadas as condições sociais, econômicas e políticas que uniam as reivindicações dos trabalhadores, independentemente de categoria, ramo de atividade ou região do país. Ao contrário do que pretendia o governo, a presença das condições materiais para a elaboração de pauta comum de reivindicações, abrangendo inclusive questões políticas (como as eleições diretas), imprimiu força à ideia de criação de uma central sindical, fazendo-a ressoar em outros congressos sindicais até chegar ao Encontro Nacional dos Dirigentes Sindicais de Gragoatá, realizado em agosto de 1979, onde foi aprovada como resolução. O principal evento que deu sequência a essa resolução foi a CONCLAT, de 1981, onde foi deliberada a criação de uma central única dos trabalhadores. As atividades plenárias formam

⁷ Confrontar os considerandos da Portaria nº 125/1963. *Apud* Arouca, op. cit. (2003), p. 204-205.

⁸ Artigos 150, § 28 e 153, § 28, respectivamente.

⁹ Realizado no Guarujá de 7 a 15/10/1978.

encerradas com a eleição de uma comissão pró-CUT, composta por 56 sindicalistas, encarregada de preparar o congresso de fundação da entidade.

Mesmo tendo sido aprovada a criação de uma central única dos trabalhadores na CONCLAT, é necessário destacar que, ao lado das pautas comuns que unificavam o movimento sindical, muitas divergências se afloraram entre as várias correntes do movimento sindical, o que refletia aspectos naturais da disputa pelo poder, mas também a opção partidária de cada tendência. Não seria exagero dizer que o principal divisor de águas no CONCLAT foi o então recém-criado Partido dos Trabalhadores – PT, identificado com o “novo sindicalismo” ou “sindicalismo autêntico” que tinha em Lula a sua maior referência. A partir desse marco divisório se formaram dois grandes blocos, numericamente equilibrados. A divisão política estimulou a apresentação de duas chapas concorrentes para a eleição da comissão pró-CUT, o que levou a Conferência a um impasse, pois, no processo de votação aberta, não foi possível à mesa diretora dos trabalhos identificar uma chapa vencedora e proclamar o resultado. A eleição da comissão pró-CUT só se tornou viável após os grupos concorrentes terem chegado a um acordo para a composição de chapa única, o que sanava, para aquela finalidade, o impasse aberto. Naquele momento ficou evidente que dois caminhos estavam abertos para o movimento sindical: ou unidade geral seria mantida pelo método da vontade da maioria, ou prevaleceria o pluralismo nas organizações de cúpula, permitindo que cada corrente ou bloco criasse uma central específica para reunir entidades sindicais politicamente afins.

O dilema entre as opções da unidade e do pluralismo sempre foi e ainda é um fator constante na equação da representação sindical, que apresenta como variantes, de um lado, a busca do equilíbrio de forças com as organizações patronais e, do outro lado, a crescente variação das situações de trabalho. Para o tratamento desse dilema surgiram as teorias que combinavam convergência procedimental com diversidade organizacional. Podemos citar, como resultado prático dessa concepção teórica, a unidade de ação entre as três centrais italianas nas lutas sindicais de 1969 que ficaram conhecidas como “outono quente”, conforme lembra Gino Giugni¹⁰.

Com a criação da CUT, seguida da revogação da norma administrativa que proibia a organização intersindical e subsequente criação da CGT¹¹, o direito à coalizão e o princípio da liberdade associativa se tornaram definitivamente os fundamentos para a criação

¹⁰ GIUGNI, Gino. *Diritto sindacale*. Bari: Cacucci Editore, 2007, p. 44.

¹¹ A primeira denominação da CGT foi Central Geral dos Trabalhadores. Somente após a Constituição de 1988 foi alterada sua denominação para “Confederação”.

das centrais sindicais no Brasil. Desde a Constituição de 1988 tais fundamentos se cristalizaram em razão dos incisos XVII e XX do artigo 5º¹², não se lhes aplicando o artigo 8º, II.

2.2 Panorama das centrais no Brasil no período pós-abertura democrática

No curso do processo de redemocratização, quando a liberdade de representação política ainda era relativa, entraram em cena a CUT (1983) e depois da CGT (1986). Para Freitas Junior, o fenômeno tinha o significado de *“irrecusável sinal da incapacidade do modelo corporativo em acomodar a intensidade e a diversidade com que se tende a manifestar o fenômeno associativo”*¹³. Nascimento, de alguma forma, adere a esse pensamento ao considerar que *“o aparecimento natural das centrais correspondeu a uma necessidade de modificação do sistema, que se mostrou insuficiente”*, vinculando o surgimento não reprimido das centrais com a redemocratização¹⁴.

As conclusões acima têm como premissa a existência de deficiência ou disfunção no sistema de representação sindical. Essa deficiência consistia fundamentalmente na rigidez das estruturas sistêmicas que apresentavam dificuldades em lidar com a dinâmica associativa emergente do processo de redemocratização do país pela via pacífica. A formação de novas estruturas, até então estranhas ao sistema, teria nexos de causa com tal deficiência, incapacidade ou insuficiência, sendo-lhe propriamente uma resposta. Quanto a isso as conclusões são precisas. No entanto, a partir delas uma abordagem sistêmica abre caminho para certas indagações: que operações determinaram o aparecimento das novas estruturas? Elas se alocam no sistema de representação oficial ou pertencem a outro sistema? Caso pertençam ao sistema de representação oficial, as novas estruturas podem superá-lo ou somente o adaptam às demandas do meio?

Para oferecer respostas a tais indagações, é preciso lembrar que período de redemocratização foi uma época em que os vários sistemas sociais estavam em crise: crise política, decorrente da ausência de liberdades públicas; crise econômica, decorrente do descontrole inflacionário do custo de vida e insucesso das políticas econômica e salarial; crise jurídica, causada pela ilegitimidade do aparato legal-repressivo. A ebulição dos movimentos sociais, desde a luta pela anistia até o movimento contra a carestia, era intensa, e o movimento

¹² “XVII – é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; [...] XX – ninguém poderá ser compelido a associar-se ou permanecer associado”.

¹³ Op. cit. (1989), p. 175.

¹⁴ Op. cit. (2006), p. 205.

sindical – que também é social – naturalmente se acoplava aos demais, absorvia suas demandas, mas tinha dificuldades para acompanhá-los na dinâmica. O viés institucional do sindicalismo, ao mesmo tempo em que aparelhava as entidades para as suas campanhas, também o amarrava ao do Estado e tais amarras passaram a produzir irritações no seu funcionamento. A heteronomia estava irritando a funcionalidade do sistema, o que exigia variações que pudessem, uma vez selecionadas, estabilizar o próprio caráter institucional do sistema de representação sindical. Novos elementos como a autonomia diante do Estado, o fim de unicidade compulsória, a sindicalização fora do critério de categoria, a sindicalização de servidores públicos, o direito de greve, a representação nos locais de trabalho e a participação obrigatória dos sindicatos nas negociações coletivas foram possibilidades de variações que o próprio sistema gerou. A formação da(s) central(is) sindical(is), nessa perspectiva, foi uma operação seletiva dos novos elementos que eram necessários a auto-reprodução: autonomia diante do Estado, porque a central nascia livre da necessidade de reconhecimento prévio e das possibilidades de intervenção e interferência; sindicalização dos servidores públicos, porque suas associações poderiam aderir à central; direito de greve, porque a central organizaria greves fora do alcance da lei. Evidentemente que esse é um cenário teórico, uma representação plástica que serve para evidenciar que principalmente através das centrais o sistema manteve aberturas e realizou os acoplamentos estruturais que permitiram suas comunicações com o sistema político na redemocratização do país. O resultado encontra-se traduzido na Constituição de 1988: autonomia diante do Estado, sindicalização de servidores públicos, direito de greve, representação nos locais de trabalho, participação obrigatória nas negociações coletivas e conservação dos demais elementos (unicidade, organização confederativa por categoria, contribuição sindical obrigatória).

Sob esse ângulo de observação, o surgimento das centrais como unidades novas decorreu de operações realizadas pelo próprio sistema de representação sindical. Não obstante elas fossem uma variação do padrão estrutural, não foram geradas para que o sistema primitivo perdesse a sua identidade.

A CUT foi criada em 1983 como associação de fato. Espelhou-se na experiência das entidades italianas que recusaram registro para evitar qualquer vínculo com o Estado. Seu processo de criação observou etapas preparatórias, a última das quais, chamada de pró-CUT (de 1981 a 1983), destinou-se a obter adesões dos sindicatos para a formação da central em âmbito nacional e elaborar um projeto de estatuto. No congresso de fundação foi aprovado o estatuto que, embora articulasse as normas de funcionamento da entidade, sendo *interna*

corporis um documento jurídico que estabelecia deveres, direitos e obrigações, não teve qualquer preocupação de estar adequado ao Código Civil e, menos ainda, à Lei de Registros Públicos, exatamente porque foi um estatuto concebido para jamais ser submetido ao crivo do Estado, sequer para efeitos de publicidade. A técnica jurídica adotada para o funcionamento da CUT veio da experiência adquirida pelo sindicalismo na articulação com os demais movimentos sociais: foi criada uma associação civil paralela, integrada por sindicalistas, que colocou sua personalidade jurídica a serviço da CUT para fins de movimentações financeiras, contratação de pessoal, manutenção de sede e obtenção da patente do nome Central Única dos Trabalhadores e da marca CUT. No congresso de constituição da CUT a principal discussão em torno da definição dos seus órgãos executivos, concebidos nos níveis regional, estadual e nacional, era com relação à hierarquização da central, ou seja, se ela teria uma estrutura triangular, com as regionais na base, as estaduais no meio e a nacional no topo, ou se teria uma estrutura formada por três círculos concêntricos, cada qual representando um nível.

Essas características externas destacavam a CUT do sistema oficial, embora suas principais unidades constitutivas e, portanto, os seus recursos dele proviessem. Todavia, no dia 06/10/1988, dia seguinte à entrada em vigor da Constituição, a CUT requereu seu registro em cartório civil, assim como o postulou junto ao Ministério do Trabalho¹⁵, antecipando-se à CGT. A iniciativa tinha em conta dúvidas quanto à interpretação do artigo 8º da Constituição Federal pois, se prevalecesse o entendimento de que a liberdade sindical permitia a incorporação de central sindical como grau máximo de representação e que apenas uma entidade poderia existir, então somente poderia existir uma central sindical. Tendo a primazia do pedido de registro, a CUT impediria que a CGT, em obtendo registro, invocasse a unicidade para tentar desconstituir a CUT por via judicial. A tática era evidentemente defensiva, mas passou a ser um divisor de águas na história da CUT: de associação de fato a organização personificada.

Quanto ao registro no Ministério do Trabalho como entidade sindical, a CGT não demonstrou que tivesse a intenção de se registrar como entidade única. Em depoimento à Folha de S. Paulo o então presidente da CGT, Joaquim dos Santos Andrade, afirmou que o entendimento da sua entidade era o de que, pelo texto constitucional, poderiam existir várias centrais sindicais no país, no que foi referendado pelo assessor jurídico da Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos, Sebastião de Paula Coelho, para quem as centrais

¹⁵ Em março de 1990, após reformular o pedido, a CUT recebeu da ministra Dorothea Werneck a declaração de inclusão no Arquivo de Entidades Sindicais Brasileiras com a observação de que a CGT também havia sido incluída.

eram entidades ecléticas não sujeitas à unicidade prevista no artigo 8º, II, da Constituição¹⁶. A CGT já tinha registro em cartório como pessoa jurídica e a única providência que adotou imediatamente após a entrada em vigor da Constituição foi modificar sua razão social de “Central Geral dos Trabalhadores” para “Confederação Geral dos Trabalhadores” (talvez motivada pela contribuição “confederativa” prevista no artigo 8º, IV, da Constituição). Atualmente se denomina CGTB – Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil e é uma das seis centrais que, desde 2008, vem obtendo índice de representatividade apurado pelo Ministério do Trabalho.

Hoje, a CUT se organiza sobre duas estruturas: uma vertical, baseada na organização confederativa, por ramo de atividade, e outra horizontal, por Estados e nacionalmente, muito à feição das centrais italianas. Na estrutura vertical a CUT manteve os sindicatos oficiais¹⁷ na base, criando federações e confederações como entidades orgânicas, independentemente de registro sindical. Estatutariamente a CUT a define como entidade de grau máximo de representação sindical que se propõe a promover a organização e os níveis de representação dos trabalhadores, em âmbito nacional. Seus objetivos fundamentais são organizar, exercer a representação sindical e dirigir, numa perspectiva classista, a luta dos trabalhadores brasileiros da cidade e do campo, do setor público e privado, ativos e inativos, na defesa dos seus interesses imediatos e históricos, pugnando pelos pressupostos consagrados nas Convenções 87 e 151 da OIT. A CUT tem ligação histórica com o PT (Partido dos Trabalhadores).

A Força Sindical foi criada em 1991, com explícito apoio do Governo Collor, mantendo-se atualmente ligada ao PDT (Partido Democrático Trabalhista). No seu manifesto de lançamento consta a pretensão de se tornar a principal central sindical do país, defendendo a modernização da economia e das relações de trabalho, a parceria entre capital e trabalho e o combate ao “sindicalismo de confronto”. É composta por entidades sindicais oficiais e tem por finalidade precípua a representação, a defesa e a coordenação dos interesses da classe trabalhadora, considerando os ativos e inativos. Tal como a CUT, a Força Sindical mantém estruturas de organização horizontal e vertical (confederativa), por categorias e por setores

¹⁶ Folha de S. Paulo, São Paulo, p. B-11, 07 out. 1988. A CNTM noticiada na matéria do jornal foi um caso de desmembramento da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria, cuja carta sindical foi outorgada por decreto presidencial em 04/08/1988, portanto antes da nova Constituição.

¹⁷ Sindicatos únicos, organizados por categoria profissional, inclusive categorias profissionais diferenciadas e de profissionais liberais, com registro no Ministério do Trabalho, e considerados pela Lei 11.648/2008 para efeitos de índice de representatividade de repartição da contribuição sindical.

profissionais. No campo da organização sindical preconiza a ratificação da Convenção 87 da OIT.

A UGT – União Geral dos Trabalhadores foi criada em 2007 pela unificação de três centrais: a CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores, a SDS – Social Democracia Sindical e a CAT – Central Autônoma de Trabalhadores. Define-se como entidade de grau máximo de representação sindical e tem a finalidade de coordenar, representar e defender os direitos e os interesses dos trabalhadores. Está organizada sob a forma de secretarias gerais, regionais e setoriais.

A CTB – Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil foi fundada 2007 pelos integrantes da Corrente Sindical Classista e conta com o apoio do PCdoB (Partido Comunista do Brasil). Define-se como entidade de grau máximo de representação sindical que reconhece o papel determinante da luta de classes, afirma a superioridade do socialismo sobre o capitalismo e se propõe a organizar e representar os trabalhadores em âmbito nacional. Além das organizações sindicais, admite a filiação de entidades de trabalhadores do setor informal, associações, federações e confederações de aposentados e pensionistas, e associações de classe, inclusive militares. Defende a unicidade sindical, preconizando o seu aperfeiçoamento como meio para fortalecer sindicatos, federações e confederações. Mantém organização horizontal, com uma direção nacional, direções estaduais e, excepcionalmente, de direções regionais.

A NCST – Nova Central Sindical de Trabalhadores foi fundada em 2005, sendo constituída por entidades sindicais registradas. Tem como princípios básicos, entre outros, a defesa: da estrutura sindical brasileira, com base no regime da unicidade sindical, nos termos do artigo 8º da Constituição Federal; da manutenção do sistema de representação por categoria profissional, com as categorias diferenciadas, inclusive; do custeio universal por contribuição sindical, compulsória e prevista em lei, independentemente da contribuição da categoria, estabelecida em assembleia geral; da manutenção e desenvolvimento das prerrogativas dos sindicatos. Mantém organização horizontal, com diretoria plena e organizações estaduais colegiadas. O projeto político-organizacional da NCST é orientado por federações e confederações sindicais com registro sindical.

Essas são as seis centrais que, entre 2008 e 2011, obtiveram índice de representatividade o que as habilitou a participar dos espaços de diálogo social e receber a cota de 10% sobre a contribuição sindical paga pelos trabalhadores representados por seus sindicatos filiados.

Além delas, há a CSP-CONLUTAS – Central Sindical e Popular, criada em 2010¹⁸, e provavelmente outras centrais em formação ou já formadas, mas sem cadastro no Ministério do Trabalho e sem índice de representatividade que as habilite para as funções legais.

Esse panorama põe em evidência que os processos de formação das centrais são espontâneos e neles se observa o princípio da ampla liberdade, que permite às centrais se filiar a entidades internacionais, vincular-se a partidos políticos e se corresponder com movimentos sociais. Essa, no entanto, é uma liberdade das entidades sindicais e não dos trabalhadores, que restam submetidos à escolha feita pelo sindicato único a que estão vinculados por enquadramento, pouco importando se o enquadramento resulta de ato administrativo, decisão judicial ou ajuste entre as entidades sindicais.

2.3 Pluralismo

O pluralismo é uma característica importante das centrais, que começou a ser configurada na CONCLAT de 1981. Apesar de haver certa unanimidade nos pronunciamentos das lideranças sindicais quanto ao escopo unitário de uma organização geral, prevaleceu o pluralismo nas formações orgânicas e possíveis unidades estratégicas na ação. Nascimento diz que “[...] *nem sempre é fundamental formalizar a união das forças sindicais e os mesmos fins que a objetivam podem ser alcançados com uniões não orgânicas, simplesmente unidades de ação*”, esclarecendo que as *uniões orgânicas* se estabelecem “[...] *quando os órgãos de grau superior encontram-se ligados de modo estrutural, permanente como consequência de um modelo que lhes dá essa situação estável na organização sindical*”, e que a unidade de ação “*é mera campanha conjunta de órgãos de grau superior para determinados movimentos, para unir, num momento necessário, forças organicamente dispersas para atuar perante os empregadores e o Governo ou participar de discussões tripartites*”¹⁹.

O pluralismo das centrais, no entanto, não se confunde com divisões e atomização que ocorrem na organização confederativa oficial, onde a unicidade tem gerado cissiparidade, especialmente em razão da contribuição sindical obrigatória, o que será objeto de análise quando tratarmos da participação das centrais no rateio do bolo por ela formado.

Cabe, antes de prosseguirmos, uma rápida definição de *unidade, unicidade e pluralidade* sindicais. Siqueira Neto, a propósito, esclarece que:

¹⁸ Trata-se de uma derivação da Coordenação Nacional de Lutas, organizada desde 2004, contando com estruturas horizontais. É apoiada pelo PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado.

¹⁹ Op. cit. (2006), p. 201.

Unidade Sindical é a vontade política dos agentes do Direito Sindical de manter um mecanismo que assegure a confluência de esforços e forças, no sentido de superestimar seu poder de influência e de pressão sobre a contraparte [...] não significa apenas o indicativo da existência de só um sindicato, mas sim o estágio em que, mesmo com a concorrência de vários sindicatos, a ação sindical se processa de forma única e indivisível.

[...]

A unicidade sindical é a determinação legal da impossibilidade de existência de mais de um Sindicato por base territorial. Concretamente é o monopólio da representação sindical, em que prevalece a personalidade jurídica de quem chegar primeiro²⁰.

Com relação à pluralidade sindical, que permite a existência de representações concorrentes, Siqueira Neto remete sua definição à possibilidade que entreabre o artigo 2º da Convenção 87 da OIT²¹ ao estabelecer liberdade de organização e autorregulação dos atores sociais, acrescentando que o pluralismo não pode ser cogente e que “*não é por si só o corolário do sistema democrático*”²².

Na configuração do sistema de representação sindical no Brasil foi determinada a unicidade sindical por categorias, agrupadas verticalmente em federações estaduais (em regra) e em confederações nacionais, segundo os critérios de enquadramento definidos de forma discricionária no âmbito do Ministério do Trabalho.

Ao tratar das confederações sindicais, o legislador foi bastante rígido e definiu aprioristicamente a sua denominação e o local da sede. Todas as confederações previstas são adjetivadas como “nacionais” e devem ter sede na “Capital da República”, conforme estabelece o artigo 535 da CLT. O reconhecimento de uma confederação sindical, nesse contexto, era ato privativo do Presidente da República (CLT, artigo 537, § 3º). Tomados tais dispositivos na sua literalidade, a criação de uma confederação diversa daquelas nominadas pelo artigo 535, resultante do desmembramento de uma anterior ou do surgimento de um novo setor econômico, dependeria primeiro de lei e depois de decreto presidencial.

No entanto, em 1988, pouco *antes* da promulgação da Constituição Federal, foi reconhecida por decreto do Presidente da República a Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos quando já existia a Confederação Nacional dos Trabalhadores na

²⁰ SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Contrato coletivo de trabalho: perspectiva de rompimento com a legalidade repressiva*. São Paulo: LTr, 1991, p. 92-93.

²¹ “Os trabalhadores e os empregadores, sem distinção de qualquer espécie, terão direito de constituir, sem autorização prévia, organizações, de sua escolha, bem como o direito de se filiar a essas organizações sob a única condição de se conformar com os seus estatutos”.

²² Op. cit. (1991), p. 95.

Indústria, prevista no artigo 535 da CLT, que já abarcava o 14º grupo do quadro de atividades e profissão (CLT, artigo 577). A controvérsia em torno da criação da nova entidade foi levada ao STF que, à luz da Constituição de 1988, decidiu que os parágrafos do artigo 535 da CLT eram incompatíveis com “a ampla liberdade de associação laboral”, cujo único limite é a unicidade sindical²³. Evidentemente que o reconhecimento por decreto também não foi recepcionado, bastando o registro no órgão competente de que trata o artigo 8º da Constituição.

Esse caso da CNTM foi paradigmático e abriu as portas para o desdobramento de confederações. Muitas vezes o caso foi lembrado como exemplo de “unicidade na base e pluralismo no vértice”. Do ponto de vista político ou sociológico é verdade (ao menos a segunda parte desse enunciado), mas juridicamente não é. Com efeito, quando foi criada a CNTM, as entidades sindicais de trabalhadores em indústrias metalúrgicas, mecânicas e de material elétrico deixaram de ser coordenados pela CNTI, que restou como a confederação nacional dos trabalhadores na indústria *menos* os da indústria metalúrgica, preservando-se, do ponto de vista formal, a unicidade em grau superior. Preservou, também, por não se apresentar como problema no caso, o âmbito nacional das confederações (que embora não fosse comando direto da lei, defluía da adição do “nacional” ao nome).

A abertura seguinte, em razão da forte ação da CUT nesse sentido e também do interesse da Força Sindical, foi em relação à base territorial das confederações. A partir das modificações trazidas pela Constituição Federal na organização sindical (e possivelmente estimulada por elas), a CUT passou a privilegiar a organização vertical, transformando paulatinamente seus departamentos em federações e confederações assemelhadas à estrutura oficial, mas dentro da sua perspectiva de organização por ramo de atividade e com a qualificadora de “*sindicato orgânico*”²⁴. Seu objetivo era centralizar a estrutura e a negociação coletiva do trabalho e tal caminho levava, inexoravelmente, à necessidade de registro sindical. Por isso, a consolidação das confederações cutistas demandou processos complexos, especialmente em razão das resistências oferecidas pelas confederações pré-

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.829-5, Pleno, Brasília, 3 maio 1989. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85338>.

²⁴ O conceito de sindicato orgânico foi importado do sindicalismo europeu (como no passado mais distante, aliás, tantos outros conceitos o foram) e tem como principal característica a adesão direta do trabalhador à central sindical feita no local de trabalho, na seção de base que, a final, é o sindicato. Evidentemente que a implantação desse modelo pressupõe o fim da unicidade sindical, pois cada trabalhador escolhe a representação a qual deseja aderir ou não. Na CUT, especialmente a partir do 5º Congresso, realizado em 1994, essa discussão ganhou força, porém com predominância da questão hierárquica, ou seja, do dever de obediência por parte das entidades filiadas aos princípios e as campanhas promovidas pela CUT.

existentes. No caso dos metalúrgicos, um acordo com a Força Sindical garantiu o registro sindical da Confederação Nacional dos Metalúrgicos organizada pela CUT, quebrando a territorialidade, ou seja, a confederação da CUT atuaria dentro da base dos sindicatos filiados, da qual, em contrapartida, foi excluída a representação da CNTM. Embora ambas se denominem “nacionais”, nenhuma ficou com essa qualidade. Nessa trilha, com maior ou menor grau de litigiosidade, as confederações se multiplicaram pela repartição da base territorial, em conformidade com a base territorial dos sindicatos filiados por meio das federações. Acentuou-se a “pluralidade na unicidade”, que hoje está contemplada no regramento do processo de registro sindical no Ministério do Trabalho²⁵.

De acordo com os dados cadastrais do Ministério do Trabalho, no final de 2010 havia 27 confederações de trabalhadores com *registro sindical*, sendo seis filiadas à Nova Central; cinco filiadas à CUT; duas filiadas à UGT; uma filiada à Força Sindical; e 13 independentes, o que representa 19 confederações a mais que as nominadas pelo artigo 535, §§ 2º e 3º, da CLT.

A formação de novas federações também percorreu trajetória semelhante, permitindo-se a criação de unidades federadas sobre a base territorial de representação pertencente a, no mínimo, cinco sindicatos dentro do mesmo Estado. No caso delas, porém, a vigência do dispositivo legal que estabelece que “as federações serão constituídas por Estado”²⁶ (e sua interpretação à luz do princípio da unicidade) ainda é um tema em aberto no Judiciário.

Relativamente aos sindicatos de base a atuação das centrais foi diferente. Nenhuma delas chegou a criar sindicatos independentes para competir com os oficiais na mesma base territorial. A prática usual, neste caso, foi a adoção dos processos de criação de entidade por desmembramento de base ou desdobramento de categoria, o que fragmentou a representação em relação à situação anterior à Constituição de 1988 e, portanto, anterior à presença consolidada das centrais no sistema. A par dos processos fragmentários, deve ser ressaltado que, em alguns sindicatos, onde há índices altos de sindicalização e os respectivos estatutos proporcionam igualdade material entre as chapas concorrentes, ainda são possíveis as disputas eleitorais que permitem efetiva alternância de poder.

²⁵ Trata-se da Portaria nº 186/2008, cujo artigo 21, parágrafo único, dispõe que: “As entidades de grau superior coordenam o somatório das entidades a elas filiadas”.

²⁶ CLT, artigo 534, § 2º, primeira parte.

3 LEI 11.648/2008: PRINCIPAIS ASPECTOS

3.1 Antecedentes

Não houve antes da Lei 11.648/2008 outro diploma legal no Brasil que tenha regulamentado as centrais sindicais, estabelecendo seus elementos constitutivos, requisitos para aferição de sua representatividade, bem como atribuições e prerrogativas inerentes a essa forma complexa de organização.

A ausência de regulamentação legal, entretanto, não decorreu da falta de iniciativas nesse sentido, mas à falta de suporte político que dessem curso a tais iniciativas. Após a aprovação da CLT em 1943, que sacramentou a organização sindical de base por categoria e a organização das confederações nacionais por setor econômico, em diversas ocasiões o tema *reforma sindical* entrou na agenda política dos sucessivos governos, o que, em regra, gerou anteprojetos e projetos de lei elaborados para esse fim, muitos dos quais prevendo a formação de central como estrutura da organização sindical. Analisando em breves tópicos as principais propostas de reforma sindical, José Carlos Arouca¹ apresenta um painel histórico, desenhado a partir de 1948, que vale a pena repassarmos:

- Projeto João Mangabeira (1948): previa uma confederação geral de empregados;
- Projeto Segadas Vianna (1950): previa a formação de confederações gerais;
- Projeto Evaristo de Moraes Filho (1963): previa uma confederação geral dos trabalhadores;
- Projeto Almir Pazzianotto (1987): facultava a criação de centrais sindicais;
- Projeto Fernando Collor de Mello (1992): permitia a constituição de centrais sindicais;
- Projeto Fernando Henrique Cardoso (1998): modificava o artigo 8º da Constituição para garantir a liberdade sindical nos moldes da Convenção 87 da OIT, sem mencionar entidades de grau superior e central sindical;
- Anteprojeto do Fórum Nacional do Trabalho (2004): apresentava minuciosa regulamentação das centrais, conforme será examinado adiante.

¹ AROUCA. José Carlos. *Centrais sindicais – autonomia e unicidade*. Revista LTr, Vol. 72, nº 10, outubro de 2008, p. 1164-1165.

Principalmente em razão da forte atuação da CUT, desde 1983, mas também em razão da existência da CGT, desde 1986, e dos prenúncios da criação da Força Sindical, ocorrida em 1991, algumas leis editadas após a promulgação da Constituição de 1988, em razão do disposto no seu artigo 10, ao instituírem órgãos colegiados com competência para deliberar sobre interesses profissionais ou previdenciários, estabeleceram a composição tripartite paritária, com representantes governamentais, dos empregadores e dos trabalhadores, sendo estes indicados pelas *centrais sindicais*².

Arnaldo Lopes Sússekind, ao comentar essa prática legislativa, teceu-lhe uma leve censura por acreditar que, em se tratando de órgãos de âmbito nacional, deveriam as confederações profissionais, mediante a observação de alguns critérios, ter a atribuição de indicar os representantes dos trabalhadores. No entanto, reconhecendo que o artigo da Constituição nada dispõe a respeito da forma de indicação dos representantes dos trabalhadores e nem faz alusão à organização sindical, considera que as leis em questão têm regular vigência³. Várias outras leis e decretos seguiram o mesmo diapasão e, mesmo antes da Lei 11.648/2008, já havia mais de 60 órgãos colegiados no âmbito da administração federal integrados por representantes dos trabalhadores indicados pelas centrais.

Quando se falou em pacto social no Brasil durante a chamada “Nova República”⁴, as centrais sindicais então existentes foram convidadas a integrá-lo. Freitas Junior narra que a primeira tentativa de concertação social tinha em pauta a necessidade de contenção da inflação e que a convocação do Governo Sarney foi atendida por “representantes das confederações nacionais de trabalhadores e empregadores, de lideranças empresariais do setor financeiro, bem como de duas das três centrais então criadas por sindicatos de trabalhadores: Central Geral dos Trabalhadores – CGT e União Sindical Independente – USI”⁵. A CUT também havia sido convidada, mas decidiu não participar das reuniões, sendo-lhe, por isso, imputada a responsabilidade pelo comprometimento da concertação, a teor do artigo publicado na época por Maria Hermínia Tavares de Almeida, cujas conclusões mereceram críticas de Freitas Junior, para quem “*os insucessos na implementação de pactos desta natureza, para o caso do Brasil em especial, melhor se explicam, de um lado, pelos obstáculos opostos à contenção das despesas públicas [...] e de outro, à impossibilidade de*

² Trata-se das Leis 7.998/1990, 8.036/1990 e 8.213/1991.

³ SÚSSEKIND, Arnaldo. *Direito constitucional do trabalho*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 473.

⁴ Período da História do Brasil que se inicia com a vitória de Tancredino Neves nas eleições presidenciais indiretas de 1985, derrotando o candidato da situação, e marca o fim do regime militar.

⁵ FREITAS JUNIOR, Antonio Rodrigues de. *Conteúdo dos Pactos Sociais*. São Paulo: LTr, 1993, p. 134. Observe-se que, na época, a CGT chamava-se CONCLAT – Coordenação Nacional da Classe Trabalhadora.

*administrar as expectativas inflacionárias que presidem o comportamento dos agentes econômicos*⁶, do que pelas ações conflitivas de uma ou de outra entidade sindical.

Ademais, a participação de centrais sindicais não é em si uma condição necessária para a eficácia de pactos sociais, sendo, em verdade, de capital importância a presença de órgãos capazes de expressar interesses socialmente relevantes. No entanto, é importante se destacar que, entre 1986 e 1992, as centrais voltaram a ser chamadas para participar, inclusive a CUT, de mesas de negociação nacional, algumas vezes ainda no Governo Sarney e, mais tarde, no Governo Collor. Todas as tentativas de pacto social, naquela época, foram marcadas pelo insucesso.

Nos Governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, com a inflação controlada, a ideia de pacto social saiu de cena, mas centrais, de uma forma ou de outra, mantiveram sua frequência nas esferas governamentais. Um dos temas de negociação nacional foi a reposição dos expurgos inflacionários relativos aos depósitos vinculados do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, que resultou a Lei Complementar 110/2001⁷. Seguindo-se as diretrizes de uma política social mais próxima do neoliberalismo, foram criados institutos como o contrato de trabalho temporário⁸, o banco de horas⁹, a suspensão temporária do contrato de trabalho¹⁰, o contrato a tempo parcial¹¹, as Comissões de Conciliação Prévia¹² e a negociação direta para participação nos lucros e resultados da empresa¹³, que contaram invariavelmente com apoio da Força Sindical. Além da criação desses institutos e de outros que restringiam ações coletivas contra o Estado, causou muito impacto político e jurídico a denúncia da Convenção 158 da OIT, que trata da proteção do emprego contra dispensas arbitrárias. No entanto, a iniciativa do Governo Fernando Henrique que mais provocou reação sindical foi Projeto de Lei nº 5.483/2001, cuja linha propositiva era a de que, nas relações de trabalho, o negociado prevaleceria sobre o legislado, acarretando uma redução no alcance da proteção social prevista na Constituição Federal de 1988 e na

⁶ Op. cit. (1993), p. 136.

⁷ Celebrada pelo Governo Fernando Henrique como “fruto do maior acordo do mundo firmado entre governo, sindicatos e empresários”, conforme vasta divulgação feita pela imprensa.

⁸ Lei 9.601/1998.

⁹ Lei 9.601/1998 e MP 1.779/1998.

¹⁰ MP 1.779/1998 e MP 2.164/2001.

¹¹ MP 1.779/1998 e MP 2.164/2001.

¹² Lei 9.958/2000.

¹³ Lei 10.101/2000.

CLT¹⁴. A fundamentação apresentada para dar sustento ao projeto era, em linhas gerais, a necessidade de modernizar a legislação do trabalho, de fortalecer as entidades sindicais, de estímulo à geração de emprego e de combate à informalidade. O objetivo principal da reforma era a flexibilização dos direitos trabalhistas, o que provocou intensa reação contrária por parte das centrais sindicais, dificultando sua aprovação pelo Congresso Nacional¹⁵. Nos debates então travados, a CUT não negava a necessidade de se atualizar a legislação trabalhista e fortalecer as negociações coletivas de trabalho, mas sustentava que para isso ocorrer deveriam estar presentes alguns requisitos estruturantes, dentre eles, em primeiro lugar, uma reforma sindical que permitisse aos entes sindicais adquirir representatividade e legitimidade para as negociações coletivas mais abrangentes.

Quando Luiz Inácio Lula da Silva tomou posse como Presidente da República em janeiro de 2003, o PL 5.483/2001 foi retirado do Congresso e o novo Governo convocou o Fórum Nacional do Trabalho – FNT, composto de forma tripartite por representantes do próprio Governo, das confederações de empregadores e das centrais de trabalhadores, com a missão de elaborar o projeto de reforma sindical, que precederia as discussões sobre a reforma trabalhista.

Em fevereiro de 2005 o então Ministro do Trabalho Ricardo Berzoini apresentou dois documentos produzidos pelo FNT: uma proposta de emenda à Constituição e um anteprojeto de lei versando sobre relações sindicais, que foram levadas ao Congresso Nacional, a primeira como propositura e a segunda como simples proposta, eis que depende da aprovação da emenda para ter viabilidade jurídica¹⁶.

A PEC 369/2005 propõe a alteração parcial dos artigos 8º, 11, 37 e 114 da Constituição, valendo destacar as modificações em relação ao artigo 8º que, fundamentalmente, introduzem os requisitos de representatividade, de agregação compatível com os níveis de negociação e de participação democrática dos representados para aquisição de personalidade sindical; amplia para todas as entidades sindicais (além dos sindicatos) as ações para a defesa de direitos e interesses no âmbito da respectiva representação, bem como a participação nas negociações coletivas; suprime todas as referências a “sistema confederativo” e “categoria”; revoga a unicidade sindical e a contribuição confederativa; e

¹⁴ Registre-se o encaminhamento da PEC 623 para modificar a redação do artigo 8º da Constituição Federal na linha da ampla liberdade. Em termos políticos, entretanto, esse projeto repercutiu menos do que o projeto da flexibilização.

¹⁵ Exceto por parte da Força Sindical, que defendia a chamada “reforma trabalhista”.

¹⁶ O anteprojeto foi divulgado pelo Ministério do Trabalho e se encontra publicado na íntegra como anexo do *Compêndio de direito sindical*, de Amauri Mascaro Nascimento. Op. cit. (2006), p. 601-653.

faculta que o legislador regulamente a cobrança de contribuição, fixada em assembleia geral, paga por todos os abrangidos pela negociação coletiva.

O anteprojeto de lei tornado público encerra 238 artigos, que visam disciplinar a organização sindical; a representação dos trabalhadores nos locais de trabalho; o diálogo social e a negociação coletiva de trabalho; o direito de greve; o Conselho Nacional das Relações do Trabalho; e a tutela jurisdicional relativa às relações sindicais. Além disso, o anteprojeto dispõe sobre uma fase de transição do modelo atual para o modelo por ele instituído.

Particularmente relevante para o tema da presente pesquisa são os dispositivos que tratam da personalidade sindical e das entidades sindicais dos trabalhadores (porquanto não foi prevista a criação de centrais representativas de empregadores). A atribuição de personalidade sindical passa a ser ato do Ministro do Trabalho e para obtê-la a entidade deve se organizar por setor econômico (confederações) ou ramo de atividade (federações e sindicatos) ou pela coordenação de ambos (centrais) e demonstrar representatividade comprovada ou derivada. Caberá ao Conselho Nacional de Relações do Trabalho encaminhar para deliberação do Ministro do Trabalho as listas de agregação (e sucessivas revisões), que deverão se basear na verificação de compatibilidade entre os níveis de atuação das entidades para efeitos de negociação coletiva e nos índices estatísticos oficiais. Para tanto, anteprojeto revigora o poder do Estado, vale dizer do Ministro e do Ministério do Trabalho, sobre a organização. Confirmam-se os artigos 4º; 8º, §§ 3º e 4º; 9º, § 1º; 12, § 1º; 39, parágrafo único; 41; 47; 50; 55; 58, parágrafo único. O anteprojeto também recria, com moderna roupagem, a vetusta “Comissão de Enquadramento Sindical – CES”, que estava prevista no artigo 576 da CLT, sob a denominação de CNRT. Confirmam-se os artigos 120 *usque* 136 do anteprojeto, destacando que as Câmaras do CNRT, embora tenham composições tripartites ou bipartites, conforme o caso, são simplesmente opinativas, cabendo ao Ministro do Trabalho todas as decisões (artigo 124).

Com relação às centrais sindicais, o anteprojeto avança bastante no detalhamento do seu papel, tornando-as o principal eixo da organização, ou a principal estrutura do sistema, incumbidas de redesenhá-lo a partir das suas próprias operações. As centrais concentrariam muita importância, passando a ser sujeitos de negociações coletivas e diálogo social, contratos coletivos de trabalho, ações judiciais coletivas, participação em órgãos governamentais e arrecadação de contribuições pagas pelos trabalhadores representados.

O artigo 15 do anteprojeto prevê que uma central sindical seria constituída em âmbito nacional a partir de sindicatos. O artigo 19 estabelece os requisitos para obtenção da personalidade sindical pelo critério da representatividade¹⁷. Há, é certo, dispositivos correlatos para confederações, federações e sindicatos, mas a diferença essencial é que, uma vez que obtida a personalidade sindical, a central ganharia perenidade, podendo, por conta disso, criar confederações, federações e sindicatos orgânicos (artigo 11, § 1º e artigo 15), cujo reconhecimento independerá da verificação da sua representatividade (artigo 10, II e artigo 41, parágrafo único). Já as confederações, federações e sindicatos independentes, que não se vinculassem a uma central reconhecida, deveriam provar e comprovar indefinidamente a sua representatividade direta (artigo 12). Vale notar que as entidades orgânicas estariam sempre *subordinadas* à central e, se recalcitrantes, poderiam ser apenas com a exclusão com o consequente ônus de provar sua representatividade perante o Ministério do Trabalho. A estrutura orgânica da central também abarcaria a negociação coletiva com evidente centralização. Veja-se o artigo 100 do anteprojeto em seus §§ 3º e 4º.

Sem embargo de ser uma prioridade de governo, o projeto de reforma sindical, por razões que não importam ser verificadas nesta pesquisa, perdeu força política¹⁸ no Congresso Nacional, o que levou o Governo a destacar do anteprojeto dois itens que não dependiam, ao menos em tese, da alteração do artigo 8º da Constituição e transformá-los nas Medidas Provisórias nº 293/2006, dispondo sobre o reconhecimento das centrais sindicais e nº 294/2006, criando o Conselho Nacional de Relações do Trabalho – CNRT. De um lado, a minirreforma, reconhecia as centrais para as negociações e representação geral dos trabalhadores, instituindo critérios de representatividade bem mais amenos que aqueles previstos no anteprojeto, sem nada dispor acerca de participação na contribuição sindical. De outro lado, criava as bases para sua institucionalização através da participação no CNRT. Também desta feita a iniciativa governamental não encontrou eco suficiente no Congresso

¹⁷ A representatividade da central seria obtida pela atenção a três dos seguintes requisitos: I- filiação de sindicatos com representatividade comprovada em pelo menos 18 unidades da Federação, distribuídos nas cinco regiões do país; II- filiação de sindicatos com representatividade comprovada em pelo menos nove unidades da Federação, com índice de filiação igual ou superior a 15% do total de trabalhadores em cada uma delas; III- filiação de trabalhadores aos sindicatos filiados à central sindical em número igual ou superior a 22% do total de trabalhadores nos respectivos âmbitos de representação; IV- filiação de trabalhadores aos sindicatos filiados à central sindical em pelo menos sete setores econômicos, em número igual ou superior a 15% do total de trabalhadores em cada um desses setores em âmbito nacional. No período de transição (de 36 a 60 meses), no entanto, esses critérios seriam mais brandos, conforme o previsto no artigo 217 do anteprojeto.

¹⁸ Na opinião de Flávio Tonelli e Antonio Carlos Queiroz, a perda da oportunidade para se promover reformas importantes na estrutura sindical teria três motivos de relevo: “a inabilidade política dos interlocutores do Ministério do Trabalho; a resistência de uma parcela expressiva do movimento sindical; e a crise política”. Trabalho e sindicalismo no Governo Lula. In: *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Gramond, 2010, p. 343.

Nacional, resultando na rejeição de ambas as medidas, especialmente pelo receio de que apenas uma ou, no máximo, duas centrais conseguissem atender os critérios legais. Em resposta, o Governo apresentou como Projeto de Lei apenas a matéria concernente ao reconhecimento das centrais, mediante critérios de representatividade bastante lenientes e trazendo como novidade a partilha da contribuição sindical incidente, sem prejuízo para as demais entidades, apenas sobre quinhão pertencente ao Ministério do Trabalho. A essa altura, o cargo de Ministro do Trabalho, até então confiado a petistas, havia sido entregue ao pedetista Carlos Lupi, ligado à Força Sindical.

Finalmente a matéria tramitou e com poucas alterações em relação ao projeto foi aprovada e sancionada como Lei 11.648/2008, em 31/03/2008. Ao sancionar a lei, no entanto, Lula houve por bem vetar o dispositivo que determinava a prestação de contas pelas centrais ao Tribunal de Contas da União sobre a aplicação dos recursos provenientes da contribuição sindical e de outros recursos públicos ao fundamento de violação ao inciso I do artigo 8º da Constituição. Poucos dias após, o desarranjo no consenso político foi levado ao Supremo Tribunal Federal com a propositura de uma ação direta de inconstitucionalidade¹⁹ pelo Partido dos Democratas – DEM questionando a participação das centrais no rateio da contribuição sindical.

3.2 Conceito legal de central

Para os efeitos legais, central sindical é associação de direito privado, composta por organizações sindicais de trabalhadores, constituída em âmbito nacional, com a finalidade de exercer a representação geral dos trabalhadores, tendo por atribuições e prerrogativas: a) coordenar a representação dos trabalhadores por intermédio das organizações sindicais a si filiadas; b) participar de negociações em espaços de diálogo social de composição tripartite. Para o custeio das atividades de representação a nova redação atribuída ao artigo 589, II, da CLT, que trata da distribuição dos valores arrecadados compulsoriamente a título de contribuição sindical, destina 10% da arrecadação respectiva à central que for indicada como beneficiária ao Ministério do Trabalho por sindicatos de trabalhadores. Essa participação no rateio da contribuição sindical é o terceiro favor legal às centrais.

No entanto, somente as centrais que cumprirem os requisitos de representatividade estipulados no artigo 2º da Lei 11.648/2008 estarão aptas a participar de negociações nos espaços de diálogo social e a receber o quinhão da contribuição sindical,

¹⁹ ADI 4067-DF.

cabendo ao Ministério do Trabalho e Emprego (artigo 4º, *caput*) aferir periodicamente o atendimento a tais requisitos e ao Ministro divulgar anualmente a relação das centrais consideradas representativas, especificando os respectivos índices (artigo 4º, § 2º).

Para disciplinar os procedimentos de aferição dos critérios de representatividade, o legislador facultou ao Ministro do Trabalho, mediante consulta às centrais, baixar instruções regulamentares (artigo 4º, § 1º), o que, de fato, ocorreu em 17 de abril de 2008, com a edição da Portaria nº 194/2008, que estabelece a seguinte normatização:

- a) cadastro da central no Sistema Integrado de Relações do Trabalho - SIRT, permanentemente atualizado, instruído com documentação que comprove o registro civil dos atos constitutivos; a composição da diretoria, com individualização dos dirigentes e especificação do tipo (singular ou colegiada), e respectivo mandato; a inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, do Ministério da Fazenda; e o endereço da sede nacional;
- b) verificação da observância dos requisitos de representatividade territorial (artigo 2º, incisos I e II), com base nas declarações de filiação feitas pelos sindicatos (órgãos de primeiro grau, apenas) no Cadastro Nacional de Entidades Sindicais – CNES;
- c) verificação da observância do requisito de representatividade por setores da atividade econômica (artigo 2º, inciso III) referenciada nos dados do CNES e da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE, que serão apurados pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE ou, supletivamente, em conformidade com as informações constantes na Relação Anual de Informações Sociais - RAIS do período correspondente;
- d) verificação da observância do requisito de representatividade quantitativa ou numérica (artigo 2º, inciso IV) com base nas informações da RAIS do ano-base correspondente a dois anos anteriores, de outros dados de órgãos oficiais e do CNES do dia 31 de dezembro do ano anterior ao do ano-base de referência;
- e) apuração do índice de representatividade (IR) de cada central que tenha cumprido os requisitos no exercício, mediante aplicação de fórmula matemática específica;
- f) apuração da taxa de proporcionalidade (TP) de cada central que tenha obtido índice de representatividade, mediante aplicação de fórmula matemática específica, destinada à indicação de representantes para participação nos fóruns tripartites, conselhos e colegiados de órgãos públicos a que se refere o inciso II do *caput* do artigo 1º da Lei.

A partir dos parâmetros traçados pelo legislador, constata-se que há ampla liberdade para a constituição de centrais, mas que pode haver *dois tipos* delas: *as restritas*, que têm somente atribuição *de coordenação*; e *as plenas*, que também têm as atribuições *de negociação e de arrecadação*.

A percepção da diferença é relevante porque, de acordo com o ato de divulgação do Ministro do Trabalho²⁰, na aferição do cumprimento dos requisitos legais de representatividade para o exercício de 2011, repetiu-se o cenário dos anos anteriores desde a edição da Lei 11.648/2008 e apenas seis centrais obtiveram índices de representatividade²¹. Como nos dados cadastrais do Sistema Integrado de Relações do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego (SIRT) consta que em 06/01/2011 existiam 11 centrais cadastradas²², cinco delas, correspondentes praticamente à metade, não obtiveram o índice de representatividade para o exercício das atribuições legais a ele condicionadas, apesar de existirem condições materiais que potencialmente lhes permite o cumprimento dos requisitos legais.

Observe-se, entretanto, que as centrais do tipo restrito, por falta de índice de representatividade, não perdem a atribuição de coordenar a representação dos trabalhadores por meio das organizações sindicais a elas filiadas, podendo praticar todos os atos nesse sentido, inclusive perante o Poder Público. É certo que a Portaria que regulamenta os procedimentos para a aferição dos índices de representatividade das centrais, ao estabelecer que *“as entidades que pretendam a aquisição das atribuições e prerrogativas de centrais sindicais deverão atender aos requisitos constantes do art. 2º da Lei nº 11.648, de 2008”*, aparentemente generalizou a condição que, na lei, é específica. Portanto, a exigência de obtenção de índice de representatividade somente é válida para o exercício das atribuições negociais e arrecadatórias, não se aplicando à atribuição de *“coordenar a representação dos*

²⁰ Despacho do Ministro no Processo nº 46031.000550/2011-23. *Diário Oficial da União* nº 74, de 18/04/2011, p. 89.

²¹ a) Central Única dos Trabalhadores, com índice de representatividade de 38,32%; b) Força Sindical, com índice de representatividade de 14,12%; c) UGT - União Geral dos Trabalhadores, com índice de representatividade de 7,89%; d) CTB - Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil, com índice de representatividade de 7,77%; e) NCST - Nova Central Sindical de Trabalhadores, com índice de representatividade de 7,04%; e f) CGTB - Central Geral dos Trabalhadores do Brasil, com índice de representatividade de 7,02%. De acordo com a metodologia de cálculo definida na Portaria nº 194/2008, o índice de representatividade (IR) resulta da seguinte fórmula: $IR = TFS / TSN * 100$, onde TFS corresponde ao total de trabalhadores filiados aos sindicatos integrantes da estrutura organizativa da central e TSN é o total de trabalhadores sindicalizados em âmbito nacional. Considerando que a somatória dos índices, que totaliza 82,16%, concluímos que 17,84% dos trabalhadores sindicalizados são representados por sindicatos vinculados a outras centrais ou sindicatos independentes.

²² Essa informação esteve disponível em http://www2.mte.gov.br/central_sindical/estatisticas.asp#. Entretanto, a página foi tirada do ar pelo MTE e o acesso, agora, depende da informação do CNPJ e do uso de senha, o que retira publicidade dos dados e denota falta de transparência do órgão no trato da questão.

trabalhadores” que, ante a ausência de estipulação diversa, independe de condição outra que não seja a composição da central por organizações sindicais e sua constituição em âmbito nacional.

É conveniente destacar que as atribuições especiais, que exigem a observância de requisitos de representatividade, ou seja, as de negociar e arrecadar, são objetos da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) 4067-DF, promovida pelo Partido dos Democratas (DEM) perante o Supremo Tribunal Federal. Nessa ação, o autor argumenta, em síntese, que: 1) o artigo 10 da Constituição garante a participação direta dos trabalhadores nos órgãos públicos em que seus interesses profissionais e previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação e, por isso, a representação indireta, por meio de centrais sindicais, contraria esse preceito; 2) a contribuição sindical é uma modalidade de contribuição parafiscal que a União pode instituir no interesse das categorias, econômicas ou profissionais, estando sua aplicação vinculada a tal finalidade, sendo certo que a apropriação de parcela dessa contribuição por entidades de representação geral, desvincilhada de categoria específica, estaria a malbaratar o disposto no artigo 149 da Constituição por desvio de finalidade. O pedido de concessão liminar da medida foi rejeitado e o julgamento de mérito, que está dividindo o STF quanto ao segundo tema (participação no rateio da contribuição sindical), não havia sido concluído pelo Plenário até o final do ano de 2011²³.

Quanto ao reconhecimento legal de central sindical com a atribuição de coordenar a representação dos trabalhadores por meio das organizações sindicais a ela filiadas, não foi apresentada, pelo menos até o presente momento, arguição direta de inconstitucionalidade de tal dispositivo.

Portanto, ressalvada eventual declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos legais colocados em questão, a partir dos elementos legais, central sindical *plena* pode ser definida como entidade associativa de direito privado, constituída em âmbito nacional, composta por um número mínimo de sindicatos de trabalhadores, distribuídos por todas as regiões do país, que representem vários setores da atividade econômica, com a finalidade de exercer a representação geral dos trabalhadores e tendo por atribuições e prerrogativas de

²³ A ação foi distribuída em 09/04/2008. Até dia 10/03/2010 haviam votado seis ministros. Com relação às atribuições negociais das centrais, os votos foram concordes no sentido de que a representação geral conferida às centrais não pode excluir a representação específica de titularidade sindical, mas que isso não é razão para se acoimar o inciso II do artigo 1º da Lei 11.648/2008 por inconstitucionalidade. Já no que concerne à participação das centrais no rateio da contribuição sindical, há três votos pela inconstitucionalidade e três votos pela constitucionalidade da lei. Em 04/05/2010 processo foi remetido ao gabinete do ministro Ayres Britto em decorrência de pedido de vista.

coordenar a representação sindical dos trabalhadores, negociar nos espaços de diálogo social e participar do rateio da contribuição sindical. Em síntese, central sindical é uma entidade intersindical de âmbito nacional, formada pelo agrupamento de diversas categorias, para exercer a representação dos trabalhadores em questões gerais.

Fixada a definição legal de central sindical, passemos, agora, a analisar os elementos conceituais colhidos da Lei 11.648/2008, contextualizando-os na ordem constitucional e na legislação ordinária recepcionada que regem a organização sindical.

3.2.1 Composição e representação subjetiva

A lei estabelece que uma central sindical é composta por “*organizações sindicais de trabalhadores*”. Conforme já vimos, as organizações sindicais referidas são os sindicatos, as federações e as confederações com personalidade sindical reconhecida e, portanto, com cadastro ativo no Ministério do Trabalho, órgão designado pelo STF como o competente para o registro previsto no artigo 8º, I, da Constituição Federal²⁴.

Coalizões de trabalhadores formadas no movimento social, associações de aposentados, de militares, de trabalhadores informais, de desempregados e outras que, embora vinculadas ao universo profissional e do trabalho, não tenham personalidade sindical não são consideradas para o reconhecimento de uma associação como central sindical. Isso não impede que tais associações, assim como as organizações de local de trabalho, sejam admitidas como partes na organização de uma central, inclusive com o *status* de associadas e participação nas instâncias deliberativas. Mas se as associações sem personalidade jurídica sindical passarem a controlar as instâncias deliberativas e administrativas da central, tal fato implicará em ofensa ao parágrafo único do artigo 1º da Lei 11.648/2008 se provocar o desvirtuamento do liame formado entre a central e a organização sindical.

A lei também não reconhece a união de entidades sindicais patronais como titular de atributos e prerrogativas de central sindical, cujo universo de representação, em termos legais, é exclusiva dos trabalhadores. As organizações sindicais de profissionais liberais e de trabalhadores autônomos, por se circunscreverem no âmbito do exercício de atividade profissional (aqui entendida como contraparte da atividade econômica), também participam das centrais sindicais.

²⁴ Cfe. Súmula 677 do STF.

Entidades sindicais de qualquer grau podem se filiar a uma central. No entanto, somente os sindicatos, como entidades de primeiro grau, serão considerados na aferição do grau de representatividade e consequente possibilidade de exercício pleno das atribuições e prerrogativas legais. A redação do artigo 2º da Lei 11.648/2008 não dá margem a qualquer dúvida quanto a isso.

As organizações sindicais não são obrigadas a aderirem a uma central ou a ela se manter filiadas, em respeito ao princípio da liberdade associativa inscrito no artigo 5º, XX, da Constituição Federal. Caso desejem se filiar a uma central, então lhes será permitida a filiação a uma única entidade, o que se explica não apenas pela potencial incompatibilidade estatutária entre as várias centrais, mas porque a dupla filiação desvirtuaria por completo a aferição do grau de representatividade. Também a redação dada ao § 1º do artigo 589 da CLT, quando dispõe que o sindicato indicará ao Ministério do Trabalho a central a que estiver filiado, está a impedir filiações múltiplas.

Embora seja composta por organizações sindicais, das quais apenas os sindicatos filiados²⁵ lhe conferem índice de representatividade, uma central, no exercício das atribuições delimitadas pela Lei 11.648/2008, representa *os trabalhadores* (e não as entidades que a compõem²⁶). Por *trabalhadores* devemos entender o conjunto das pessoas naturais que vendem a própria força de trabalho para suprir suas necessidades vitais, independentemente da natureza do vínculo mantido com o tomador do serviço e até mesmo da liberdade de se sindicalizar, como no caso dos militares. Portanto, o âmbito subjetivo de representação das centrais fixado na lei é o de classe social.

3.2.2 Representação geral dos trabalhadores e entidade de classe de âmbito nacional

Uma central representa trabalhadores, mas não os representa de uma forma qualquer. O artigo 1º da Lei 11.684/2008 define central sindical como entidade de *representação geral* dos trabalhadores, o que equivale a dizer que ela exerce um tipo de representação qualificada ou um tipo de representação que se difere de outros, importando estabelecer essa diferença para a conceituação legal de central.

²⁵ Tais sindicatos devem somar, no mínimo, 100 e estar distribuídos pelas cinco regiões do país (artigo 2º, I e II), abrangendo pelo menos cinco setores da atividade econômica (artigo 2º, III).

²⁶ O que não impede uma central de, na qualidade de associação civil, representar na forma da lei os próprios membros.

De acordo com os padrões analíticos adotados pela Convenção 135 da OIT ao dispor sobre proteção e facilidades que devem ser concedidas aos representantes dos trabalhadores na empresa, há dois tipos clássicos de representação dos trabalhadores: a *sindical*, caracterizada pela escolha dos representantes através de procedimento do sindicato e a *não-sindical* ou *unitária*, caracterizada pela livre eleição de representantes para o desempenho de funções não reservadas aos sindicatos (artigo 3º).

Comentando a Convenção 135, Siqueira Neto confirma que ela trata especificamente desses dois tipos de representação, mas que intrinsecamente admite a existência de “uma gama infindável de formas de representação de trabalhadores”, pelo que remete às normatizações nacionais o estabelecimento de outros tipos de representação²⁷.

Na Constituição brasileira, podemos identificar três tipos de representação, a saber: 1) a representação estritamente sindical (artigo 8º); 2) a representação unitária ou não sindical nas empresas com mais de 200 empregados (artigo 11); e 3) a representação nos colegiados dos órgãos públicos para defesa de interesses profissionais ou previdenciários (artigo 10).

Quando o legislador reconheceu as centrais como órgãos de representação geral dos trabalhadores para coordenar-lhes a representação por meio das organizações sindicais e participar de negociações nos espaços de diálogo social de interesse geral, fê-lo na perspectiva dada pela Constituição, alargando os tipos clássicos de representação (estritamente sindical e não sindical). O resultado dessa operação foi uma formulação jurídica complexa, que reconhece um órgão qualificado como sindical, mas que não é sindical em razão da própria personalidade jurídica e sim em decorrência da personalidade jurídica dos seus elementos constitutivos (organizações sindicais), para exercer atribuições que podem ou não ser privativas de sindicatos.

Antes de esmiuçarmos os aspectos atinentes à personalidade jurídica das centrais, convém se que fixe um entendimento acerca do conteúdo da *representação geral* estabelecida pela Lei 11.648/2008. Por *representação geral* devemos entender o contraponto da *representação específica*, ou seja, aquela restrita aos interesses de determinada categoria profissional. Nessa medida, a *representação específica* de cada categoria profissional organizada permanece a cargo dos respectivos sindicatos nos termos do artigo 8º, III, da Constituição e a *representação geral* da classe trabalhadora passa a ser das centrais,

²⁷ Op. cit. (1999), p. 136-137.

especialmente para as finalidades do artigo 10 da Constituição que assegura *aos trabalhadores* (e empregadores) a participação nos colegiados dos órgãos públicos.

No voto que proferiu na ADI 4067 e divulgado pela página do STF na rede mundial de computadores²⁸, o ministro Eros Grau expressou similar entendimento, *in verbis*:

O que as distingue (as centrais) está bem expresso no texto do artigo 1º da Lei n. 11.648/2008: “entidade de representação **geral** dos trabalhadores, constituída em âmbito nacional”. Os sindicatos representam interesses coletivos de trabalhadores de categorias profissionais específicas, sendo organizados em sistema que opera em três níveis, o dos sindicatos, das federações e das confederações. As centrais sindicais excedem esse sistema precisamente para instrumentar tentativa de superação de situações nas quais eventualmente se opõem interesses particulares de uma e outra categoria profissional, de modo a dividi-las, enfraquecendo a **representação de classe**. Cumprem, destarte, importante função ideológica e política. Estão voltadas à defesa de interesses do trabalho em um plano mais elevado, para além de particularismos (destaques da transcrição).

Essa posição aparenta ser evolutiva no âmbito do Supremo. Tomemos o julgamento da ADI 271, em 05/02/1992, quando o ministro Sepúlveda Pertence prolatou extenso voto abordando aspectos importantes concernentes ao posicionamento das centrais sindicais como entidades de representação de organizações sindicais e ao caráter geral da representação assim exercida. Sustentou o ministro que não se poderia negar às entidades sindicais a “*liberdade de associar-se para a coordenação da defesa dos interesses comuns, independentemente de sua integração **paralela** no sistema confederativo*” (destaque da transcrição). Das palavras do ministro Pertence, denota-se que ele já concebia a dualidade de estruturas na organização sindical: uma vertical, para exercício dos poderes de representação sindical de *categoria*, denominada “organização confederativa”, e outra horizontal, para coordenação dos interesses comuns de *classe*, denominada “central sindical”. E conclui quanto ao tema: “*Superar, em função dos interesses globais da classe-matriz dos trabalhadores, a subdivisão em categorias é a razão de ser das centrais sindicais*”.

Não fica nítido se verbo *superar* foi empregado no sentido de *ir além de* (exercer a representação de uma forma diversa, mas concomitante) ou no sentido de *vencer* (tornar-se a forma de representação futura, substituindo totalmente a anterior). Parece-nos que o contexto do voto aponta para a primeira perspectiva, de modo que, ainda que a representação geral seja uma modalidade superior, a representação por atividade ou categoria ou profissão tem espaço próprio de coexistência.

²⁸ Disponível em: <<<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4067ER.pdf>>>. Acesso em 11/01/2011.

Quanto ao conceito de *classe*, que se casa com a concepção adotada no voto do ministro Eros Grau quase vinte anos após, seu significado é contundente: consiste na reunião dos trabalhadores, que se encontram divididos pelo sistema organização sindical formal em categorias profissionais. As *categorias*, como se depreende do voto do ministro Pertence, nada mais são que subdivisões da classe trabalhadora, entendida como a classe social engendrada pelo capitalismo em oposição à classe econômica, detentora dos meios de produção.

Observe-se que o voto em comento foi conduzido no sentido de concluir que uma central sindical era, para os fins do artigo 103 da Constituição Federal, que enumera as pessoas legitimadas para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade e de ação declaratória de constitucionalidade, uma “*entidade de classe de âmbito nacional*” (inciso IX). Todavia, o ministro Sepúlveda Pertence juntamente com o ministro Marco Aurélio ficaram vencidos na tese naquela oportunidade²⁹.

Ante a ausência de um conceito legal de *entidade de classe*, o Supremo, desde a promulgação da Constituição e até pelo menos o advento da Lei 11.648/2008, vem enfrentando a tormentosa questão de definir o que é *entidade de classe de âmbito nacional*, a quem foi conferida, ao lado das *confederações sindicais*, a legitimidade para propor a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal.

Várias questões jurídicas foram objeto de profunda análise pelo STF desde o julgamento da ADI 34-DF, em 05/04/1989, onde, pela primeira vez, foram delineados os aspectos que diferenciariam as *entidades de classe*, tidas como *especiais*, das *associações legalmente constituídas*, consideradas *comuns* na comparação. A relevância dessa distinção decorre do fato de que o constituinte reservou às primeiras a legitimação para a ação direta de inconstitucionalidade e às segundas somente o mandado de segurança coletivo (artigo 5º, LXX, da Constituição). No entendimento vencedor do ministro Octávio Gallotti, “*a razão de ser da distinção reside, certamente, na maior generalidade do objeto tutelado pela ação de inconstitucionalidade, cuja iniciativa está a exigir um grau maior de representatividade do que a do mandado de segurança, o qual, mesmo sendo coletivo, nada mais persegue do que a proteção de uma soma de direitos individuais, sem alcançar a abstração característica do resultado pretendido na ação direta*” (destaques da transcrição). Como se percebe, o maior

²⁹ A Central Única dos Trabalhadores – CUT foi autora da ação direta de inconstitucionalidade, tendo sido no final da votação declarada parte ilegítima pela maioria.

grau de representatividade das entidades de classe decorreria de um *fator qualitativo*, vale dizer, do grau de representatividade detido pelas entidades de classe, que abrange uma “categoria”³⁰ intrinsecamente distinta das demais e não apenas um agrupamento ou uma coletividade “*congregada pelo interesse contingente de estarem seus associados a serviço de determinado empregador*”.

O entendimento de que o constituinte estabeleceu uma *legitimação limitada* para as ações diretas de inconstitucionalidade, de modo a não permitir que elas se convertessem em espécie de ação popular, se fortaleceu no julgamento da ADI 79-DF³¹, onde também foram alinhavadas características negativas, ou seja, o elenco de elementos constitutivos que levavam o Supremo a *não reconhecer* tal ou qual associação como entidade de classe para os fins do artigo 103 da Constituição. A predicação elencada foi a seguinte: a) as “associações de associações” (pessoas jurídicas que congregam outras pessoas jurídicas); b) as associações híbridas (as que congregam associações civis e organizações sindicais); c) entidades de caráter internacional com representação no Brasil (que não são nacionais); d) as associações heterogêneas (que reúnem antagonistas, como empregados e empregadores). No seu voto o ministro Celso de Mello fez um esforço doutrinário para conceituar *entidade de classe* como:

[...] organismos personificados e estáveis, de natureza civil, cujo substrato, permanentemente decorrente de um vínculo social básico ou derivado da identidade de interesses corporativo-profissionais, das pessoas físicas que a integram, repousa na solidariedade, comunhão e homogeneidade, tanto de situações jurídicas ou econômico-sociais, quanto dos próprios interesses daqueles que as compõem³².

Sem prejuízo dos méritos do ministro em seu ensaio para a elaboração de um conceito de entidade de classe, sobre o qual eventuais críticas são despiciendas neste estudo, grande parte dos entendimentos que o embasaram foram expressamente revistos no posterior julgamento da ADI 3.153³³, cuja ementa é a seguinte:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade: legitimação ativa: “entidade de classe de âmbito nacional”: compreensão da “associação de associações” de classe: revisão da jurisprudência do Supremo Tribunal.

1. O conceito de entidade de classe é dado pelo objetivo institucional classista, pouco importando que a eles diretamente se filiem os membros da respectiva categoria social ou

³⁰ O termo “categoria” foi empregado pelo ministro Gallotti, mas não no sentido que lhe empresta o artigo 511 da CLT em seus parágrafos, vinculando-se mais, no contexto do voto, ao conceito de profissão.

³¹ Relator ministro Celso de Mello, DJU 10/09/1989.

³² Disponível em: <<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=903>>>. Acesso em 11/01/2011.

³³ Foi relator designado, com voto vencedor, o ministro Sepúlveda Pertence. Diário da Justiça da União, de 09/09/2005. Disponível em: <<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363459>>>. Acesso em 11/01/2011.

agregações que os congreguem, com a mesma finalidade, em âmbito territorial mais restrito.

2. É entidade de classe de âmbito nacional – como tal legitimada à propositura da ação direta de inconstitucionalidade (CF, art 103, IX) – aquela na qual se congregam associações regionais correspondentes a cada unidade da Federação, a fim de perseguirem, em todo o País, o mesmo objetivo institucional de defesa dos interesses de uma determinada classe.

3. Nesse sentido, altera o Supremo Tribunal Federal sua jurisprudência, de modo a admitir a legitimação das “associações de associações de classe”, de âmbito nacional, para a ação direta de inconstitucionalidade.

Esse debate, embora esteja muito mais afeito aos critérios de alargamento ou de estreitamento das vias de acesso ao Supremo, acabou incidindo na caracterização da representatividade das centrais e, certamente, voltará à pauta após a finalização do julgamento da ADI 4.067 já mencionada.

Além das discussões travadas no âmbito do Supremo, outro parâmetro que pode ser usado na tentativa de definir, em termos jurídicos, entidade de classe vem do resgate dos primórdios da legislação sindical no Brasil, quando nela se encontravam referências a *classe* e a *uniões de classe*³⁴.

O DL 1.637/1907 previa a organização sindical por profissão e circunscrevia a respectiva representação de interesses aos sindicalizados. No artigo 8º dessa lei havia a expressão “*classe integral dos homens do trabalho*”, empregada no momento em que a norma possibilitava a outorga aos sindicatos, mediante a observância de condições, da representação legal de toda a *classe profissional*. Nessa hipótese, o âmbito de representação do sindicato se estenderia para além do conjunto dos seus membros, alcançando também os não sindicalizados. Em outras palavras, a expressão “classe integral” designava a totalidade dos exercentes da mesma profissão na base do sindicato, incluindo sindicalizados e não sindicalizados, significando que todos os sindicatos eram considerados entidades de classe embora, ordinariamente, representassem apenas os inscritos.

Logo no preâmbulo, o DL 19.770/1931 fazia referência a “sindicalização das classes patronais e operárias”. No corpo da lei constam várias referências a *classe*, que por vezes têm sentido genérico, de *classe social* (o conjunto de operários ou de empregados), mas que preponderantemente têm sentido restrito, de *classe profissional* (o conjunto dos que exercem o mesmo ofício), podendo-se dizer que o termo é empregado indistintamente para designar uma coisa e outra, o que alargava a concepção ínsita à legislação de 1907. Registre-

³⁴ Uniões eram entidades destinadas a congregar sindicatos de representativos de diversas profissões na mesma localidade.

se, ainda, a presença da conotação classista na acepção mais ampla do termo, na lei de 1931, quando facultava aos *sindicatos operários* formar federações regionais *de classe* que, por sua vez, poderiam formar uma *única* confederação, denominada “Confederação Brasileira do Trabalho” (artigo 3º). Indubitavelmente a confederação única concebida pela lei se tratava de uma associação de classe social, a congregar federações formadas por sindicatos das diversas classes profissionais³⁵.

A partir do DL 24.694/1934 desapareceram as referências legais a *classe*, quer profissional ou social, nas sucessivas legislações sindicais. Por várias razões, incluindo as ideológicas quanto à negação da luta de classes, o termo foi evitado ou mesmo banido e quando reapareceu na Constituição de 1988 foi exatamente para diferenciar *entidade de classe* de *entidade sindical*, conforme artigo 103, IX. Sobre a legislação de 1934 é relevante observar que ela possibilitava aos sindicatos de profissões diversas, atuantes em um mesmo município, formarem *uniões* “destinadas a coordenar os interesses gerais das respectivas profissões”. Já no DL 1.402/1939 se previa apenas a formação de sindicatos, federações e confederações de *profissões* idênticas, similares ou conexas (artigo 1º), sem qualquer referência a uniões horizontais. O conceito de *categoria* (em oposição ao de classe) se robusteceu com a lei do enquadramento sindical (DL 2.381/1940), tornando-se sólido com promulgação da CLT, em 1943, cujo artigo 511 incluiu parágrafos destinados a definir *categoria econômica* (empregadores) e *categoria profissional* (empregados).

A liberdade associativa consagrada no artigo 5º da Constituição de 1988 garante a possibilidade de reconhecimento das centrais sindicais como entidades compostas por organizações sindicais para *representação geral dos trabalhadores*, conforme definiu a Lei 11.648/2008. O reconhecimento legal das centrais em tais condições as qualifica como entidades de classe na acepção larga do termo, ou seja, como entidade de classe social, da classe trabalhadora, mas tal qualificação traz como corolário a incompatibilidade de aquisição de personalidade sindical em sentido estrito.

Em conclusão, pode-se dizer que o caráter geral do tipo de representação de interesses que exercem distingue as centrais sindicais das entidades de representação sindical das categorias profissionais. Também se pode afirmar que a representação geral é uma modalidade da representação de classe e, por isso, não exclui a representação sindical.

3.2.3 Personalidade jurídica

³⁵ AROUCA noticia o surgimento da *Confederação Sindical Unitária do Brasil* em 1931 e o seu desaparecimento quatro anos depois, mas não vincula essa entidade à legislação sindical. Op. cit., p. 1159.

A central é uma associação de direito privado. A dicção da lei é clara nesse sentido, o que afasta qualquer conotação de que ela possa ser “órgão de colaboração” do Estado ou dos Poderes Públicos. Mesmo arrecadando verba de natureza parafiscal e estando eventualmente sujeita à fiscalização³⁶, ela não se confundirá com os entes estatais, paraestatais ou híbridos. Tampouco a participação em espaços de diálogo social no seio do Estado ou a indicação de representantes em conselhos e órgãos colegiados, que já tinha previsão antes do advento da Lei 11.648/2008³⁷, imprimem caráter público a uma central sindical.

Se a natureza privada das centrais não suscita maiores digressões, o mesmo não se pode dizer acerca do seu tipo de *personalidade*, se é sindical em sentido estrito ou se é simplesmente associativa, ainda que os associados sejam entidades sindicais. Para que se possa atribuir às centrais a personalidade própria das entidades sindicais, assim entendidas aquelas que integram a *organização sindical* predisposta no artigo 8º da Constituição Federal e regulamentada pela CLT, é preciso averiguar as possibilidades de elas se encaixarem no desenho sindical sem ferir a o princípio da unicidade e o critério da sindicalização por categoria.

Tratando do tema “organização sindical” sob o prisma essencialmente jurídico, ou seja, tendo em conta o sindicato institucionalizado, aceito ou reconhecido pelo Estado para o desempenho de funções específicas, Moraes Filho³⁸ esclarece o seguinte:

Como organização sindical entendemos três coisas distintas, embora correlatas e inseparáveis: a) a forma de os sindicatos se constituírem em relação ao conjunto da atividade ou profissão; b) a forma de se constituírem quanto à representação da atividade ou da profissão; c) finalmente, a forma de se constituírem quanto à hierarquia das entidades sindicais de graus diversos.

Para a presente análise, interessa mais a construção estrutural, ou seja, o modo pelo qual as entidades sindicais se dispõem segundo os diversos graus de especialização,

³⁶ O artigo 6º da Lei 11.648/2008, que dispunha sobre a obrigatoriedade de prestação de contas ao TCU, foi vetado sob a alegação de que o dispositivo violava o artigo 8º, I, da Constituição Federal, que veda a interferência do Poder Público na organização sindical. Todavia, há quem sustente que as centrais que recebem cota da contribuição sindical estão sujeitas a auditoria externa com fulcro no Decreto-lei nº 772/1969 porque, mesmo que reconhecidas, não integram a organização sindical confederativa.

³⁷ Lei 7.998/1990, art. 18, § 4º (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT); Lei 8.036/1990, art. 3º, § 3º (Conselho Curador do FGTS); Lei 8.212/1991, art. 6º, § 4º e art. 65, II (Conselho Nacional da Seguridade Social e Conselho Gestor do Cadastro Nacional do Trabalhador, ambos revogados pela Medida Provisória 2.216/2001); Lei 8.213/1991, art. 3º, § 2º (Conselho Nacional da Previdência Social - CNPS); Lei 8.677/1993, art. 5º, § 3º (Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social).

³⁸ MORAES FILHO, Evaristo. *Sindicato – organização e funcionamento*. Revista LTr, São Paulo, v. 44, n. 9, p. 1.065-1.073, 1980.

considerando-se o primeiro grau o mais especializado e o último o mais genérico. Evito, aqui, a palavra *hierarquia* porque, não obstante tenha sido empregada pelo autor citado, ela tem uma forte conotação disciplinar, sugerindo relação de mando e obediência entre as entidades, que no sistema brasileiro não ocorre. Pois bem, o esquema de representação sindical concebido em graus, a partir do critério de reunião por atividade ou profissão, conforme estabelecem os Capítulos I e II, do Título V, da CLT, tem a forma geométrica de uma pirâmide onde as entidades de base são múltiplas, em razão da especialidade e da divisão territorial, e as entidades de cúpula são restritas, por serem menos específicas e de abrangência nacional. Este tipo de organização é chamado de *vertical*. Outro critério de organização é o que se concebe segundo a união colateral das entidades sindicais de atividades e profissões diversas que, em caráter ideal, exprime uma formação classista e abrangente, mas na prática frequentemente é segmentada por corte ideológico, de credo religioso, de filiação partidária etc. Esta é a organização *horizontal*³⁹ É possível a combinação de ambos os arranjos, permitindo que um mesmo sistema de representação se organize horizontal e verticalmente a um só tempo. É o caso da organização sindical italiana, por exemplo, cujas confederações gerais têm estruturas verticais, organizadas por ramo de atividade econômica, e horizontais, organizadas por regiões e nacionalmente. Pode-se cogitar, finalmente, da organização sindical de trabalhadores por empresa ou local de trabalho, tornando sofisticadas as possibilidades de organização advindas das possíveis combinações de tipos. Logicamente que essa variação é sociológica, porquanto, em termos jurídicos, ou se mantém a organização desregulamentada ou se adota um modelo institucional e, neste caso, há poucas possibilidades de variações. Não se quer dizer com isso que a instituição de um dado modelo em dimensões normativas impeça a formação e coexistência de outro, mas o tratamento jurídico para um e para outro, se houver, sempre será distinto.

O artigo 8º da Constituição de 1988 emprega a expressão “organização sindical” em duas ocasiões: no inciso I quando, voltando-se mais para aspectos correlacionados à autonomia sindical, veda a intervenção e a interferência do Poder Público e no inciso II quando, voltando-se mais para os aspectos estruturantes da organização, veda a criação de mais de uma delas, em qualquer grau, para representar dada categoria na mesma base territorial. Adiante, no inciso IV, ao dispor sobre custeio da representação sindical (contribuição), o texto constitucional usa a expressão “sistema confederativo”, invocada pela

³⁹ O termo, aqui, não se confunde com a sindicalização desvinculada da atividade da empresa, denominada pela legislação brasileira como “categoria profissional diferenciada” e também designada pela doutrina como sindicalização horizontal.

imensa maioria dos intérpretes para delimitar a expressão “organização sindical em qualquer grau” do inciso II em *sindicatos* (primeiro grau), *federações* (segundo grau) e *confederações* (terceiro grau).

Tais disposições denotam a predileção do constituinte pela sindicalização do tipo vertical, o que significa, em termos lógicos, que não foi reservado um espaço para as centrais sindicais na concepção de organização sindical adotada pelo texto constitucional. Corroborando este pensamento, o Supremo Tribunal Federal, em mais de uma ocasião, reafirmou a recepção integral do artigo 511 da CLT⁴⁰, que consagra a sindicalização pelo critério de categoria, assim como grande parte dos dispositivos do Título V, Capítulos I e II, da CLT, inclusive aqueles que disciplinam as associações sindicais de grau superior e as delimitam até o nível da confederação nacional por atividade econômica.

Para Moraes Filho deveria caber à livre manifestação da vontade das entidades sindicais a constituição de entidades de grau superior. Segundo o autor:

Nenhum modelo rígido e simétrico deve ser imposto pelo Estado, desde que respeitada a diretiva legal de identidade, similaridade e conexidade das atividades e das profissões representadas. A atual rigidez em vigor no Brasil tinha em vista a final a construção de um edifício corporativo, de natureza vertical, concluindo nas corporações estatais. Uma vez quebrada esta estrutura, nada poderá impedir a formação de órgãos de cúpula, de natureza horizontal, como confederações gerais. Rompida a estrutura corporativa, a isso levará fatalmente qualquer regime dotado de real e efetiva autonomia sindical⁴¹.

A análise feita em 1980 conserva, em parte, atualidade porque, se de um lado as centrais sindicais, constituídas horizontalmente de acordo com a classificação adotada por Moraes Filho, existem e são formalmente reconhecidas, por outro lado elas não encontraram abrigo na estrutura vertical que, embora tenha sido concebida como anteparo das corporações estatais, foi mantida pela Constituição de 1988. Para muitos autores, como Siqueira Neto, a liberdade sindical instituída pelo artigo 8º do texto constitucional encerra uma “incongruência sistêmica” porque, no seu detalhamento, acolhe dispositivos que contêm “contradições inconciliáveis [...] e por isso [são] incapazes de gerar um sistema de relações do trabalho sequer harmônico”⁴². Bem menos harmônica seria a interposição das centrais sindicais

⁴⁰ Nesse sentido é paradigmático o já citado acórdão prolatado no RMS 21.305-1-DF, onde se discutiu longamente a manutenção do critério de organização sindical de base por categoria e a necessidade do controle da unicidade através do registro no órgão competente que, na falta da designação legal de outro, continua sendo o Ministério do Trabalho. Disponível em: <<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=115546>>>.

⁴¹ Op. cit. (1980), p. 1.068.

⁴² Op. cit. (1999), p. 344.

justamente na parte do sistema que foi preservada pela Constituição e que possui como característica a rigidez organizacional.

No entanto, com relação à compatibilidade de alocação das centrais no sistema confederativo, Nascimento adota outra linha de pensamento. Para ele, uma vez que o sistema confederativo não proíbe a criação de centrais, estas podem perfeitamente se posicionar na estrutura vertical acima das confederações, quase como para ocupar o lugar das corporações antes concebidas. Afirma o autor:

Estamos convencidos que há uma vinculação estreita na pirâmide, apesar da sua construção gradativa. Não há como negar a relação entre as Centrais e as organizações sindicais que estão abaixo das mesmas nem entre os trabalhadores sócios dos sindicatos no território nacional e as Centrais. Daí ser possível dizer que as Centrais são organizações conexas ao sistema confederativo, pela sua natureza, atribuições e finalidade⁴³.

Não se pode discordar de que, de fato, entre as centrais e o sistema de representação sindical há uma ligação genética. Apesar de as centrais terem sido criadas sem obedecer ao modelo legal apriorístico, elas são estruturas geradas pela própria organização sindical pré-existente na medida em que sindicatos, federações e confederações concorreram com recursos humanos e materiais para sua criação e manutenção. Mesmo a tão discutida contribuição sindical já era em parte apropriada pelas centrais, que exigiam dos sindicatos filiados o repasse de certo percentual calculado especificamente sobre essa fonte de custeio⁴⁴.

O problema é que apenas o liame entre as centrais e a organização sindical não é suficiente para a sua acomodação jurídica na própria pirâmide sindical e nem parece ser esse o pleno escopo delas. Integrar juridicamente a organização sindical prevista na CLT significa, também, submeter-se, para além do registro no órgão competente, ao regime de unicidade, de tal forma que, concebido o posicionamento de uma entidade de representação geral no ápice da pirâmide, apenas uma entidade poderia ocupar oficialmente tal posto, esgotando-se a pluralidade que hoje existe.

A Lei 11.648/2008 em momento algum trata do registro das centrais no Ministério do Trabalho e a normativa que disciplina os registros sindicais⁴⁵, editada após a sanção da lei

⁴³ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Aspectos da legalização das centrais sindicais*. Revista LTr, Vol. 72, nº 4, abril de 2008.

⁴⁴ A CUT, por exemplo, com o passar dos anos adotou uma política de cobrar dos sindicatos filiados uma cota sobre a contribuição sindical arrecadada, sob pena de os delegados eleitos para os encontros e congressos da entidade não terem direito a voto.

⁴⁵ Portaria nº 186, de 10/04/2008, em seu Capítulo IV (artigos 20 *usque* 24).

das centrais, quando dispõe sobre o registro de entidades de grau superior, reporta-se apenas federações e confederações. A lógica é indubitável: tendo o STF consagrado o entendimento que a necessidade do registro no Ministério do Trabalho decorre do controle da unicidade, as entidades não sujeitas ao controle de unicidade, ou seja, aquelas situadas fora da organização sindical definida pelo artigo 8º da Constituição, não têm necessidade de registro.

Em razão dessa dicotomia no trato legal, é mais apropriado dizer que as centrais são *anexas* ou *reflexas* (ao invés de conexas) em relação à estrutura confederativa, eis que se projetam a partir dela e se posicionam, de alguma maneira, ao seu derredor, formando-se como estrutura colateral dentro do mesmo sistema. A Lei 11.648/2008 efetivamente não guindou as centrais sindicais para o topo da pirâmide sindical. Tanto assim que, ao dar nova redação ao *caput* do artigo 593 da CLT⁴⁶, separou as “centrais sindicais” das “entidades sindicais de grau superior”. Adotando essa mesma linha de entendimento, o Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis da Câmara dos Deputados, ao exarar parecer sobre o Projeto de Lei 1987/2007, que trata da recopilação das leis do trabalho, no Capítulo destinado à instituição sindical abriu uma seção própria para as centrais sindicais (V), distinta daquela dedicada às associações de grau superior (IV).

Quando definiu central sindical como associação de organizações sindicais, o legislador estabeleceu, a par do vínculo sistêmico, um elo jurídico entre a organização sindical prevista no artigo 8º da Constituição Federal (e disciplinada pela CLT) e a organização das centrais sindicais. Uma central é o reflexo das organizações sindicais que a compõem, mas, ao mesmo tempo, ela interfere nessas organizações e as modifica para modificar a si própria, tendo como estímulo para tais operações a variação do seu índice legal de representatividade. Ante a complexidade adquirida pelo sistema de representação sindical, que (auto) produziu as centrais como estruturas novas em relação ao padrão legal, o sistema jurídico reagiu criando um direito que visa, pela atribuição de funções especiais e pela partilha da fonte compulsória de custeio, estabelecer os paradigmas de distinção e identidade entre as estruturas sindicais, substanciais para estabilizar decisões judiciais nos conflitos entre representação geral dos trabalhadores e a representação sindical de categoria profissional.

Por não se encaixarem no desenho confederativo, as centrais não podem se sobrepor ou excluir competências legais conferidas a sindicatos, federações e confederações, nem adquirir as prerrogativas reservadas por lei a tais entidades. Podem, entretanto, exercer

⁴⁶ Art. 593 – As porcentagens atribuídas às entidades sindicais de grau superior e às centrais sindicais serão aplicadas em conformidade com o que dispuserem os respectivos conselhos de representantes ou estatutos.

um tipo específico de representação que, embora seja apropriado às organizações sindicais, não é a elas reservada em lei. Até o momento, essa vem sendo a linha de voto dominante no STF para a decisão da ADI 4067, onde se discute a constitucionalidade de aspectos da Lei 11.648/2008.

Em conclusão, quanto à natureza jurídica, as centrais brasileiras são associações civis, constituídas por organizações sindicais, não sujeitas a controle de unicidade e titulares de determinadas atribuições legais, destinadas à representação geral dos trabalhadores.

3.2.4 Representatividade territorial

Para ser reconhecida legalmente, a central deve se organizar em nível nacional. As associações intersindicais regionais independentes, que não pertencem à estrutura organizacional das centrais constituídas em âmbito nacional, não terão igual *status*.

Ao dispor, em seu artigo 2º, sobre os requisitos de representatividade das centrais, a Lei 11.648/2008 fixou os parâmetros para caracterização do *âmbito nacional* previsto no artigo anterior. Quanto à territorialidade, os sindicatos filiados à central, em quantidade não inferior a 100, deverão estar distribuídos pelas cinco regiões do Brasil, sendo que em pelo menos três regiões ela deverá contar no mínimo com 20 sindicatos filiados (incisos I e II do artigo 2º).

Portanto, embora possa ser composta por organizações sindicais de qualquer grau, apenas os sindicatos conferem à central os atributos que possam torná-la representativa para o exercício das prerrogativas legais.

Esse critério, que combina quantidade mínima de sindicatos filiados com distribuição geográfica, revela a preocupação do legislador em manter um dado equilíbrio na quantidade de sindicatos distribuídos ao menos em três regiões, admitindo a possibilidade de haver maior concentração em uma região e filiação mínima em outra. Evitar-se-ia, com ele, a validação de central excessivamente concentrada em uma região do país.

Nesse ponto, contudo, o método legal é falho porque se vale de números absolutos ao invés de empregar taxas porcentuais. Sem dúvida nenhuma, seria de melhor técnica que a distribuição dos sindicados pelas regiões do país fosse estabelecida em proporcionalidades, de modo que a quantidade de sindicatos filiados em pelo menos três regiões correspondesse a, no mínimo, 20% do total de sindicatos filiados em âmbito nacional. Isto porque a quantificação em termos de números absolutos é pouco significativa em comparação com a quantidade total

de sindicatos de trabalhadores cadastrados, estimada em 10 mil. Supondo-se que uma determinada central possua mil sindicatos filiados, ela cumpriria o requisito legal mediante a seguinte distribuição: 10 sindicatos na região norte; 20 sindicatos no nordeste; 20 sindicatos no centro-oeste; 20 sindicatos no sudeste; e 930 sindicatos na região sul, denotando extrema regionalidade. Se, por outro lado, a distribuição fosse percentual, então essa mesma central teria que contar com pelo menos 200 sindicatos filiados (20%) em três regiões, sinalizando nacionalidade. Maior legitimação haveria se, ao invés de regiões do país, a distribuição percentual fosse estipulada por unidade federativa.

Mesmo lembrando que a distribuição de sindicatos pelo país é naturalmente desigual, a fixação de um critério frouxo para a aferição da nacionalidade coloca em questão o real caráter de âmbito nacional de uma central.

3.2.5 Representatividade por setores da atividade econômica

Quanto à diversificação dos setores da atividade econômica, é certo que não cabe ao legislador enumerar taxativamente tais atividades, eis que são categorias da ciência econômica, com funcionalidade própria, alheias ao império formal da lei.

No entanto, quando a lei reservou o exercício das atribuições e prerrogativas apenas à central que reunir sindicatos de ao menos cinco setores diversos da atividade econômica, confiando a aferição de tal requisito ao Ministério do Trabalho e Emprego (artigo 4º) e delegando ao Ministro do Trabalho o poder baixar instruções a respeito, ela remeteu ao plano regulamentar a especificação dos setores da atividade econômica (artigo 4º, § 1º).

Para atender a esse requisito, foi editada a Portaria nº 194/2008 que estabelece a utilização, como parâmetro de pesquisa, dos dados da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE apurados pelo DIEESE⁴⁷ ou, na sua impossibilidade, os dados da CNAE informados na RAIS⁴⁸.

A classificação nacional que serve de base para o preenchimento da RAIS elenca, detalhadamente, uma miríade de atividades agrícolas, industriais, comerciais, de serviços e de serviços públicos, gerando relação bastante vultosa e, quiçá, inadequada para o atendimento

⁴⁷ Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, órgão fundado em 1955 por entidades sindicais de trabalhadores para desenvolver pesquisas e fundamentar as reivindicações.

⁴⁸ Relação Anual de Informações Sociais, instrumento de coleta de dados instituído pelo Decreto nº 76.900/1975 para a gestão governamental do setor do trabalho.

dos objetivos da lei. Já o DIEESE, no anuário dos trabalhadores de 2009⁴⁹, ao efetuar o levantamento do índice de sindicalização por setor da economia, enumerou treze setores compreendendo as seguintes atividades: a) agricultura; b) indústria; b.1) indústria de transformação; c) construção; d) comércio e reparação; e) alojamento e alimentação; f) transporte, armazenagem e comunicação; g) administração pública; h) educação, saúde e serviços sociais; i) serviços domésticos; j) outros serviços coletivos, sociais e pessoais; k) outras atividades; l) atividades mal definidas. Outra referência é encontrada na CLT, mais precisamente no parágrafo único do seu artigo 535, que nomina as confederações nacionais de empregadores elegendo sete ramos de atividade: a) indústria; b) comércio; c) transportes marítimos, fluviais e aéreos; d) transportes terrestres; e) comunicações e publicidade; f) empresas de crédito; g) educação e cultura, aos quais se soma a agricultura e pecuária (§ 4º). A CUT, que preconiza a organização vertical por ramo de atividade, adota um elenco de atividades econômicas bem mais amplo que o DIEESE ou a CLT. Por exemplo, ao invés de considerar a indústria como um todo ramo de atividade, ela a subdivide o setor industrial em quatro ramos: a) indústria metalúrgica (automotivo/autopeças; aeroespacial; naval; siderúrgico/metalurgia básica e alumínio; eletroeletrônico; bens de capital); b) indústria química (químicas, de plásticos, farmacêuticas, de tintas, adubos e corretivos agrícolas, de abrasivos, de álcool, da borracha, de papel, celulose e papelão, de vidros, cerâmicas, petroquímicas e extração e refinação de petróleo); c) indústria da alimentação (laticínios, lácteo, peixe, avícola, chocolate e doces, fumo, assalariados rurais); d) indústria da construção (construção civil, madeira, cerâmica para construção, refratários, mármore e granito), adotando uma metodologia muito mais afeita à política sindical do que a padrões econômicos.

Como se nota, tal como ocorre em relação à definição de *representação geral*, não é exatamente cristalino o que o legislador designou por *setores da atividade econômica*. Por outro lado, a transparência não tem sido um predicado do Ministério do Trabalho em Emprego na aferição dos requisitos legais, considerando que não foi tornada pública relação de atividades econômicas que levou em conta nos procedimentos para aferição dos índices de representatividade das centrais ocorridos nos exercícios de 2009, 2010 e 2011⁵⁰. Contudo, a ausência de notícias quanto a queixas ou controvérsias sobre as deliberações ministeriais dá a entender que existe consenso entre as entidades concorrentes quanto aos critérios adotados.

⁴⁹ Disponível em:

<<http://www.dieese.org.br/anu/anuarioTrabalhadores2009/Arquivos/indicadores_sindicais_sindicatos_t107.html>>. Acesso em 10/01/2011.

⁵⁰ Processos nº 46000.005964/2009-91; nº 46000.006637/2010-91; e nº 46031.000550/2011-23, respectivamente.

3.2.6 Representatividade qualitativa ou numérica

O balizamento legal que procura qualificar a representatividade está na combinação dos itens I e IV do artigo 2º, onde se estipula que a central deve ter ao menos 100 sindicatos filiados que, juntos, somem 7% do total de empregados sindicalizados em âmbito nacional.

Como critério de comparação, podemos considerar a Lei Orgânica dos Partidos Políticos⁵¹, que também adota padrões para legitimação das agremiações partidárias. De acordo com os parâmetros estabelecidos, somente é admitido ao registro o partido que obtenha apoio do eleitorado correspondente a 0,5% dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos. Esses votos deverão ser distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles.

Se tomarmos em conta os dados referentes ao pleito de 2010⁵², onde foram apurados 98.051.868 votos válidos para deputado federal, saberemos que um partido para permanecer com registro deveria ter obtido, no mínimo, 490.260 votos. Além disso, essa votação deveria ter se distribuído por, no mínimo, nove Estados e, em cada um deles, ser superior a um milésimo do eleitorado que votou. Considerando que em São Paulo votaram 25.310.267 eleitores, se esse Estado fosse um dos nove, o hipotético partido deveria nele ter recebido pelo menos 25.310 votos.

Já uma central sindical, para obter índice de representatividade e exercer as atribuições de negociar nos fóruns, colegiados e órgãos públicos, deverá ser constituída por, no mínimo, cem sindicatos que representem pelo menos 7% dos trabalhadores sindicalizados. De acordo com dados do Sistema Integrado de Relações do Trabalho (SIRT), em 06/01/2011 havia 9.328 sindicatos de trabalhadores com cadastro ativo no Ministério do Trabalho, o que significa que a quantidade mínima de sindicatos filiados exigida em lei representa a proporção ínfima de pouco mais de 1% sobre o total de entidades. Por outro lado, no anuário dos trabalhadores de 2009, elaborado pelo Departamento Intersindical de Estudos Econômicos e Sociais – DIEESE com base em dados levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, há uma tabela de sindicalização referente a 2007 onde se contabilizam

⁵¹ Lei 9.096/1995.

⁵² Dados colhidos na página do Tribunal Superior Eleitoral na rede mundial de computadores. Disponível em: << http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/estatistica2010/Est_resultados/quadro_votacao.html>>. Acesso em: 10/01/2011

16.038.881 trabalhadores sindicalizados num universo de 39 milhões de empregos formais⁵³ e de 100 milhões de pessoas economicamente ativas⁵⁴. Em decorrência da quantidade de trabalhadores sindicalizados, uma central deve contar com a adesão de pelo menos 100 sindicatos que tenham, no mínimo, 1.122.722 trabalhadores a eles filiados.

Em termos numéricos, a quantidade de trabalhadores sindicalizados exigida para obtenção de índice de representatividade por uma central sindical é significativamente maior que a quantidade de votos necessários para validar o registro de um partido político. É claro que há uma diferença na comparação porque os partidos obtêm seu índice do sufrágio universal, do voto direto e secreto, enquanto o índice de representatividade das centrais vem da adesão dos sindicatos, deliberada em assembleia, o que não significa o voto concorde de todos os empregados sindicalizados.

Outro fator importante a se tomar em conta para definição dos critérios de aferição de representatividade das centrais é a relação entre a quantidade de trabalhadores sindicalizados e a quantidade de sindicatos, que encerra o indicador médio é de 1.720 sindicalizados por entidade, representando uma baixa taxa de sindicalização a se considerar o nível de ocupação formal e a população economicamente ativa. Isso significa que grande parte dos sindicatos que conferem representatividade às centrais, não obteria reconhecimento e investidura sindical se tivesse comprovar a reunião de um terço dos integrantes da respectiva categoria, como dispunha o artigo 515, “a”, da CLT.

Um problema da representatividade por número de associados está na consistência desse dado que, na verdade, pertence ao universo cadastral das entidades sindicais que o manejam livremente. É comum os sindicatos apresentarem números variáveis de associados conforme a finalidade da informação, o que às vezes se justifica pela situação de adimplência ou de inadimplência dos associados. Mesmo nas eleições sindicais, realizadas normalmente de três e três anos, o colégio eleitoral é um dado privado das chapas concorrentes que, quando muito, é informado ao cartório para fim de registro de documentos e ao Ministério do Trabalho para atualização cadastral, mas dificilmente se pode garantir que a informação corresponda à realidade. Em outras palavras, a apuração da representatividade numérica tem em conta não apenas componentes estatísticos, mas também ingredientes políticos ou de negociação para a sua finalização.

3.3 Vantagens legais

⁵³ Fonte: RAIS/MTE.

⁵⁴ Fonte: IBGE.

3.3.1 Coordenar a representação dos trabalhadores

A primeira atribuição da central sindical é “*coordenar a representação dos trabalhadores por meio das organizações sindicais a ela filiadas*”. Essa atribuição não está condicionada à comprovação de índice de representatividade, de modo que o seu exercício é livre para todas as entidades compostas por organizações sindicais de trabalhadores para representação geral destes em âmbito nacional.

Importa, porém, indagar o *que* e o *quanto* significa a atribuição (ou prerrogativa?) de “coordenar a representação dos trabalhadores”.

“Coordenar” não foi o verbo empregado no Projeto de Lei nº 1990/2007, do Executivo, que deu origem à Lei 11.648/2008. No PL o termo escolhido foi “exercer”, exercer a representação (geral) dos trabalhadores. Nas informações que dirigiu ao Presidente da República, o Ministro do Trabalho buscou enfatizar que o exercício dessa representação teria caráter político-institucional, não se confundindo com a representação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho. Eis as suas palavras:

4. O reconhecimento das centrais sindicais não significa que elas irão concorrer com os sindicatos ou comprometer suas prerrogativas de negociação coletiva, porquanto no referido art. 1º, o papel das centrais será o de caráter político-institucional, com vistas a representar e articular os interesses do conjunto de seus representados, cabendo às confederações, federações e sindicatos a tarefa efetiva de promover a negociação coletiva em seus respectivos âmbitos de representação⁵⁵.

As ponderações ministeriais ganham coesão quando distinguem “representação geral” de “representação específica”, entendendo que a segunda é própria da profissão, categoria, grupo ou ramo de atividade e a primeira pertence ao conjunto geral, ou seja, a união de todos os trabalhadores, independentemente do ramo de atividade econômica que os vincule.

Todavia, como o inciso II dispõe sobre negociar e participar nos espaços de diálogo social, o inciso I teria que significar a representação para outras finalidades, que também não poderiam ser as de negociação coletiva, salvo se a intenção do projeto fosse criar um mandato presumido pelo qual os sindicatos filiados outorgassem poderes à central para negociarem em nome da categoria em seu lugar. Ou, então, exercer a representação em demandas judiciais, como as ações diretas de inconstitucionalidade.

⁵⁵ Disponível em: << <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=366816>>>. Acesso em: 11/01/2011.

Durante a tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional, o papel “político-institucional” a se conferir às centrais sofreu uma modificação importante decorrente da emenda nº 1 apresentada pela senadora Kátia Abreu (DEM), substituir a “*expressão ‘exercer a representação’ por ‘coordenar’, no inciso I*”, visando “*limitar a atuação das centrais sindicais ao que a Constituição Federal hoje reserva às associações cíveis*”, conforme justificativa apresentada. Em verdade, a emenda apenas substituiu o verbo “exercer” pelo verbo “coordenar”, mantendo intacto o substantivo “representação”. Essa emenda foi aprovada no Senado e também na Câmara, onde recebeu parecer favorável de mérito, conforme voto do relator, deputado Vicentinho (PT), redigido nos seguintes termos: “*A Emenda nº 1 dispõe que a prerrogativa das centrais sindicais é a de **coordenar** a representação dos trabalhadores. Entendemos que a redação ficou mais adequada, uma vez que o PL original dispunha que as centrais poderiam **exercer** a representação dos trabalhadores por meio das organizações sindicais a ela filiadas. Tal dispositivo poderia vir a ser confundido*” (destaques do original). Assim, a emenda foi aprovada, tornando-se texto de lei após a sanção presidencial.

Se o escopo da senadora foi o de limitar a atuação das centrais e se o parecer da Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público vislumbrou apenas uma adequação terminológica, a verdade é que se acabou atribuindo às centrais, independentemente de cumprimento dos requisitos estabelecidos no artigo 2º da lei, uma nova e inédita atribuição.

“Coordenar” é um verbo bastante empregado pelo legislador brasileiro na disciplina da matéria sindical, nem sempre com a mesma abrangência ou sentido, embora o significado da palavra tenha clara explicação nos dicionários. Leonardo Tibo Barbosa Lima fez essa pesquisa e descreveu que:

Coordenar significa conjugar, concatenar, interligar ou ainda manter e tornar sincrônico e harmônico (HOUAISS, 2007, p. 830). A coordenação diferencia o sistema do mero conjunto. Enquanto este, como explica Antônio Álvares da Silva, é formado por uma série de objetos que se reúnem sem nenhum critério (SILVA, 2004, p. 40), aquele, segundo Caldas Aulete, é uma reunião de proposições, de princípios coordenados de molde a formarem um todo científico ou um corpo de doutrina⁵⁶.

⁵⁶ LIMA, L. T. Barbosa. *Centrais sindicais: legitimidade de atuação e perspectivas*. São Paulo: LTr, 2010, p. 59.

Em sentido similar, Carlos Henrique da Silva Zangrando salienta que “*Coordenar significa organizar de forma metódica; estruturar, ordenar*”⁵⁷.

Vejamos como os vocábulo *coordenar* e *coordenação* foram e são utilizados na legislação sindical.

No Decreto 24.694/1934, logo em seu artigo 2º, “b”, se estipulou que “*consideram-se os sindicatos como órgãos de **coordenação** de direitos e deveres recíprocos que, nessa qualidade, poderiam **firmar ou sancionar convenções coletivas de trabalho e cooperar nas comissões e tribunais de trabalho, para a solução dos dissídios entre empregados e empregadores***” (§ 2º, letras “a” e “b” – destaques da transcrição). Portanto, para os sindicatos, a função coordenativa estava diretamente vinculada à atuação sindical na solução dos conflitos coletivos e individuais do trabalho. O mesmo decreto, como já foi mencionado, também dispunha sobre a criação de uniões intersindicais para *coordenar os interesses gerais das respectivas profissões* (artigo 24). A diferença entre uma coordenação e outra é que a primeira se ligava a *direitos e deveres* e a segunda a *interesses*. Em termos atuais a distinção feita pela legislação de 1934 não faria muito sentido porque compreendemos o conflito coletivo do trabalho como um conflito de interesses, de modo que, embora as convenções coletivas de trabalho sejam instrumentos instituidores de direitos e obrigações, as negociações que lhe antecedem têm lastro em interesses.

O decreto de 1934 foi sucedido pelo DL 1.402/1939, baixado já sob o jugo da Carta de 1937. Nele há duas referências ao ato de coordenar: a primeira, na especificação das finalidades da associação sindical (artigo 1º) e a segunda, quando trata da finalidade das federações (artigo 24, § 2º). Ambas as normas foram transpostas para a CLT em 1943 e permanecem até hoje na Consolidação. Eis a redação dos dispositivos:

Art. 511 - É lícita a associação para fins de estudo, defesa e **coordenação dos seus interesses** econômicos ou profissionais de todos os que, como empregadores, empregados, agentes ou trabalhadores autônomos, ou profissionais liberais, exerçam, respectivamente, a mesma atividade ou profissão ou atividades ou profissões similares ou conexas (destaques da transcrição).

Art. 534 - § 3º - É permitido a qualquer federação, para o fim de lhes **coordenar os interesses**, agrupar os Sindicatos de determinado município ou região a ela filiados, mas a união não terá direito de representação das atividades ou profissões agrupadas (destaques da transcrição).

⁵⁷ *Breves considerações sobre a lei das centrais sindicais*. São Paulo, LTr Suplemento Trabalhista, nº 52, 2008, p. 255-258.

Ao sindicato cabe a coordenação, bem como a defesa, dos interesses das pessoas que, enquanto categoria, representa. A Constituição Federal vai além e confere aos sindicatos a competência para a defesa dos direitos e interesses, individuais e coletivos, da categoria.

Já às federações foi reservada a atribuição de coordenar os interesses regionais dos sindicatos (e não diretamente da categoria). Daí a ressalva contida na última parte do § 3º no sentido de que as federações não assumem a representação da categoria. Para Wilson de Souza Campos Batalha e Sílvia Marina Labate Batalha, essa disposição é cogente, de modo que “*em se tratando de categorias sindicalizadas, as federações não poderão postular seus direitos e interesses nem mesmo através de mandado*” e, além disso, “*não podem as federações intervir nos sindicatos*”⁵⁸. Nota importante quanto à finalidade das federações é que, diversamente do que dispunha a lei que disciplinou as relações coletivas de trabalho na Itália durante o fascismo⁵⁹, no Brasil não se estabeleceu relação hierárquica entre os sindicatos e as denominadas *associações sindicais de grau superior*. De acordo com a *Legge Rocco*⁶⁰ as federações e confederações tinham poder disciplinar sobre os sindicatos aderentes e também sobre os seus membros (*singoli partecipanti*), subordinando a todos. As federações e confederações brasileiras, ao invés, nunca tiveram qualquer poder formal de ingerência na organização dos sindicatos filiados (embora as influências políticas sejam correntes).

Podemos concluir, assim, que *coordenar* quando se refere à atribuição dos sindicatos tem abrangência maior do que quando se refere a federações, englobando, no primeiro caso, a defesa direta dos interesses da categoria e, portanto, a titularidade de representação nas negociações coletivas. Mas, qual será o sentido de *coordenar* quando tratamos de atribuição legal de central sindical?

Bem, a primeira distinção que deve ser feita é que, enquanto aos sindicatos cabe a coordenação dos *interesses* da categoria, para as centrais sindicais a lei reservou a coordenação da *representação dos trabalhadores*, representação essa que é exercida pelas organizações sindicais filiadas, basicamente as de primeiro grau (vez que o exercício da representação pelas associações de grau superior tem caráter excepcional).

⁵⁸ BATALHA, Wilson de Souza Campos, BATALHA, Sílvia Marina Labate. *Sindicatos – Sindicalismo*. São Paulo: LTr, 1994, p. 115.

⁵⁹ Refiro-me à Lei nº 563, de 03/04/1926. In: Gazz. Uff., 14/04/1926, nº 87. Também conhecida como “Lei Rocco”.

⁶⁰ Artigo 6º, parágrafo 2º.

Observando o texto da lei, Zangrando entende que “a Central Sindical será responsável pelo andamento, interligação e harmonização dos esforços dos sindicatos filiados nas ações sindicais e nas negociações coletivas”⁶¹.

Na opinião de Leonardo Lima, a representação sindical forma um sistema composto por estrutura e repertório. A estrutura do sistema, no caso brasileiro, é formada pela *liberdade de organização sindical* e pela *negociação coletiva*, entendida em sentido amplo, tendo por objeto não apenas a melhoria das condições de trabalho, mas também políticas públicas e as pautas sociais e econômicas. Já no que concerne ao repertório do sistema, entende o autor que, com a edição da Lei 11.648/2008, as centrais sindicais passaram a compor o repertório subjetivo desse sistema, ombreando sindicatos, federações e confederações. Dentro dessa visão, o papel de coordenar envolveria os *dois aspectos*: um centrípeto, voltado para a vida e força organizativa do sistema; outro centrífugo, voltado para as ações negociais propriamente ditas. Com relação ao primeiro aspecto, o autor não se aprofunda no tema, preferindo, antes, se dedicar à negociação coletiva, quando alude ao seguinte:

Deve-se ter em mente, entretanto, que a participação das centrais sindicais nos conflitos coletivos de trabalho não gera qualquer antinomia com as atribuições exclusivas das demais entidades sindicais. É que, como já se disse, a negociação coletiva, da qual as centrais sindicais participam diretamente, é especial, consistente naquelas cujos assuntos discutidos transcendam aos interesses de uma determinada categoria. Quanto aos interesses da categoria profissional, continuarão sob a condução exclusiva das entidades de base⁶².

A conclusão de que não compete às centrais atuarem nas negociações coletivas de interesse restrito das categorias profissionais coincide com o entendimento de Ronaldo Lima dos Santos que, ao tratar dos aspectos específicos dos acordos e das convenções coletivas de trabalho, vislumbrou pouca ou nenhuma repercussão da Lei 11.648/2008 sobre as negociações coletivas de trabalho:

Não obstante a conferição de algumas atribuições e prerrogativas às centrais sindicais pela Lei n. 11.648/2008, de duvidosa constitucionalidade, as centrais sindicais não se encontram agasalhadas pela estrutura sindical delineada pela CF/1988, estando destituídas de poderes e faculdades decorrentes da personalidade sindical. Desse modo, as centrais não possuem a prerrogativa de celebrar acordos e convenções coletivas. Geralmente, as entidades de cúpula são convidadas pelos entes sindicais a elas filiados

⁶¹ ZANGRANDO, op. cit., p. 256.

⁶² LIMA, op. cit., p. 59-60.

para participarem de negociações coletivas; mas a formalização dos instrumentos deve conter a assinatura dos representantes das entidades das categorias representadas, para ter validade, vigência e eficácia. Neste sentido, a Lei n. 11.648/2008 não alterou significativamente a situação fática preexistente, em relação à legitimidade para elaboração de acordos e convenções coletivas de trabalho⁶³.

Todavia, as considerações dos autores citados não resolvem, por si, o problema de definir o que é, na lei, *coordenar a representação dos trabalhadores*, embora a comparação de tais enfoques dê pistas importantes para essa tarefa.

Recordando a distinção feita entre *representação de interesses* e *representação política* feita no Capítulo I, podemos concluir que a representação dos trabalhadores versada no artigo 1º, I, da Lei 11.648/2008 é do tipo representação de interesses ou, mais precisamente, uma *representação sindical*, assim entendida a “*espécie de representação, própria das associações de interesse, voltada à exteriorização da respectiva autonomia coletiva*”⁶⁴.

Na classificação de Leonardo Lima há duas vertentes de atuação encontradas no universo da *representação sindical*: uma voltada para o plano propriamente organizativo, constitutivo da projeção jurídica da subjetividade coletiva; e outra voltada para o plano da normatização das relações de trabalho por meio das negociações coletivas. Na primeira hipótese, falaríamos da coordenação *do sistema* de representação sindical dos trabalhadores; na segunda, da coordenação do *exercício* da representação sindical dos trabalhadores.

Zangrando entende que lei delimitou o plano de atuação das centrais apenas àquele da normatização das condições de trabalho, ou seja, ao espaço onde são definidas as pautas de interesses para negociações coletivas e eleitos os meios para a sua defesa. Isso, na verdade, nada mais representaria que a simples adaptação da lei aos fatos, eis que a influência das centrais sobre a ação dos sindicatos já vinha sendo reconhecida tanto pela jurisprudência como pela doutrina. Ronaldo Lima dos Santos presta esse testemunho nesse sentido quando afirma que geralmente as centrais participam, a convite, de negociações coletivas (embora a formalização dos instrumentos normativos advindos da autocomposição seja prerrogativa das organizações sindicais previstas no artigo 8º da Constituição Federal).

⁶³ SANTOS, Ronaldo Lima dos. *Teoria das Normas Coletivas*. 2ª Ed. – São Paulo: LTr, 2009, p. 207.

⁶⁴ FREITAS JUNIOR, Antonio Rodrigues de. O sindicato na experiência jurídica brasileira: autonomia e liberdade versus favoritismo estatal. In: THOMÉ, Candy Florêncio; SCHWARZ, Rodrigo (orgs.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 104.

O raciocínio de Zangrando tem lastro, seja no histórico de atuação das centrais, seja no projeto que deu origem à lei, seja, ainda, na justificção da emenda parlamentar que substituiu o verbo “exercer” pelo verbo “coordenar”. Todavia, a coordenação de processos negociais, consubstanciada na harmonização de esforços das entidades sindicais para uma ação mais eficiente, é atribuição conferida às federações pelo artigo 534, § 3º, da CLT. Desse modo, a interpretação de Zangrando implica na sobreposição das atribuições conferidas às federações, conforme também cogita Arouca⁶⁵. Numa primeira análise, não é razoável admitir a atribuição de competências às centrais que concorram ou se sobreponham às competências reservadas às federações, sendo importante lembrar que, no julgamento da ADI 4067, até o momento há consenso entre os ministros do Supremo quanto ao total resguardo das atribuições legais das organizações sindicais. Essa ideia é reforçada pela justificativa da emenda parlamentar em comento, cujo objetivo foi manter as centrais fora do sistema de representação formal.

Leonardo Lima não diverge do entendimento de que a Lei 11.648/2008 em nada altera as atribuições (e prerrogativas) dos sindicatos, federações e confederações, mas, ao assentir que nas negociações coletivas de categorias a presença das centrais é indireta, vai um pouco além, percebendo que o papel das centrais “*consiste em promover a inclusão das entidades a elas filiadas num sistema de proteção à liberdade sindical, garantindo-lhes o livre acesso à negociação coletiva*”⁶⁶. Ao relacionar a função das centrais com a proteção à liberdade sindical das suas entidades, o autor estabeleceu mecanismo de articulação entre as estruturas da representação formal e as centrais, de sorte a admitir a atividade coordenativa não (apenas) como ação sindical, mas como organização sindical no sentido estrutural. Parece-nos, todavia, que no desenvolvimento dessa proposição, o autor poderia ter ido mais longe, porém limitou-se a sustentar que “*no exercício da coordenação, as centrais atuam nos bastidores, intervindo como assistentes, para que as entidades filiadas possam obter sucesso, por elas mesmas, em suas atribuições*”.

Ora, por que não relacionar as atividades coordenativas com o próprio sistema de representação sindical dos trabalhadores? Em outras palavras, por que não interpretar a lei no sentido de atribuir às centrais a missão de suprir a lacuna deixada pelo desaparecimento da Comissão de Enquadramento Sindical e das atribuições ministeriais correlatas ao reconhecimento de categorias profissionais, passando elas próprias a organizar o sistema de

⁶⁵ Op. cit. (2008), p. 1169.

⁶⁶ Op. cit., p. 60.

representação por categoria, harmonizando os critérios para criação, cisão e fusão de entidades sindicais?

Coordenar a representação dos trabalhadores pode, assim, adquirir o sentido de regular as estruturas do sistema de representação sindical dos trabalhadores, constituindo-se como procedimento apropriado para solução de conflitos nas disputas intersindicais, o que viria a preencher, com todas as vantagens da autonomia, o vazio deixado pelo desaparecimento da Comissão de Enquadramento Sindical e das atribuições ministeriais inerentes ao reconhecimento de categorias profissionais⁶⁷.

Nessa direção aponta, ainda que de forma tímida e restritiva, a Portaria nº 2.092/2010, do Ministério do Trabalho e Emprego, que instituiu o Conselho de Relações do Trabalho – CRT, de composição tripartite, com representantes dos trabalhadores indicados pelas centrais, que tem como atribuições, entre outras, apresentar estudos e subsídios para a propositura de anteprojetos de lei e normativas sobre organização sindical; auxiliar o MTE nas discussões acerca das categorias sindicais; analisar e opinar sobre categorias, organização e representação sindicais; e auxiliar a conciliação de conflitos de representação sindical.

3.3.2 Participar de negociações e integrar os colegiados

A central sindical que cumprir os requisitos legais de representatividade, obtendo o respectivo índice, poderá indicar representantes nos fóruns tripartites, conselhos e colegiados de órgãos públicos, assim como nos demais espaços de diálogo social onde se discuta temas de interesse geral dos trabalhadores, de acordo com a sua taxa de proporcionalidade, apurada nos termos do artigo 7º da Portaria MTE nº 194/2008, ressalva a hipótese de acordo entre as centrais dispor de forma diversa sobre preferências nas indicações de representantes. Tanto no caso de indicação com base na taxa de proporcionalidade, como no caso de acordo entre as centrais, a lei garante que nenhuma central que obteve índice de representatividade seja preterida no seu direito de participar de órgãos colegiados, bem como estabelece que a aplicação dos critérios não pode quebrar a paridade entre empregados e empregadores em qualquer órgão.

A participação de centrais sindicais em espaços de diálogo social, como vimos anteriormente, remonta à década de 1980, ainda antes da Constituição Federal e, de lá para cá, apresentou um crescimento capilar, ramificando-se desde as instâncias mais genéricas até aquelas mais específicas, onde se debatem as micropolíticas. Esse crescimento reflete não

⁶⁷ Ver o Capítulo II do Título V da CLT.

apenas a especialização das centrais nesse tipo fórum, como também a ampliação e o aperfeiçoamento dos espaços de diálogo social, propiciados pela intensificação da experiência democrática.

A experiência, no entanto, não ocorre livre de problemas, inclusive nas questões jurídicas, desde a definição de diálogo social, passando pelo seu alcance, variedade temática e níveis de especialização até chegarmos à eficácia dos seus resultados em face da legitimidade das representações, capacidade dos interlocutores, organização e estrutura dos órgãos e respectivo funcionamento.

A expressão *diálogo social* nos países da União Europeia, em geral é tomada em acepção ampla, que abrange todo o universo de relações sócio-laborais no âmbito das quais se desenvolvem processos de negociação coletiva destinados a regular as relações de trabalho subordinado. Nesse contexto, o diálogo social é o desenvolvimento cotidiano de entendimentos que democratiza, dinamiza e regula as relações trabalho com vistas a mantê-las em equilíbrio, estando sedimentado nas negociações coletivas entre empregados e empregadores. A propósito do papel da negociação coletiva no diálogo social europeu, os peritos do “Grupo de Madri”, instituído pela DG V da Comissão Europeia e integrado por juristas, sociólogos, politólogo, economista e perito em organização do trabalho, sob a coordenação de Alain Supiot, fizeram a seguinte análise:

A negociação coletiva constitui a instituição mais dinâmica e o instrumento apropriado para a assimilação e a adaptação permanente às mudanças, face à heterogeneidade das formas de organização do trabalho, à participação de diferentes protagonistas e ao progressivo inter-relacionamento dos problemas (entre sistemas de ensino, formação e qualificação profissional, entre tempo de trabalho e tempo de vida social, ou entre o ambiente e os problemas de saúde e segurança no trabalho, para citar alguns exemplos). De resto, há sinais de que, no âmbito dos processos de transformação, o peso dos acordos se revela decisivo perante as contradições sociais. A negociação coletiva surge como um precioso instrumento para alcançar a adaptabilidade, para inspirar confiança face à incerteza e para dar aplicação ao princípio da igualdade de oportunidades, integrando a dimensão do gênero⁶⁸.

A par do diálogo social direto entre as partes, há também os processos tripartites de concertação social e de consulta dos parceiros sociais por iniciativa do Estado, que são institucionalizados e que desempenham relevante papel político. Na Bélgica há o Conselho Nacional do Trabalho, incumbido de formular pareceres e propostas relativos a problemas

⁶⁸ SUPIOT, Alain et al. *Transformações do trabalho e futuro do direito do trabalho na Europa*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

gerais de ordem social que afetem empregadores e trabalhadores entre outras atribuições. Nos Países Baixos o Conselho Social e Econômico Nacional é o principal órgão consultivo nacional e a Fundação do Trabalho, instituição privada formada por federações sindicais de trabalhadores e organizações de empregadores, discute com o governo temas de repercussão econômica. Na Espanha há o Conselho Nacional Econômico e Social que promove o diálogo social mais amplo. Na Itália existe o Conselho Nacional da Economia e do Trabalho como instituição para a consulta e participação dos parceiros sociais nas questões econômicas e sociais. Na Suécia funciona um Conselho Nacional de Saúde e Segurança no Trabalho integrado por parceiros sociais.

Nos países da América Latina a noção de diálogo social está mais voltada para o inter-relacionamento dos agentes do Estado com as representações de empregados e de empregadores, visando à promoção de interesses comuns. Éfrén Córdova chama essa espécie de diálogo de *cooperación tripartida*, explicando que tal prática remonta ao início do século XX, com a formação dos conselhos encarregados de intervir na solução de conflitos do trabalho na Argentina, México e Chile, e, a partir daí, se desenvolveu e ampliou seu repertório. Para Córdova, as formas de cooperação tripartidas ganham relevância na América Latina porque, diversamente da experiência europeia, “*na falta de contatos diretos, acordos básicos ou organismos paritários de alto nível [...] a cooperación tripartida tem servido para preencher esse vazio e integrar as partes na vida institucional dos países*”⁶⁹.

No Brasil, afora a representação classista nas comissões mistas e, depois, na Justiça do Trabalho, podemos registrar, a título de exemplo, como precedentes de espaços de diálogo social anteriores à Constituição de 1988, a representação tripartite não paritária nas Comissões de Salário Mínimo e, sucessivamente, no Conselho Nacional de Política Salarial⁷⁰; na Comissão de Enquadramento Sindical; no Conselho Superior do Trabalho Marítimo; na Fundação Centro Nacional de Segurança, Higiene e Medicina do Trabalho; e no Conselho Consultivo de Mão-de-obra.

A partir da nova ordem constitucional, que consagrou a cidadania e a democracia pelo exercício do poder pelo povo, diretamente ou por meio de representantes, como fundamentos republicanos (artigo 1º), bem como a liberdade, a igualdade, a solidariedade e o desenvolvimento como seus objetivos (artigo 3º), a abertura dos colegiados em órgãos

⁶⁹ CÓRDOVA, Efrén (dir.). *As relações coletivas de trabalho na América latina*. São Paulo, LTr; Genebra, OIT, 1985, p. 178.

⁷⁰ Lei 4.923/1965.

públicos a representantes dos trabalhadores e dos empregadores prevista no artigo 10 selou a formação dos espaços de diálogo social, entendidos especificamente aqueles onde, de forma institucional e organizada, discutem-se posições e se deliberam medidas administrativas sobre temas que envolvam interesses profissionais ou previdenciários. Nesse sentido específico, o diálogo social se difere das negociações coletivas de trabalho, assim como dos pactos sociais, entendidos estes como “negócio jurídico resultante de entendimentos de caráter político e/ou social, substantivos e/ou procedimentais, que tenham por propósito o estabelecimento de regras genéricas para políticas públicas e para o comportamento dos atores sociais”⁷¹.

A matriz temática do diálogo social é encontrada em três áreas básicas que tradicionalmente compõem o seu repertório, a saber, a fixação do salário mínimo e demais condições de trabalho, a solução de conflitos do trabalho e a administração da previdência social⁷². A partir delas, o diálogo tripartite se estendeu a outros setores da política social e se especializou em temas como as políticas de fomento de postos de trabalho e geração de emprego, de preservação do ambiente de trabalho, de serviços de saúde e de saúde ocupacional, de educação, de promoção da igualdade, de combate à pobreza e uma gama imensa temas que não se esgota porque acompanha o desenvolvimento social. A variedade temática também produz níveis de especialização, havendo temas mais abrangentes ou mais específicos, mais emergentes ou mais latentes, mais convergentes ou mais dissonantes, mais complexos ou mais simples.

No final do Governo Lula havia 61 conselhos tripartites vinculados à administração federal direta, conforme nos mostra o Quadro II abaixo, aos quais se somam os órgãos da administração indireta e autárquica, das agências reguladoras e os órgãos estaduais e municipais, totalizando milhares deles.

QUADRO II: ÓRGÃOS COLEGIADOS EXISTENTES NO GOVERNO FEDERAL EM 2010

| CONSELHO | VÍNCULO |
|--|---------------------------------------|
| CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL | MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO |
| CONSELHO DO FUNDO NACIONAL DA POBREZA | MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL |
| CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL | MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL |
| CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE | MINISTÉRIO DO ESPORTE |

⁷¹ Freitas Junior, op. cit. (1993), p. 24.

⁷² Chamando a atenção para a diferença entre *seguridade* (ou segurança) e *previdência* (ou seguro), Freitas Junior observa que a noção de previdência se relaciona com “um sistema de cobertura dos efeitos sociais das contingências, resultante da previsão legal e da mediação estatal, radicado na delimitação subjetiva dos beneficiários àqueles que porventura tenha contribuído para o seu custeio”. In *Direito do trabalho na era do desemprego*. São Paulo: LTr, 1999, p. 56.

| | |
|---|---|
| CONSELHO DE GESTÃO DO PATRIMÔNIO GENÉTICO | MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE |
| CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS | MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE |
| CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE | MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE |
| CONSELHO CURADOR DO FGTS | MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO |
| CONSELHO DELIBERATIVO DO FAT | MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO |
| CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIO | MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO |
| CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO | MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO |
| CONSELHO NACIONAL DE TURISMO | MINISTÉRIO DO TURISMO |
| CONSELHO DE DEFESA NACIONAL | PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA |
| CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL | PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA |
| CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL | SECRETÁRIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS |
| CONSELHO NACIONAL DE AQUICULTURA E PESCA | SECRETÁRIA ESPECIAL DE AQUICULTURA E PESCA |
| CONSELHO NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIONAL | SECRETÁRIA ESPECIAL DE POLÍTICA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL |
| CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS DA MULHER | SECRETÁRIA ESPECIAL DE POLÍTICA PARA AS MULHERES |
| CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA | SECRETÁRIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS |
| CONSELHO NACIONAL DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO | SECRETÁRIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS |
| CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE | SECRETÁRIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS |
| CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA | SECRETÁRIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS |
| CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO | SECRETÁRIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS |
| CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE | SECRETÁRIA GERAL |
| CONSELHO CONSULTIVO DA FUNDAÇÃO CASA DE RUI BARBOSA | MINISTÉRIO DA CULTURA |
| CONSELHO CONSULTIVO DO IPHAN | MINISTÉRIO DA CULTURA |
| CONSELHO CURADOR DA FUNDAÇÃO PALMARES | MINISTÉRIO DA CULTURA |
| CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL | MINISTÉRIO DA CULTURA |
| CONSELHO SUPERIOR DE CINEMA | CASA CIVIL |
| CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA - FUNDEB | MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO |
| CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO | MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO |
| | |
| CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL | MINISTÉRIO DA FAZENDA |
| CONSELHO DOS CONTRIBUINTES | MINISTÉRIO DA FAZENDA |
| CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS | MINISTÉRIO DA FAZENDA |
| CONSELHO FEDERAL GESTOR DO FUNDO DOS DIREITOS DIFUSOS | MINISTÉRIO DA JUSTIÇA |
| CONSELHO GESTOR DO FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA | MINISTÉRIO DA JUSTIÇA |
| CONSELHO INDIGENISTA DA FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO | MINISTÉRIO DA JUSTIÇA |
| CONSELHO NACIONAL DE COMBATE À PIRATARIA E DELITOS CONTRA A PROPRIEDADE INTELECTUAL | MINISTÉRIO DA JUSTIÇA |

| | |
|--|--|
| CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA | MINISTÉRIO DA JUSTIÇA |
| CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA | MINISTÉRIO DA JUSTIÇA |
| CONSELHO DE GESTÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR | MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL |
| CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL | MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL |
| CONSELHO CONSULTIVO DA AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA | MINISTÉRIO DA SAÚDE |
| CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE | MINISTÉRIO DA SAÚDE |
| CONSELHO DAS CIDADES | MINISTÉRIO DAS CIDADES |
| CONSELHO GESTOR DO FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL | MINISTÉRIO DAS CIDADES |
| CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS | MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA |
| CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO CENTRO DE GESTÃO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS | MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA |
| CONSELHO DELIBERATIVO DO CNPQ | MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA |
| CONSELHO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA | MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA |
| CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTIFICO E TECNOLÓGICO | MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA |
| CONSELHO DE POLÍTICA INDUSTRIAL | MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR |
| CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS | MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR |
| CONSELHO DE ORIENTAÇÃO DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO - FND | MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR |
| CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO | ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO |
| CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS | ARQUIVO NACIONAL |
| CONSELHO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E COMBATE À CORRUPÇÃO | CONTROLADORIA- GERAL DA UNIÃO |
| CONSELHO NACIONAL ANTIDROGA | GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL |
| CONSELHO DELIBERATIVO DA POLÍTICA DO CAFÉ | MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO |
| CONSELHO INTERMINISTERIAL DO AÇÚCAR E DO ALCOOL | MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO |
| CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA AGRÍCOLA | MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO |

Fonte: Luiz Soares Dulci, ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República em 2010⁷³.

Outro problema a ser examinado é quanto à eficácia do diálogo social, já que se não for bem estruturado e conduzido pode chegar a resultados pífios ou que se afastem consideravelmente dos objetivos colimados. A efetiva representatividade e o amadurecimento organizacional das entidades que compõem os órgãos ou espaços de diálogo social são premissas para a sua eficácia. Como discorre Córdoba:

É indispensável, em primeiro lugar, que se tenha alcançado um grau apreciável de organização, tanto do lado sindical como do empresarial. Em segundo lugar, é necessário que as organizações de empregadores e de trabalhadores encontrem-se em condições de

⁷³ Anexo integrante do artigo *Participação e mudança social no Governo Lula*. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (org.). *Brasil: entre o passado e o futuro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Boitempo, 2010, p. 148-149.

desenvolver sua ação dentro de um clima de liberdade e reconhecimento das responsabilidades que lhes cabem. Em terceiro lugar, é imprescindível que haja uma estrutura apropriada do movimento sindical que inclua a existência de organizações de nível superior aptas a cumprir sua função⁷⁴.

Exatamente nessa linha, a Lei 11.648/2008 se ocupou em reconhecer as entidades de nível superior (que não se confunde com o grau da organização confederativa) como legitimadas a compor os órgãos tripartites de diálogo social, desde que cumpram os requisitos de *representatividade*, nada obstante estejam os requisitos mínimos concretamente fixados na lei muito aquém do que se espera para o exercício da democracia participativa. De qualquer maneira, a aferição periódica do índice de representatividade melhor credencia as centrais para exercer essa espécie de representação do que qualquer entidade de âmbito nacional, ainda que as centrais remetam às suas confederações, federações ou sindicatos, conforme o caso, a indicação dos representantes.

Também é uma questão relevante para a eficácia do diálogo social o processo de escolha das pessoas que irão atuar nos espaços, que está intimamente ligada ao modo de funcionamento das centrais (e das confederações patronais). Os critérios de eleição deveriam ser dispostos de maneira a garantir o perfeito entrosamento entre os interesses em discussão, a vontade do grupo e o compromisso do representante, cujo mandato, na terminologia weberiana, é em regra vinculado. Em outras palavras, o mandatário não age livremente e sim de acordo com as instruções que recebe da organização que representa. Além da vinculação do mandato, o representante também deve estar capacitado para o seu exercício, não se restringindo, aqui, capacidade ao sentido técnico ou do saber científico, mas ao conhecimento de causa capaz de influenciar a tomada de decisões.

Finalmente, a organização do espaço de diálogo social, em termos de estrutura e procedimentos funcionais, está diretamente ligada à sua possibilidade de êxito. Para Córdova, “a organização da cooperação tripartida compreende, antes de tudo, o problema de sua localização no quadro institucional do Estado”⁷⁵, ou seja, se está vinculado a um ministério e depende do seu titular em termos hierárquicos e funcionais, ou se tem autonomia e pode funcionar com certa independência. De outra parte, o equilíbrio – ou a falta dele – na composição do órgão também é fator que influi diretamente na sua eficácia, pois se houver larga preponderância numérica dos representantes oficiais o estabelecimento do diálogo será dificultoso ou este restará viciado pela imposição da vontade do governo. Todavia, a paridade,

⁷⁴ Op. cit., p. 193.

⁷⁵ Ibidem, p. 198.

embora desejável, nem sempre é possível, seja porque, em determinadas circunstâncias, o espaço tenha função meramente consultiva, bastando ao governo auscultar as partes, seja por se tratar de espaço multipartes, onde o critério de representação não é a tradicional tripartição entre governo, trabalhadores e empregadores, por força da necessária presença de outras representações sociais. Exemplo disso é o Conselho Nacional de Saúde⁷⁶, instância deliberativa, composto por representantes do governo, de prestadores de serviço, de profissionais de saúde e de *usuários*, sendo a representação dos últimos paritária em relação às demais. Neste caso, a representação dos *profissionais de saúde* é exercida, sem margem a discussões, pelas centrais sindicais, mas a representação dos *usuários* será exercida por outras entidades sociais, não obstante a massa de usuários do Sistema Único de Saúde seja composta por trabalhadores (estejam empregados, desempregados ou na informalidade) e seus dependentes. Quando organizações representativas de *gênero*, de *grupo etário*, de *grupo étnico*, de *consumidores*, inclusive de serviços públicos, enfim, das diversas atividades sociais passam a compor os espaços de diálogo social, certamente há um ganho qualitativo pois, ainda que desse diálogo não resultem marcos regulatórios ou compromissos formais, será um espaço para o exercício da cidadania e influenciador de condutas.

Em 2011 a OIT divulgou um estudo intitulado “*Brasil: Uma Estratégia Inovadora Alavancada pela Renda*”⁷⁷ que firma conclusão no sentido de que o diálogo social foi um dos elementos fundamentais para que o Brasil pudesse sair rapidamente da crise financeira internacional, iniciada em 2008. O estudo aponta que o Brasil criou mais de três milhões de empregos formais entre 2008 e 2010, atingindo um crescimento econômico superior a 7% em 2010. Dentre as medidas emergentes do diálogo social, estão as políticas de redução de impostos sobre produtos industrializados, que adequou a demanda aos incentivos à produção, e a extensão do prazo do seguro desemprego, além de outras políticas sociais que embasaram a conclusão de que o diálogo social – mantido após a promulgação da Lei 11.648/2008 – serviu como efetivo mecanismo de apoio para que o país respondesse à crise internacional.

As centrais, a final, se consolidaram como entidades formadas por sindicatos para a representação geral dos trabalhadores, o que as leva a se relacionarem com os representados somente (ou quase) por intermédio dos sindicatos e as distancia dos movimentos sociais. A

⁷⁶ Criado pela Lei 8.142/1990.

⁷⁷ OIT. *Estudos sobre crescimento com equidade*. Disponível em: <<
http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/employment/pub/estudos_sobre_crescimento_com_equidade_brasil_387.pdf >>. Acesso em: 10/10/2011.

reserva legal em seu favor da participação nos espaços de diálogo social que, como vimos, foram ampliados e modernizados no Brasil engendra a oportunidade de novas aberturas para a inter-relação do sistema de representação sindical com os outros sistemas sociais que venham participar dos fóruns, conselhos e demais espaços como quarta face, especialmente pela incorporação de temas que antes não integravam o repertório habitual do sindicalismo.

3.3.3 Participar do rateio da contribuição sindical

Ao atribuir às centrais 10% da arrecadação da contribuição sindical provenientes dos sindicatos filiados, a lei realmente não inovou. Singelamente ela apenas alterou em termos qualitativos e quantitativos uma participação financeira que sempre houve. Com efeito, dentre as fontes de receita das centrais, como naturalmente preveem os respectivos estatutos, estão contribuições associativas que lhe são pagas pelas entidades filiadas (sindicatos, federações e confederações), que são mantidas (também) pela arrecadação da contribuição sindical. Isso é um fato desde 1983, quando foi criada a CUT com recursos financeiros provenientes de entidades sindicais oficiais. Outra parcela das receitas advém de repasses feitos pelos Poderes Públicos em razão de subvenções, contratações, parcerias ou convênios, especialmente com o Ministério do Trabalho que, para isso, utiliza os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, que tem na cota-parte da contribuição sindical (Conta Especial Emprego e Salário – CEES) uma de suas fontes. Aliás, o FAT, criado pelo Governo Collor⁷⁸, financiou amplamente a criação da Força Sindical e desvios praticados na utilização dos seus recursos até 2002 são alvos de investigação, conforme noticiou a Agência Estado em 15/09/2009 na matéria intitulada “STF manda PF interrogar Paulinho sobre desvios no FAT”.

Portanto, não foi a Lei 11.648/2008 que trouxe a possibilidade de as centrais fazerem uso de parte do dinheiro proveniente da contribuição sindical. O que ela fez foi possibilitar, mediante redução da cota destinada ao FAT⁷⁹, o aumento da participação direta do sistema de representação sindical de 80% para 90%, instituindo a seguinte distribuição: 60% para os sindicatos; 15% para as federações; 5% para as confederações; e 10% para as centrais. Daí o ganho quantitativo do sistema como um todo e das centrais em particular, porque o recebimento desses 10% não afetará a arrecadação da contribuição associativa devida pelas filiadas. A mudança qualitativa foi, sem dúvida, a de viabilizar autonomia financeira das centrais com índice de representatividade, que passam a arrecadar direta e

⁷⁸ Lei 7.998, de 11 de janeiro de 1990.

⁷⁹ Na observação de Arouca “com sabedoria o projeto não aumentou o valor unitário da contribuição, abrindo mão da metade da parcela que era atribuída à chamada conta emprego e salário”. Op. cit. (2008), p. 1171.

automaticamente o respectivo quinhão após simples declaração cadastral de filiação da entidade sindical de primeiro grau ao Ministério do Trabalho.

A repercussão da participação das centrais sobre a cota-parte destinada ao FAT pode ser estimada pelos números apresentados no Quadro III abaixo, onde são evidenciadas as receitas orçamentárias realizadas pelo Fundo nos exercícios de 2007 (antes da participação das centrais), 2008⁸⁰ e 2009 (com a entrada das centrais). Como se vê, houve uma queda dramática de R\$ 378.661.623,36 em 2007 para R\$ 205.797.692,00 e R\$ 166.069.707,00 em 2008 e 2009, respectivamente.

QUADRO III: REALIZAÇÃO DE RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS DO FAT – 2009

| Especificação | Receitas Realizadas em 2007 | Receitas Realizadas em 2008 | Receitas Realizadas em 2009 |
|--|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 100 – Recursos ordinários | 5.714.327,61 | 25.500.000,00 | 20.299.820,59 |
| 140 – Contribuições p/ os Programas PIS/PASEP | 19.348.633.817,33 | 25.045.389.348,82 | 24.365.430.302,29 |
| 151 – Contr. Social s/o Lucro das Pessoas Jurídicas | 0,00 | 1.439.451,00 | 4.300.000,00 |
| 150 – Recursos Não-Financeiros Diretamente Arrecadados | 208.448.735,58 | 264.711.683,21 | 252.933.984,54 |
| 174 – MJ Infração Legislação Trabalhista/seguro-Desemprego | 11.808.489,50 | 15.984.089,10 | 103.128.505,98 |
| 176 – Cota-parte Contribuição Sindical | 378.661.623,36 | 205.797.692,00 | 166.069.707,00 |
| 180 – Recursos Financeiros Diretamente Arrecadados | 9.096.119.672,45 | 9.394.767.418,69 | 10.084.488.856,54 |
| 182 – Restituição de Recursos de Convênios e Congêneres | 27.576.443,74 | 48.248.290,44 | 29.772.011,57 |
| TOTAL DAS RECEITAS DO FAT | 29.076.963.109,57 | 35.001.837.973,26 | 35.026.423.188,51 |

Fonte: LOA, SIAFI, CGFAT/SPOA/SE/MTE.

A transposição dos recursos oriundos da contribuição sindical em favor das centrais vem sendo, naturalmente, pautada pela imprensa desde que os números começaram a se tornar públicos a partir de 2009. Na edição de 04/04/2011 o jornal *Valor Econômico*

⁸⁰ Embora a Lei 11.648/2008 somente tenha sido sancionada em 31/03/2008, coincidentemente ou não, a mesma data de vencimento da contribuição sindical descontada em folha dos empregados, o Ministério do Trabalho encontrou meios e tempo hábil para garantir o repasse às seis centrais que, a toque de caixa, obtiveram índices de representatividade.

divulgou que de 2009 para 2010 os valores repassados às centrais cresceram mais de 20%, atingindo cifra superior aos 100 milhões de reais. O jornal *O Estado de S. Paulo*, no dia 11/04/2011, publicou edital intitulado “*O dinheiro fácil das centrais*”, onde tece críticas à alocação dos recursos financeiros sem a necessidade de qualquer empenho das centrais para obtê-los e sem a necessidade de prestação de contas, já que o dispositivo legal que isso estipulava sofreu veto presidencial. A revista *Isto É* de 10/08/2011 veiculou matéria com chamada de capa denunciando a “fabricação” de sindicatos pelo Ministério do Trabalho comandado pelo PDT. A reportagem afirma que de 2008 (ano que entrou em vigor a Lei 11.648/2008) até julho de 2011 haviam sido concedidos 1.347 registros a “sindicatos clones e de fachada”, possibilitando-lhe a participação no rateio da contribuição sindical. Em 07/11/2001, em nova reportagem do jornal *Valor Econômico* sobre o assunto, foi informado que o número de sindicatos brasileiros filiados a alguma central sindical cresceu 21% desde 2008 (o que seria uma taxa impressionante se o fenômeno não pudesse ser singelamente explicado pela partilha da contribuição sindical). A matéria também divulga os números da arrecadação e informa que CUT, que alcançou o índice de representatividade de 38,3%, é a maior central e recebeu em 2010 aproximadamente 33 milhões de reais. Ao mesmo tempo, a Força Sindical, com índice de representatividade de 14,1% (pouco mais que um terço do índice da CUT), recebeu praticamente o mesmo valor (29 milhões de reais), evidenciando que o rateio a contribuição não guarda proporcionalidade com o índice de representatividade. Essa perversão ocorre porque o índice de representatividade é calculado de acordo com a taxa de sindicalização do trabalhador ao sindicato enquanto o rateio da contribuição é feito com base a quantidade de trabalhadores representados pelos sindicatos filiados às centrais independentemente da quantidade (qualificadora) de associados.

Do cenário de disputa criado a partir da possibilidade legal de distribuição da contribuição sindical e da fixação dos critérios para o seu rateio emerge a importância capital que esse instituto jurídico tem para o sistema de representação sindical. Ao mesmo tempo, a complexidade dos efeitos causados pelas operações sistêmicas nesse mesmo cenário exige que o analista compreenda o processo político que levou o legislador a estabelecer o vínculo entre as centrais e a contribuição sindical, de modo que possa alcançar conclusões válidas que estejam além da discussão da constitucionalidade da lei, considerando o conteúdo com que essa discussão foi levada ao Supremo.

Quando, em 2003, foi convocado o Fórum Nacional do Trabalho com a missão de elaborar um projeto de reforma sindical, havia, pode-se dizer, consenso político quanto à

conveniência, à oportunidade e, até mesmo, à necessidade, de as centrais serem reconhecidas legalmente como entidades de representação geral dos trabalhadores. Evidentemente que quanto ao detalhamento dos critérios de representatividade e à delimitação das funções institucionais houve e sempre haverá controvérsias. Por isso que, mesmo inviabilizado por razões conjunturais o projeto de reforma sindical elaborado pelo FNT, o reconhecimento legal das centrais ainda era matéria politicamente viável. Nesse sentido foi editada a Medida Provisória 293/2006, quando ainda era Ministro do Trabalho o sindicalista Luiz Marinho, membro do PT e da CUT. O texto da MP 293/2006 era bastante simples e se mantinha nos limites das questões amadurecidas pelo debate anterior, de modo a não suscitar incontornáveis polêmicas. Fundamentalmente definia central sindical como associação civil composta por entidades sindicais com a finalidade de representar os trabalhadores e integrar os órgãos colegiados tripartites, desde que cumpridos determinados requisitos de representatividade. Nada mais. Nenhuma palavra sobre arrecadação, custeio ou contribuição sindical. Estranhamente o Congresso Nacional disse um sonoro “não” e rejeitou a MP sem que a bancada do governo apresentasse muita resistência. O que se seguiu foi emblemático. Primeiro, houve uma troca no Ministério do Trabalho: saiu da titularidade da pasta o petista Luiz Marinho e entrou o pedetista Carlos Lupi; saiu da Secretaria de Relações do Trabalho o histórico dirigente da CUT Oswaldo Bargas, entrando em seu lugar Luiz Antonio de Medeiros, fundador e primeiro presidente da Força Sindical. Após as trocas políticas, o Governo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 1.990/2007, articulado pela nova equipe. O PL praticamente repetia a MP rejeitada, exceto quanto a dois aspectos: 1º) a taxa mínima de 10% de trabalhadores sindicalizados em relação ao total nacional, fixada como requisito de representatividade, foi reduzida para 7%, com o beneplácito de 5% para os primeiros 24 meses de vigência da lei; 2º) foram apresentadas alterações em dispositivos da CLT para garantir o repasse de 10% da contribuição sindical em favor das centrais em razão dos sindicatos filiados. E foi essa a proposta que vingou no Congresso, convertendo-se na Lei 11.648/2008.

As consequências são bastante perceptíveis. De um lado, a drástica redução da taxa de sindicalização permitiu que mais quatro centrais obtivessem índice de representatividade e, com isso, o acesso aos órgãos colegiados e à participação no rateio da contribuição sindical. Por outro lado, o critério legal de recebimento da cota-parte da contribuição sindical pelo critério da representação (formal) e não da representatividade (material) permitiu que as estratégias de criação de sindicatos clones ou de fachada, conforme

noticiou a imprensa, favorecem a arrecadação das centrais menos representativas e, por consequência, as suas estruturas de sustentação como as federações e confederações burocratizadas. Essa estratégia é claramente facilitada pela regulamentação do registro sindical no âmbito do Ministério do Trabalho que, dentre outras omissões, não exige a prova da qualificação dos fundadores de novas entidades, vale dizer, não requer a demonstração de que tal associação se forma segundo os padrões de solidariedade econômica ou de similitude de condições de vida oriunda de profissão ou trabalho comum e nem perquire quanto à representatividade da assembleia de fundação em relação à totalidade de membros do grupo (pretensamente categorial) que se quer representar independentemente da adesão voluntária dos seus componentes.

Outra ordem de consequência, de caráter menos evidente, decorre da institucionalização do vínculo formado entre a *representação* e os *representados* pelo ato de auferir contribuição parafiscal em troca de hipotéticos serviços de defesa dos interesses do contribuinte. As centrais passam a ser reconhecidas com a aura própria dos *órgãos oficiais de representação*, aqueles que os representados em geral, confiando ou desconfiando, aceitam (ao menos no sentido de não lutarem pelo seu desaparecimento).

Não sem razão foi esse o caminho escolhido. A contribuição sindical foi o mais poderoso dos instrumentos de domesticação sindical e é a responsável pela maior dívida do Estado brasileiro para com a organização sindical. O *dinheiro fácil*, na expressão do jornal *O Estado de S. Paulo*, desorientou as ações sindicais e acomodou suas estruturas. Os sindicatos que têm arrecadação garantida não carecem de associados e a escassez de associados, por sua vez permite o controle absoluto sobre assembleias e eleições, pavimentando a estrada da perenização de pessoas ou grupos no poder sem cruzar com a via democrática da disputa. Analisando a estratégia política aplicada na evolução legislativa que deu amparo ao sistema de representação oficialista, Freitas Junior lembra que a contribuição sindical serviu não apenas de estímulo para a adesão ao modelo como também, citando Antonio Carlos Bernardo, serviria para “*anestesiá-los ainda mais os quadros dirigentes*”, porque se sentiriam isentos de fomentar a adesão dos representados e incitá-los/convencê-los de se ativar na vida sindical⁸¹. Para Arouca, a instituição da contribuição sindical não visava apenas aportar recursos financeiros para os sindicatos, mas também “*atrair, formar e manter uma nova classe, dos dirigentes ‘oficialistas’ que assumindo o comando das associações de classe logo as tornava*

⁸¹ Op. cit. (1989), p. 99.

imobilistas”⁸². No trabalho que apresentou ao II Congresso Latino-Americano de Direito do Trabalho, realizado em 1980, Moraes Filho destacou os malefícios que os “*diversos regimes corporativos*” causaram à organização sindical, particularmente ao regime de unicidade, que ele declarava ser o da sua preferência “*desde que fique entregue à livre deliberação dos trabalhadores a organização da sua entidade sindical*”, sem ser imposto “*por uma legislação férrea e rigorosamente simétrica*”, “*sem enquadramento prévio*” e “*sem contribuição compulsória somente a favor da entidade reconhecida pelo Estado*”⁸³. Quanto ao último instituto, prosseguiu na sua palestra, de forma exaustiva, a denunciar-lhe as implicações:

Sem a contribuição sindical compulsória, ficariam as associações e os sindicatos reconhecidos no mesmo pé de igualdade, isto é, sustentados pelos próprios associados [...] a contribuição compulsória beneficia somente os sindicatos reconhecidos, sem qualquer percepção pelas associações profissionais [...] uma vez reconhecido o sindicato, só ele recebe a quota de contribuição compulsória, tornando-se cada vez mais rico e distante das antigas associações, que não lhe podem igualar em patrimônio. Extinta a contribuição compulsória, volta-se ao antigo equilíbrio, dentro de um modelo dinâmico de vida sindical, no qual, a qualquer tempo, poderá qualquer das associações profissionais vir a desbancar o sindicato único, desde que prove que é mais representativa do que ele, segundo os mesmos critérios existentes na lei brasileira (art. 519): número de associados, serviços sociais fundados e mantidos, valor do patrimônio⁸⁴.

Tendo a contribuição sindical compulsória a importância destacada pela doutrina, o questionamento da constitucionalidade do dispositivo legal que atribui 10% da contribuição sindical em favor das centrais ao singelo argumento que a contribuição somente pode ser arrecadada por organização de categoria e que as centrais não seriam esse tipo de organização, parece uma simplificação demasiada da questão. Com efeito, a contribuição sindical prevista na CLT não é destinada ao interesse de categoria em particular, mas de categorias em geral, o que engloba grupo de categorias. Se as centrais sindicais são formadas por órgãos sindicais que representam as várias categorias, é evidente que tais órgãos transmitem às centrais esse predicado, tornando-as igualmente entidades representativas de categorias. Não de uma ou de outra, mas de categorias em geral ou, mais precisamente, da classe social que, por ser mais abrangente, engloba as classes profissionais. O artigo 8º, IV, da Constituição parece não interferir nesse debate porque não é ele o fundamento que ampara a instituição legal da contribuição sindical e sim o artigo 149 da Constituição. Por isso que a expressão “*independentemente da contribuição prevista em lei*” presente no inciso IV tem finalidade

⁸² Op. cit. (2008), p. 1172.

⁸³ Op. cit. (1980), p. 1067.

⁸⁴ Ibidem, passim.

meramente auto-interpretativa, significando que a contribuição confederativa por ele instituída não afeta e muito menos exclui a contribuição sindical. Se o constituinte não tivesse acrescido essa frase, possivelmente se instalaria uma grande discussão jurídica sobre a recepção do Capítulo III, do Título V, da CLT, mas que terminaria – ao menos seria essa a tendência histórica – com o pronunciamento do STF no sentido de que tais dispositivos teriam sido recepcionados pelo artigo 149 da Constituição. Da mesma forma ocorreria e a contribuição sindical restaria intacta se o inciso IV simplesmente não existisse, porque a organização sindical por categoria, da qual deriva a contribuição sindical obrigatória, está fixada no inciso II. As formas que o constituinte teria para inibir a recepção da contribuição sindical, fosse essa a vontade da maioria, seriam basicamente três: instituir liberdade sindical ampla nos moldes da Convenção 87 da OIT; proibir expressamente que o legislador instituísse contribuições em favor dos sindicatos; ou não facultar a instituição de contribuições nos moldes do artigo 149 (o que afetaria, também, as contribuições em favor dos conselhos profissionais).

Evidentemente que a competência da União para instituir contribuições para fiscais tais como a contribuição sindical não a obriga a fazê-lo e nem a manter em vigor o que existia antes da nova ordem constitucional, o que, em outras palavras, quer dizer que a contribuição sindical pode ser revogada por simples lei ordinária. Aliás, foram muitas as tentativas já fracassadas nesse sentido⁸⁵.

A Lei 11.648/2008 reforçou a sobrevivência da contribuição sindical ao estabelecer seu vínculo jurídico com as centrais consideradas representativas. Mesmo o artigo 7º da lei que anuncia o seu fim (em tempo incerto e não sabido), por paradoxal que pareça, também robustece o instituto porque, ao dispor que a contribuição sindical terá vigor até que uma futura lei venha disciplinar a *contribuição negocial*, vinculada ao resultado de negociação coletiva e condicionada à aprovação de assembleia, o legislador acabou criando uma condição a mais, vale dizer, um novo obstáculo para a revogação do velho “imposto sindical”. Por esse dispositivo, a contribuição sindical não poderá mais ser simplesmente extinta, dependendo o seu desaparecimento, necessariamente, da regulamentação legal da contribuição negocial⁸⁶. É verdade que, do ponto de vista da técnica e da eficácia, tal

⁸⁵ Para citar alguns exemplos: as MPs 215/1990, 236/1990, 258/1990, arquivadas por falta de votação em tempo hábil, e a MP 275/1990, transformada no Projeto de Lei de Conversão nº 58/1990, que foi aprovado pelo Congresso, mas recebeu veto total do Executivo em 09/01/1991.

⁸⁶ A contribuição negocial com as características de: 1) decorrer de norma coletiva do trabalho; e 2) ser objeto de deliberação em assembleia é exatamente o tipo de contribuição que vem sendo incansavelmente guerreada pelo Ministério Público do Trabalho e invariavelmente repudiada pela Justiça do Trabalho, a ponto tal que as seis

dispositivo não tem valor jurídico simplesmente porque não se pode estabelecer grau hierárquico entre duas leis ordinárias, valendo sempre a regra de que a lei posterior revoga a anterior, como entre nós a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro consagra desde 1942⁸⁷.

centrais sindicais com índice de representatividade apresentaram denúncia ao Comitê de Liberdade Sindical da OIT contra tais órgãos por interferência abusiva e imprópria na organização sindical, conforme destacou REZENDE (op. cit., p. 188) ao analisar o Caso nº 2739 do CLS. Isso indica o alto grau de controvérsia sobre tal modalidade de contribuição e a correspondente dificuldade de o Congresso ajustar um texto de lei sobre o tema que não venha a ser acoimado pela Justiça do Trabalho.

⁸⁷ DL 4.657/1942, artigo 2º, § 1º. Esse DL, conhecido como LICC – Lei de Introdução ao Código Civil, teve sua ementa alterada pela Lei nº 12.376/2010.

4 CONCLUSÕES: IMPACTO DA LEI 11.648/2008 NO SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO SINDICAL

O estudo realizado se propôs a examinar o impacto do reconhecimento legal das centrais sobre o sistema de representação sindical a partir da descrição analítica do próprio sistema, do surgimento das centrais e dos dispositivos da Lei 11.648/2008. Este Capítulo, dedicado às conclusões, servirá para recuperar as várias interrogações que foram lançadas no desenvolvimento do trabalho e aproximá-las das análises. O propósito, entretanto, estará voltado muito mais ao fomento de reflexões, do que propriamente de oferecimento de respostas pretensiosamente definitivas.

Antes disso, cabem alguns esclarecimentos. A motivação para a escolha do tema está ligada diretamente à história da representação sindical no Brasil que, novamente repassada, reflete a construção de um modelo idiossincrático sobre o qual muitos estudos têm sido feitos, com especial dedicação para compreender sua densidade temporal. Em geral, essas investigações são estimuladas pela formulação de questões como *“a quem interessa a preservação do modelo?”* ou, de forma inversa, *“a quem não interessa a preservação do modelo?”*, o que geralmente levam os estudos correlatos a gravitarem sobre conceitos de *“ação social”* e *“sujeitos”*, afastando-os das possibilidades de análise sistêmica do fenômeno.

O sistema de representação sindical que existe hoje no Brasil começou a ser forjado nos anos 1930, quando o Estado autoritário resolveu intervir na chamada *“questão social”* e preparar a industrialização do país. Seus contornos, marcados pelo oficialismo e forte ingerência estatal, foram delineados no processo de consolidação da legislação trabalhista, que culminou com a promulgação da CLT, em 1943. Desde então, sobrevieram as Constituições de 1946, de 1967 e de 1988 e apenas esta última fez alterações de profundidade no modelo que, no entanto, serviram para atender suas necessidades de atualização seletiva e não para a sua superação. O surgimento das centrais sindicais no Brasil – que tem marco na CONCLAT de 1981 – combinado com a abertura democrática – que se consolidou com a promulgação da Constituição de 1988 – atraiu muito a atenção dos estudiosos do sindicalismo em geral e do direito sindical em particular porque as centrais eram formas de representação dos trabalhadores criadas pelos sindicatos, mas sem a obedecer aos padrões legais apriorísticos e adotando o pluralismo. Além disso, centrais sindicais traziam à memória organizações e movimentos do passado, concebidos para a representação geral dos

trabalhadores, que foram dissolvidos pela atividade repressiva do Estado. Esses elementos e circunstâncias eram indicativos de pontos de tensão entre as centrais e a organização formal, que provocavam mais reflexões ante as possibilidades de transformações ou acomodações no sistema. Quase 30 anos após, quando uma nova lei foi promulgada com a finalidade de reconhecer formalmente as centrais como entidades de representação geral dos trabalhadores e oficializar a sua ligação com o sistema de representação sindical (especialmente pela participação no rateio da contribuição sindical obrigatória), o estudo do tema ganha novo impulso.

Com a promulgação da lei, surgiu a pergunta lançada no início desta pesquisa: *mas qual será, afinal, o impacto que a simbiose criada pelo legislador entre as centrais e a organização sindical causará no sistema de representação de interesses?* Dessa matriz decorrem as demais questões.

Estudos de impactos legais normalmente são tentativas de averiguar como determinada lei afeta a conduta e as atitudes dos que estão sujeitos ao seu efeito mediante comparações entre os padrões comportamentais verificados na sua vigência com padrões de comportamento razoavelmente presumidos fora do império legal.

O presente trabalho, no entanto, desviou-se dessa metodologia tradicional, baseada na teoria da ação, e adotou outra estratégia de pesquisa, buscando referências no aparato teórico-metodológico da Teoria dos Sistemas, de Niklas Luhmann. Essa construção teórica se apresentou como opção atrativa na medida em que o modelo representação sindical, que foi objeto de análise, dava sinais de possuir capacidade de retroalimentação (e, portanto, de perenização) das suas estruturas, processos, entorno, ou seja, daqueles elementos que compõem um sistema.

Se a escolha da estratégia metodológica foi uma decisão facilitada pela indução, o mesmo não pode ser dito quanto ao itinerário percorrido, que apresentou dificuldades para ser cumprido em razão da complexidade, da sofisticação e do alto grau de abstração da teoria luhmaniana. Muitos conceitos e teorias – que se inter-relacionam e por vezes se autorreferem – tiveram que ser assimilados e apropriados para aplicação nas descrições analíticas feitas na evolução do trabalho, o que oferece riscos de alguma inconsistência.

Não obstante, a possibilidade de manejar conceitos e teorias tais como *diferenciação sistema/meio; autorreferência; reprodução autopoietica; diferenciação funcional; comunicação; sentido; operação/operação recursiva; e acoplamento estrutural,*

dentre outros, para descrever a representação sindical como sistema funcionalmente diferenciado e compreender suas aberturas cognitivas com o ambiente e com outros sistemas como forma de seleção de possibilidades, permitiu também descrever as centrais como elemento que reproduz o código de comunicação desse sistema e, portanto, a ele pertence. Tais descrições, por sua vez, permitiram que também os dispositivos da Lei 11.648/2008 fossem descritos na perspectiva dos seus efeitos sistêmicos.

Portanto, os resultados alcançados justificam as dificuldades metodológicas e os riscos consentidos pela opção estratégica da pesquisa.

A primeira questão formulada na pesquisa tem a própria abrangência do tema ao perquirir quanto ao impacto na lei no sistema. Para melhor sistematizar as conclusões o impacto será analisado por temas, observando-se os seguintes: 1) exercício da representação na defesa de interesses e direitos; 2) organização sindical; 3) contribuição compulsória; e 4) relação com o Estado.

Quanto ao primeiro tema, é possível afirmar que a lei não repercute nas negociações coletivas de trabalho. A CLT já reservava para os sindicatos de base a titularidade da representação da categoria nas negociações e a Constituição de 1988 reforçou esse papel, de modo que a atuação das entidades complexas tem caráter complementar. No projeto que deu origem à Lei 11.648/2008 havia uma abertura para que as centrais exercessem alguma representação sindical na defesa de interesses de categorias, mas o texto final retirou essa possibilidade ao reduzir de *exercer* para *coordenar* (a representação dos trabalhadores) a primeira atribuição de uma central. Se esse dispositivo for interpretado com o mesmo sentido do artigo 534, § 3º, da CLT, que cuida da relação das federações de segundo grau com os sindicatos, então a lei teria possibilitado a cada uma das centrais a reunião os sindicatos filiados para a elaboração das suas pautas e estratégias, mas sem poder substituí-los. O mesmo se diga em relação às negociações (ou dissídios coletivos de trabalho) que, excepcionalmente, sejam da competência primária de federações ou confederações. Ocorre que essa função as centrais já exerciam lícitamente antes da Lei 11.648/2008, de sorte que o sistema não sofre qualquer impacto no que diz respeito à representação e às competências para as negociações coletivas e os dissídios de trabalho, ou seja, as centrais não subordinam, por força de lei, os sindicatos filiados. Quanto à legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal (artigo 103 da Constituição Federal), se a interpretação da lei resultar na conclusão que de as centrais adquiriram o *status* de entidade de classe de âmbito nacional, então o STF poderá rever sua jurisprudência e abrir essa possibilidade às centrais,

provavelmente somente àquelas cujo índice de representatividade tenha atingido os patamares estabelecidos em lei (de modo a atestar o “âmbito nacional” de atuação).

O segundo tema, relativo à organização sindical, é bem mais complexo porque há vários aspectos na lei que têm conexão com ele. O primeiro aspecto é a disposição confederativa da organização sindical. A CLT prevê a formação de sindicatos (de categorias), federações (de grupo de categorias) e confederações (de setores econômicos ou ramos de atividade), encontrando respaldo no artigo 8º da Constituição para assim dispor. As centrais sindicais, por sua vez, são tipicamente organizações horizontais que, a princípio, não se encaixam nesse tipo de plano confederativo. No entanto, as centrais estão baseadas, em termos funcionais, na organização confederativa, o que as leva a aproveitar a respectiva estrutura vertical, refletindo-se dela e nela se fazendo refletir. A lei reforça essa interação ao reconhecer que organizações horizontais se formam a partir das unidades da organização vertical. O segundo aspecto se refere ao pluralismo, à unicidade e aos critérios de representatividade. Ao admitir a pluralidade na organização horizontal sem poder modificar a unicidade na organização vertical, a lei, além de reconhecer uma situação que de fato já existia, indica o caminho para uma organização sindical que observe o critério de filiação por central sindical. Nas confederações e federações esse movimento se pronuncia como tendência de fracionamento, fomentando uma espécie de pluralismo que permite a concorrência na disputa da base e representação. Nos sindicatos essa tendência chega por desmembramentos territoriais e desdobramentos de categorias conexas ou similares, ressaltando que tais desmembramentos e desdobramentos não são motivados apenas pela ação das centrais e nem há elementos indicativos de que elas sejam a principal causa. Importa considerar, no entanto, que os processos de criação de novas entidades por desdobramento de categoria exigem a definição da categoria ou, melhor dizendo, a delimitação do grupo que a nova entidade pretende representar. Este tem sido um problema tormentoso na organização sindical, com significativos reflexos nas negociações coletivas de trabalho. Entre uma solução puramente judicial – cujos inconvenientes foram destacados neste trabalho – e uma solução administrativa – que devolveria poder discricionário ao Ministro do Trabalho –, ou mesmo entre uma possível combinação de ambas, a nova lei abre possibilidade para que as centrais, mediante autocomposição, passem a atuar positivamente na solução desse tipo de conflito (definição de nova categoria). Basta que se interprete a expressão *coordenar a representação*, empregada no artigo 1º, inciso I, da Lei 11.648/2008, no sentido de amplo de *dar organicidade* e também de *dar (auto) organização* à representação sindical. A consequência

direta disso seria a participação *obrigatória* das centrais nos processos de registros de novos sindicatos e de reformas estatutárias que alterem representação sindical.

O terceiro tema contempla a matéria tributária relacionada à arrecadação compulsória de contribuição sindical, paga por todos os representados e distribuída entre os organismos sindicais e o Estado. A lei promoveu mudança quantitativa e qualitativa em favor do sistema como um todo e das centrais em particular ao possibilitar o repasse direto de 10% dos valores arrecadados a elas, retirando o montante correspondente da cota que cabe ao Estado (conta emprego e salário, do Ministério do Trabalho). Isso implica no fortalecimento da contribuição parafiscal como fonte de financiamento das atividades do sistema de representação sindical, inclusive pela vinculação direta que estabelece entre o trabalhador e a central sindical: independentemente da vontade do primeiro (de se filiar ao sindicato, de contribuir com um dia do seu salário e de escolher a central sindical), ele pagará à segunda uma contraprestação por serviços de representação de caráter geral ou de classe. Outro impacto desse conteúdo específico da lei sobre o sistema é o fortalecimento financeiro das centrais com índices de representação proporcionalmente baixos, porque o critério para participação no rateio não leva em consideração a quantidade de trabalhadores sindicalizados, mas apenas a quantidade de trabalhadores representados. Opera-se, novamente, o reforço de uma das principais características do sistema, que é a representação derivada do caráter oficial (oficialismo) do sindicato e não da sua representatividade material.

O último tema se refere à relação do sistema com o Estado, englobando seu duplo aspecto: participação nos espaços de diálogo social e favoritismo político. A Lei 11.648/2008 institucionalizou a participação das centrais nas negociações em fóruns, colegiados de órgãos públicos e demais espaços de diálogo social que possuam composição tripartite, nos quais estejam em discussão assuntos de interesse geral dos trabalhadores. Embora essa participação já viesse ocorrendo, inclusive com previsão legal em alguns conselhos específicos, a sua institucionalização fomentou a abertura de novos espaços intermediários no interior do Estado, onde se discutem e formulam políticas públicas. Não se pode, aqui, precisar o quanto o fortalecimento de tais espaços induz a confusão entre a representação política e a representação de interesses ou o quanto pode ser um mecanismo de aperfeiçoamento da democracia. Mas podemos concluir que esses espaços de diálogo social proporcionam uma abertura cognitiva para o sistema de representação sindical. O recebimento de cota no rateio da contribuição sindical para exercer a representação nos espaços de diálogo social atrai a responsabilidade jurídica de prestar contas aos representados. Não apenas as contas

financeiras, mas principalmente a prestação de contas políticas, quanto aos resultados alcançados na proporção dos interesses discutidos, especialmente quanto a políticas públicas setoriais, como saúde, educação, previdência social etc. Outro efeito da institucionalização legal da atuação das centrais dentro dos aparelhos de Estado é a potencial conservação das políticas governamentais baseadas em favoritismos e concessões em troca de apoio às decisões de governo. Isso teria o significado de “levar o getulismo ao extremo”, para usar a expressão de Ricardo Antunes.

A Lei 11.648/2008, a rigor, não trouxe novidades. Não oferece às centrais nada além dos espaços e das fontes de recursos aos quais elas já tinham alguma forma de acesso pela própria competência (que, evidentemente, varia de uma para outra). O que fez a lei foi institucionalizar os acessos e garantir a pluralidade de centrais, razão pela qual estabeleceu padrões reduzidos para obtenção de índice de representatividade. Visando garantir a pluralidade, a lei beneficiou as centrais que são, segundo os seus próprios critérios, as menos representativas. Paradoxalmente, são as centrais garantidas pela pluralidade que mais defendem a unicidade compulsória na organização de base. Tornamos, assim, a um velho e autorreferencial problema do sindicalismo no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Livros

- ABRAMO, Taís Wendel. *O resgate da dignidade: greve metalúrgica e subjetividade operária*. Campinas, SP: Editora da Unicamp; São Paulo: Imprensa Oficial, 1999.
- ANTUNES, Ricardo. *Neoliberalismo, trabalho e sindicatos: reestruturação produtiva no Brasil e na Inglaterra*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1997.
- _____. *O novo sindicalismo no Brasil*. Campinas: Pontes Editores, 1995.
- AROUCA, José Carlos. *Repensando o sindicato*. São Paulo: LTr, 1988.
- _____. *O sindicato em um mundo globalizado*. São Paulo: LTr, 2003.
- _____. *Centrais sindicais – autonomia e unicidade*. Revista LTr, Vol. 72, nº 10, outubro de 2008.
- ARRUDA, Hélio Mário. *Oliveira Vianna e a legislação do trabalho no Brasil*. São Paulo: LTr, 2007.
- BATALHA, Wilson de Souza Campos, BATALHA, Sílvia Marina Labate. *Sindicatos – Sindicalismo*. São Paulo: LTr, 1994.
- BELTRAN, Ari Possidônio. *A autotutela das relações do trabalho*. São Paulo, LTr, 1996.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. Bauru: EDIPRO, 2005.
- _____. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- _____. *Teoria geral da política: a filosofia e a lição dos clássicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- BORTONI, Roberta. *L'Analisis del sindacato nel diritto comunitario del lavoro*. Revista do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social da Faculdade de Direito do USP. São Paulo, vol. 1, n. 2, 2006.
- CABANELLAS, Guillermo. *Derecho sindical y corporativo*. Buenos Aires, Ed. Bibl. Argentina, 1959.
- CAMPANHOLE, Adriano, SANTOS, Reinaldo, CAMPANHOLE, Hilton Lobo. *Entidades Sindicais*. São Paulo: Atlas, 1988.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Política, sistema jurídico e decisão judicial*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- _____. *O direito na sociedade complexa*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- _____. *Os desafios do Judiciário: um enquadramento teórico*. In FARIA, José Eduardo (org.), Direitos humanos, direitos sociais e justiça. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre direitos fundamentais*. São Paulo: RT, 2008.
- CASAGRANDE, Cássio. *Centrais sindicais: um retorno à Era Vargas*. Boletim CEDES [on line]. Rio de Janeiro, março e abril de 2008. Acesso em 11/Jan./2011:<<<http://cedes.iesp.uerj.br/PDF/08mar%E7o%20abril/centrais%20sindicais.pdf>>>.
- CESARINO JÚNIOR, Antonio F. *Direito social brasileiro*. Rio de Janeiro, Forense, 1957.
- CÓRDOVA, Efrén (dir.). *As relações coletivas de trabalho na América latina*. São Paulo, LTr; Genebra, OIT, 1985.
- CUEVA, Mario de la. *Derecho mexicano del trabajo*. México: Porrúa, 1960.
- DAUBLER, Wolfgang. *Direito do trabalho e sociedade na Alemanha*. São Paulo: LTr, 1997.
- DEL VECCHIO, Gustavo. *I principii della Carta del Lavoro*. Padova: CEDAM, 1937.
- FARIA, José Eduardo. *Justiça e conflito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

- FREITAS JUNIOR, Antonio Rodrigues de. *Sindicato: domesticação e ruptura*. São Paulo: Departamento Editorial OAB/SP, 1989.
- _____. *Conteúdo dos pactos sociais*. São Paulo: LTr, 1993.
- _____. *Direito do trabalho na era do desemprego*. São Paulo: LTr, 1999.
- _____. *Reflexões sobre as vantagens, desvantagens e implicações da Convenção n. 87 da OIT para as relações do trabalho no Brasil*. In: PEREIRA, Armand, et al. (Org.). *Reforma sindical e negociação coletiva*. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2001, v. , p. 49-53.
- _____. *O sindicato na experiência jurídica brasileira: autonomia e liberdade versus favoritismo estatal*. In: THOMÉ, Candy Florêncio e SCHWARZ, Rodrigo (orgs.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 95-108.
- _____. *Os direitos sociais e a nova constituição brasileira – protecionismo jurídico e desregulação da relação de emprego*. Revista LTR, São Paulo, v. 52, n. 7, p. 799-809, 1988.
- _____. *Corporativismo e ordem jurídica: notas para uma análise da transição institucional brasileira*. Sociologia Problemas e Práticas, Lisboa, n. 4, p. 61-78, 1988.
- _____. *Controle jurisdicional do sindicato único*. Revista LTR, São Paulo, v. 54, n. 7, p. 843-848, 1990.
- _____. *Outro século de corporativismo sindical no Brasil?* Revista de Direito do Trabalho, São Paulo, Ano 26, n. 100, p. 59-65, 2000.
- _____. *Corporativismo e representação de interesses*. Revista Integração Ensino Pesquisa Extensão, São Paulo, v. 4, p. 149-151, 1998.
- _____. *A negociação coletiva do trabalho e o projeto de reforma sindical de 2005*. Revista do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social, v. 1, p. 9-14, 2006.
- _____. *Perspectivas de mudança e fatores de resistência do sistema sindical no Brasil*. Revista Magister de Direito Trabalhista e Previdenciário, v. 28, p. 49-61, 2009.
- GALANTINO, Luisa. *Diritto sindacale*. Torino: Giappichelli, 1994.
- GIANNOTTI, Vito. *Força Sindical, a central neoliberal*. Mauad, 2002.
- _____. *O que é estrutura sindical*. São Paulo: Brasiliense, 1992.
- GIUGNI, Gino. *Diritto sindacale*. Bari: Cacucci Editore, 2007.
- GENRO, Tarso Fernando. *Contribuição à crítica do direito coletivo do trabalho*. São Paulo: LTr, 1988.
- GOMES, Angela Maria de Castro. *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- _____. *A representação de classes na Constituinte de 1934*. In: GOMES, Angela de Castro (org.). *Regionalismo e centralização política: partidos e Constituinte nos anos 30*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- GOMES, Angela de Castro; PESSANHA, Elina G. da Fonte; MOREL, Regina de Moraes (orgs.). *Arnaldo Süssekind, um construtor do direito do trabalho*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- HORN, Carlos Henrique; SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da (org.). *Ensaio sobre sindicatos e reforma no Brasil*. São Paulo: LTr, 2009.
- KRONMAN, Antony T. *Max Weber*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- LAIMER, Adriano Guedes. *O novo papel dos sindicatos*. São Paulo: LTr , 2003.

- _____. *A contribuição sindical e o financiamento das centrais sindicais*. Anais do XIV Simpósio Multidisciplinar da USJT, de 2008. Acesso em 30/Nov./2009: <<<http://www.usjt.br/prppg/simposio/pdf/2008.pdf>>>.
- LIMA, Leonardo Tibo Barbosa. *Centrais sindicais: legitimidade de atuação e perspectivas*. São Paulo: LTr, 2010.
- LOSANO, Mario G.. *Sistema e estrutura no direito : volume III : do século XX à pós-modernidade*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.
- LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. México D.F.: Editorial Herder, 2007.
- _____. *Introdução à Teoria dos Sistemas*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.
- MANOÏLESCO, Mihail. *O século do corporativismo: doutrina do corporativismo integral e puro*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1938.
- MARANHÃO, Délio; SÜSSEKIND, Arnaldo; VIANNA, Segadas. *Instituições de direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 1993.
- MARTINHO, Francisco Carlos Palomares. *Corporativismo e trabalho: Estado, classes trabalhadoras e organização sindical no Brasil*. In: O corporativismo em português. MARTINHO, Francisco Carlos Palomares e PINTO, António Costa (orgs.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, p. 45-77.
- MAZZONI, Giuliano. *Relações coletivas de trabalho*. Trad. de Antonio Lamarca. São Paulo: RT, 1972.
- MEIRELLES, Davi Furtado. *Apontamentos sobre o reconhecimento formal das centrais sindicais*. Revista LTr, Vol. 73, nº 2, fevereiro de 2009.
- MORAES, Evaristo de. *Apontamentos de direito operário*. São Paulo: LTr, 1986.
- MORAES FILHO, Evaristo de. *O problema do sindicato único no Brasil*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1978.
- _____. *Introdução ao direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2003.
- _____. *Sindicato – organização e funcionamento*. Revista LTr, São Paulo, v. 44, n. 9, p. 1.065-1.073, 1980.
- NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de direito sindical*. São Paulo: LTr, 2005.
- _____. *Direito sindical*. São Paulo: LTr, 1982.
- _____. *A liberdade sindical na perspectiva do direito legislado brasileiro*. In: Relações de Direito Coletivo Brasil-Itália. FREDIANI, Yone e ZAINAGHI, Domingos Sávio (coord.). São Paulo: LTr, 2004.
- _____. *Aspectos da legalização das centrais sindicais*. Revista LTr, Vol. 72, nº 4, abril de 2008.
- O'DONNELL, Guillermo. "Corporatism and the question of the State" in MALLOY, James (ed.). *Authoritarianism in Latin America*. University of Pittsburgh Press, 1979.
- PASTORE, José. *Reforma Sindical*. São Paulo: LTr, 2003.
- PAXTON, Robert Owen. *A anatomia do fascismo*. Tradução de Patrícia Zimbres e Paula Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- PERONE, Gian Carlo. *Ação sindical nos estados-membros da União Europeia*. Revisão técnica Amauri Mascaro Nascimento; tradução Edilson Alkmim Cunha. São Paulo: LTr, 1996.
- PLÁ RODRIGUES, Américo. *Princípios de direito do trabalho*. São Paulo, LTr, 1993.

- REZENDE, Sandor José Ney. *Liberdade sindical: o Brasil sob o olhar da OIT*. 2011. 270 p. Biblioteca Central: P11-21-29. Dissertação (Mestrado em Direito do Trabalho) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- RODRIGUES, José Rodrigo. *Dogmática da liberdade sindical: direito, política e globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. *CUT: os militantes e a ideologia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- _____. *Força Sindical: uma análise sócio-política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- ROMITA, Arion Sayão. *O Fascismo no direito do trabalho brasileiro*. São Paulo: LTr, 2001.
- _____. *Organização sindical*. In: *Relações de Direito Coletivo Brasil-Itália*. FREDIANI, Yone e ZAINAGHI, Domingos Sávio (coord.). São Paulo: LTr, 2004.
- SADER, Emir e GARCIA, Marco Aurélio (org.). *Brasil: entre o passado e o futuro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo : Boitempo, 2010.
- SANTOS, Luiz Alberto Matos dos. *A liberdade sindical como direito fundamental*. São Paulo: LTr , 2009.
- SANTOS, Ronaldo Lima dos. *Teoria das Normas Coletivas*. 2ª Ed. – São Paulo: LTr, 2009.
- SCHMITTER, Philippe. *Still the century of corporatism?* In: PIKE, Frederick & STRITCH, Thomas (ed.). *The new corporatism: social-political structures in the iberian world*. Londres, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1974, p. 85-131.
- SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho*. São Paulo: LTr, 1999.
- _____. *Contrato coletivo de trabalho : perspectiva de rompimento com a legalidade repressiva*. São Paulo: LTr, 1991.
- SOBOTKA, Emil Albert. *Sem objetivo? Movimentos sociais vistos como sistema social*. In RODRIGUES, Léo Peixoto; MENDONÇA, Daniel de (orgs). *Ernesto Laclau e Niklas Luhmann: pós-fundacionismo, abordagem sistêmica e as organizações sociais*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006, p. 115-128.
- SOUZA, Zoraide Amaral de. *A associação sindical no sistema das liberdades públicas*. São Paulo: LTr, 2008.
- SUPIOT, Alain. *Critique du droit du travail*. Paris: PUF, 1994.
- SUPIOT, Alain et al. *Transformações do trabalho e futuro do direito do trabalho na Europa*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.
- SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito constitucional do trabalho*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- TEUBNER, Gunther. *O Direito como sistema autopoiético*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.
- TOLEDO, Edilene. *Travessias revolucionárias: idéias e militantes sindicalistas em São Paulo e na Itália (1890-1945)*. Campinas, SP: Unicamp, 2004.
- TONELLI, Flávio e QUEIROZ, Antonio Carlos. *Trabalho e sindicalismo no Governo Lula*. In *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Gramond, 2010.
- TUMOLO, Paulo Sérgio. *Da contestação à conformação: a formação sindical da CUT e a reestruturação capitalista*. Campinas: Unicamp, 2002.
- VIANNA, Francisco José de Oliveira. *Problemas de direito sindical*. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1943.

- _____. *Problemas de direito corporativo*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1983.
- VIDOTTI, Tércio José, GIORDANI, Francisco Alberto da Motta Peixoto (coord.). *Direito coletivo do trabalho em uma sociedade pós-industrial*. São Paulo: LTr, 2003.
- VIEIRA, Evaldo. *Autoritarismo e corporativismo no Brasil: Oliveira Viana & Companhia*. São Paulo: Cortez, 1981.
- VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. *Teoria dos sistemas e o direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- ZANGRANDO, Carlos Henrique da Silva. *Breves considerações sobre a lei das centrais sindicais*. São Paulo, LTr Suplemento Trabalhista, nº 52, 2008, p. 255-258.

Filmografia

- BRAÇOS cruzados, máquinas paradas. Direção: Roberto Gervitz e Sérgio Toledo. Vagalume Produções Cinematográficas, 1978. 1 DVD (79 min).
- LINHA de montagem. Direção: Renato Tapajós. Tapiri Cinematográfica, 1982 (recuperação: 2007). 1 DVD (90 min).
- 1ª CONCLAT. Direção: Adrian Cooper. Tatu Filmes / Cláudio Kahns, 2011. 1 DVD (29 min).