

POLICY PAPER

Nº 25, dezembro de 1999

Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho no Brasil

Obstáculos e desafios

José Francisco Siqueira Neto

ILDES

C 00 - 00135

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

POLICY PAPER

Nº 25, dezembro de 1999

Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho no Brasil

Obstáculos e desafios

José Francisco Siqueira Neto

C 00 - 00135



José Francisco Siqueira Neto, advogado, mestre em direito pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), doutor em direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FADUSP), do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), da Academia Nacional de Direito do Trabalho (ANDT), do Instituto Brasileiro de Direito Social "Cesarino Júnior", (IBDS), do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional (IBDC), da Comissão dos Direitos Sociais do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Professor de Pós-Graduação da Universidade Mackenzie, Professor Coordenador dos Cursos de Pós-Graduação em Direito da Fundação de Ensino Octávio Bastos (FEOB)

ILDESSES Policy Papers representam as opiniões dos autores. Eles não implicam em comentário ou interpretação do ILDESSES ou da Friedrich-Ebert-Stiftung com respeito ao Brasil

Este Policy Paper também está disponível na Internet - <http://www.fes.org.br>

Sumário

1. Introdução	5
2. O significado da liberdade sindical	10
3. A evolução das dimensões da liberdade sindical	11
3.1 A liberdade sindical como centro de reestruturação do direito do trabalhador no segundo pós-guerra	12
3.2 A liberdade sindical enquanto direito das pessoas e das organizações perante o estudo	14
3.3 A liberdade sindical enquanto direito dos trabalhadores e das organizações sindicais perante o empregador	15
3.4 A liberdade sindical enquanto direito à ação sindical: legislação de suporte	15
3.5 A representação dos trabalhadores nos locais de trabalho como consequência da evolução do conteúdo da liberdade sindical ...	16
4. Definição da liberdade sindical	17
5. Definição da representação dos trabalhadores nos locais de trabalho	18
6. Os principais aspectos normativos do sistema brasileiro até a constituição de 1988	18
6.1 A aquisição da personalidade jurídica	18
6.2 Unicidade, enquadramento sindical e base territorial	19
7. A liberdade sindical e a representação dos trabalhadores nos locais de trabalho após a constituição de 1988	22
7.1 A liberdade sindical na constituição: Incongruência sistêmica	22
7.2 A representação dos trabalhadores nos locais de trabalho na constituição	23
8. Atualidade do tema e prioridade nas eventuais reformas	23
9. Conclusões temáticas	24
9.1 A liberdade sindical e a representação dos trabalhadores nos locais de trabalho como pressupostos de uma sociedade democrática	25
9.2 A inviabilização do aparecimento do contrapoder coletivo dos trabalhadores no Brasil	28
9.3 A insuficiência do art.8 da constituição de 1988	29
9.4 A insuficiência da proposta de emenda à constituição de 1988	30
10. Considerações finais	32

1. Introdução

A liberdade sindical e a representação dos trabalhadores nos locais de trabalho nos moldes consagrados pelo direito internacional¹ ocupam, indiscutivelmente, um papel determinante na configuração dos sistemas de relações de trabalho nos países de democracia consolidada². O exame, ainda que perfunctório, da evolução legislativa dessas realidades jurídicas demonstra-nos que os institutos em tela são consagrados com a finalidade precípua de instrumentalizar o contrapoder dos trabalhadores, enfocado em tempos passados por *Otto Kahn-Freund*³ em suas clássicas lições, cujas preocupações essenciais foram absorvidas por *Gino*

Giugni, que, ao definir direito sindical, destaca a importância da sua inserção no ordenamento jurídico para atuar no conflito gerado pela desigual distribuição de poder nas relações de trabalho⁴.

A partir do papel da liberdade sindical pode-se averiguar a função da negociação coletiva e dos meios de composição dos conflitos coletivos de trabalho

Procura-se, então, com esses instrumentos institucionais corrigir as distorções de poder que se processam em favor dos empregadores, como forma até de obter, progressivamente, o diálogo, o consenso, a convergência e a administração democrática dos conflitos.

A experiência histórica tem demonstrado que tais intentos somente se realizam mediante o reconhecimento da existência das diferenças sociais, econômicas, políticas, jurídicas e de objetivos entre empregadores e trabalhadores, ou seja, da existência do conflito, o qual, nesse sentido, é visto como algo positivo.

Disto decorrem duas constatações lógicas: *primeira*, que a convergência resul-

ta de um estágio inicial de divergência, ou seja, que ninguém converge sem antes ter divergido; *segunda*, que a convergência não é geral e eterna, mas sim pontual e temporária.

Para a realização satisfatória dessas circunstâncias no livre jogo concreto da convivência democrática nas relações de trabalho, portanto, devem ser asseguradas, em primeiro lugar, as bases institucionais para diminuir a discrepância de poder entre os atores sociais, por intermédio da liberdade sindical e da representação dos trabalhadores por local de trabalho; depois, como decorrência lógica dos direitos de representação, deve-se assegurar o espaço social de diálogo e de confronto entre as partes diretamente envolvidas – cuja expressão maior é a negociação coletiva –, assim como entre as partes e o Estado em suas diversas esferas, inclusive com a participação dos sindicatos e das associações de empregadores em órgãos em que se discutam e decidam interesses ligados aos seus representados.

A partir do papel a ser desempenhado pela liberdade sindical é que se pode averiguar a função da negociação coletiva e dos meios de composição dos conflitos coletivos de trabalho e, conseqüentemente, da legislação trabalhista, dos órgãos administrativos e judiciários, dos mecanismos privados auxiliares de composição dos conflitos trabalhistas, e reco-

1. Neste trabalho utilizaremos a expressão "direito internacional" exclusivamente para representar o conjunto de tratados internacionais mais relevantes sobre a liberdade sindical e a representação dos trabalhadores nos locais de trabalho. Não pretendemos dessa maneira, discutir a procedência da denominação "direito internacional" (MELLO, Celso D. de Albuquerque. "Curso de Direito Internacional Público", Vol. I, Rio de Janeiro, Renovar, 1994, pág. 64).

2. Especialmente a do tipo participativa.

3. "Il Lavoro e la Legge", Milano, Giuffrè Editore, 1974, pág. 14.

4. "Diritto Sindacale", Bari, Caccucci Editore, 1988, pág. 11.

nhecer, enfim, a estrutura do direito do trabalho de um país. Ou seja, o ponto de conexão e articulação estrutural do direito do trabalho é a liberdade sindical, que na verdade assume uma função preliminar, enquanto condição para a atuação dos direitos individuais e coletivos. Dela decorrem logicamente os demais institutos do direito do trabalho.

Neste contexto, podemos afirmar que a liberdade sindical tem como pressuposto o reconhecimento da existência do conflito nas relações de trabalho, e como algumas de suas conseqüências mais virtuosas, o diálogo e a convergência.

A negação do conflito leva, inexoravelmente, a saídas autoritárias e à imposição da vontade de uma parte – no mais das vezes os empregadores – sobre a outra. Nessas circunstâncias, o silêncio de uma das partes em relação à tomada de posição unilateral da outra não passa de constrangimento, de um encolhimento “tático” à espera de acontecimentos futuros que possam influir na mudança da situação momentaneamente preponderante da contraparte. Esse estado de coisas apenas acumula tensões e desestimula o diálogo social.

Dessa maneira, o desafio está em resolver os conflitos de forma minimamente satisfatória para as partes, e não em reprimi-los como recursos anti-sociais ao gosto dos corporativismos e das teses antidemocráticas. Portanto, o reconhecimento do direito de associação traz em

seu bojo o entendimento de um contrapoder ao poder dos empregadores, da importância das relações continuadas entre os protagonistas das relações de trabalho e, acima de tudo, da importância de a sociedade criar regras legítimas para resolver os conflitos que nela se manifestam quotidianamente. Não basta reconhecer a existência dos conflitos, é necessário também dispor as partes de meios lícitos e legítimos para solucioná-los.

Na negociação coletiva⁵, o Estado confere tais poderes a terceiros como resultado de uma concepção politicamente preponderante, na qual as partes diretamente envolvidas, pela proximidade com os problemas sociais, têm a capacidade de encontrar a regulação mais adequada e elástica.

Tais idéias e concepção foram cristalizadas nos países de democracia consolidada e de industrialização avançada no segundo pós-guerra, assim permanecendo até os dias atuais, sem qualquer objeção significativa, mesmo diante das constantes crises dos últimos decênios e da investida conservadora dos anos 80 e de meados dos anos 90 na Inglaterra.

De tudo, resta que os direitos de associação sindical e de representação dos trabalhadores por local de trabalho são direitos fundamentais para equilibrar a desigual distribuição de poder nas relações de trabalho, e, uma vez estruturados de forma livre, sem interferência limitadora da autonomia do grupo por parte do Estado e dos empregadores, com garantia de efetivo exercício da ação coletiva, transformam-se no centro de gravidade mais evoluído do direito do trabalho, funcionando como ponto de partida da negociação coletiva entendida em seu sentido mais moderno, e, por conse-

5. “Compéndio de Derecho del Trabajo”, Madrid, ERDP, 1963, pág. 250; “Não se trata de uma debilidade do poder estatal, senão antes, da ideia de que a regulação mais adequada e elástica, por sua maior aproximação aos problemas sociais, é mais facilmente tolerada pelas partes, e assegura suficientemente a proteção necessária do trabalhador. Isto, sem desconsiderar que a autonomia, no âmbito da negociação coletiva, supre também as deficiências da regulação estatal das relações de trabalho, muito incompleta por sua generalidade” (DURAND, Paul. “Traité de Droit du Travail”, Vol. I, Paris, Dalloz, 1947, pág. 124).

guinte, de todo o sistema de relações de trabalho⁶.

A liberdade sindical e a representação dos trabalhadores, tanto urbanos quanto rurais, nos locais de trabalho, como efetivos instrumentos de consolidação democrática e de configuração básica das relações de trabalho, integradas pelos elementos que determinaram o seu formato atual, são os pontos de partida deste trabalho, que será desenvolvido na perspectiva de mudança do quadro institucional brasileiro das relações de trabalho.

Almejamos aqui, então, demonstrar que, no Brasil, a estrutura jurídica da liberdade sindical e da representação interna dos trabalhadores nunca possibilitou que os sindicatos – genericamente considerados, evidentemente – se apresentassem como contrapoder aos empregadores. Disto resultou um sistema de relações de trabalho disfuncional sob a perspectiva democrática, e comprometido desde o início em suas finalidades básicas, às quais já nos referimos anteriormente. Nos períodos em que essa lógica foi rompida, nos respectivos âmbitos de incidência, a legislação pertinente sempre foi absolutamente descumprida.

No Brasil, os sindicatos somente foram contrapoder esporádico aos empregado-

res quando descumpriram a legislação. As representações dos trabalhadores por local de trabalho, como sempre dependeram do consentimento do empregador para existir, tiveram essa faceta de contrapoder inegavelmente comprometida, muito embora em parte do setor das indústrias automobilísticas, nos últimos anos, tais atributos tenham até se manifestado com um grau de tolerância razoável por parte das empresas.

Dessa forma, pretendemos enfatizar, também, que na perspectiva produtiva, econômica e democrática a dinâmica reportada deve ser radicalmente alterada, porque as relações trabalhistas necessitam de uma continuidade participativa e democrática.

Os sindicatos e as representações internas dos trabalhadores no Brasil sempre foram, e continuam a ser, regulados de forma anacrônica e antidemocrática. Isto, não somente pelo passado de influência corporativista, em que prevaleciam a lógica da fragmentação dos sindicatos por categorias e a falta de representatividade e de papel das entidades de grau superior, como pelo presente, determinado pelo artigo 8º da Constituição Federal, que consagrou uma normativa que induziu ou possibilitou a convivência de vários princípios da organização sindical de fundo corporativo, apesar de um aparente afastamento do Estado das relações sindicais.

Desse ponto, então, tencionamos demonstrar que, sob o ponto de vista dos parâmetros mínimos determinados nas democracias consolidadas e nos países de industrialização avançada, a liberdade sindical e a representação dos trabalhadores nos locais de trabalho no sistema brasileiro – de modo geral –, a rigor, não atendem às suas funções clássicas de impulsores e caracterizadores da cadeia cons-

6. "O conjunto de normas (formais ou informais, gerais ou específicas, genéricas ou precisas) que regem o emprego dos trabalhadores (salário, horário e muitos outros institutos); por intermédio de diversos métodos (contratação coletiva, leis, etc.), através dos quais mencionadas normas são estabelecidas e podem ser interpretadas, aplicadas e modificadas; por métodos escolhidos ou aceitos pelos atores (organizações e representação dos trabalhadores, empregadores e suas organizações, Estado e suas específicas agências institucionais) que para tais relações integram-se, sobre as bases dos processos, nos quais são estabelecidos graus diferentes de cooperação e de conflitualidade, de convergência e de antagonismo." (CELIA, Gian Primo; TREU, Tiziano. "Relazioni Industriali. Manuale per l'analisi dell'esperienza italiana", Bologna, Il Mulino, 1989, pág. 18).

7. Neste trabalho empregaremos representação interna dos trabalhadores e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho como termos sinônimos.

trutiva do direito do trabalho, ou seja, não irradiam a influência que deles se esperaria para todo o conjunto de regras que compõem o sistema brasileiro de relações de trabalho, razão pela qual nosso sistema, em termos gerais, não é democrático, não serve para realizar a negociação coletiva de trabalho, dificulta a participação dos trabalhadores e o diálogo social, não ajuda a composição voluntária dos conflitos e estimula – fundamentalmente pela ausência do contrapoder ao empregador – o crescimento geométrico dos processos trabalhistas de natureza individual (que é também um indicador do descumprimento das leis do trabalho no país).

Essa inadequação sistêmica pôde ser observada em dois momentos bem nítidos da nossa história recente:

o primeiro, nos idos dos anos 80, caracteriza-se por uma certa obsessão – decorrente da vitoriosa resistência grevista do final dos anos 70 – de alguns dos sindicatos mais representativos em criar um “novo direito” baseado exclusivamente na transgressão à legalidade repressiva;

o segundo, nos anos 90, é marcado pelo expressivo número de propostas de diferentes setores sociais – motivados pelos mais diversos objetivos e ideologias – propugnando a reforma total ou parcial do sistema de relações de trabalho pátrio.

8. Este movimento, entretanto, tem levado à inviabilização do debate da matéria no Congresso Nacional, e, por conseguinte, evidenciado que o encaminhamento da questão depende de uma articulação de iniciativas políticas, que cuide de aglutinar previamente todas as forças sociais relevantes e interessadas, para que as mesmas estabeleçam, democraticamente, um adequado procedimento de discussão tanto fora quanto dentro do Congresso Nacional, que venha a possibilitar, finalmente, o pleno convencimento dos atores sociais, dos parlamentares, enfim, da sociedade, sobre a necessidade das eventuais mudanças constitucionais ou legislativas. Por tais motivos, não sem antes lembrar que o processo legislativo sobre o assunto, neste momento, encontra-se absolutamente paralisado, deixaremos de examinar especificamente os projetos legislativos – centenas – referentes pelo menos a parte do objeto deste trabalho.

Isto, porém, não foi suficiente para inspirar uma ação catalisadora e criativa por parte do Poder Legislativo, cujas iniciativas em relação ao assunto, resumem-se também a duas ordens de projetos:

a primeira, de natureza puramente intuitiva e isolada, da parte de parlamentares interessados no problema, cujos projetos, por essa mesma razão, visam apenas alterações pontuais, conservando a estrutura vigente, ou são desconexos e incoerentes com o sistema de relações de trabalho;

a segunda, decorrente de mera vinculação política de cada parlamentar, que medra projetos mediante a incorporação ao processo legislativo das idéias e dos objetivos de cada um dos agrupamentos sociais interessados em catalisar o debate legislativo⁸.

Dos movimentos acima descritos derivam duas outras finalidades deste trabalho, quais sejam, de enfatizar que:

a) a mudança do conteúdo da liberdade sindical e da representação dos trabalhadores por local de trabalho, para o perfil alcançado nos países democráticos e de industrialização avançada, não depende somente da ação e da vontade dos trabalhadores e seus sindicatos, mas sim de um impulso legal que consagre esse salto de concepção política dos institutos em tela;

b) a mudança de enfoque do sistema brasileiro de relações de trabalho somente pode ocorrer se, de antemão, for conferida à liberdade sindical e à representação dos trabalhadores por local de trabalho a qualidade de representação suficiente para que possam influir na estruturação dos demais institutos do direito do trabalho, e, assim, definitivamente, ser integradas em uma cadeia lógica e conexa na qual possa florescer um novo e coerente sistema de relações de trabalho.

Visamos apresentar os principais temas voltados à configuração do novo sistema brasileiro de relações de trabalho

A liberdade sindical que é objeto de nossas considerações neste trabalho é aquela concernente ao direito de associação e ao direito sindical consagrados no direito internacional do trabalho, o qual contempla, inclusive, a ação sindical nos locais de trabalho.

A representação dos trabalhadores por local de trabalho a ser examinada, por seu turno, é aquela destinada a promover, em caráter concorrencial – em princípio, porque se trata de uma opção relativa de cada ordenamento, que não pretendemos realizar nesta oportunidade – com o sindicato,

o recolhimento de informações, a participação de consultas e aconselhamentos e a concatenação da negociação coletiva. Distingue-se, desta forma, do instituto da co-gestão na em-

presa e no estabelecimento, e das comissões temáticas ou por assuntos específicos, notadamente aquelas relacionadas a saúde, medicina e segurança do trabalho.

A terminologia escolhida deve-se ao fato de a mesma ser abrangente, e objetivava evitar opções de tratamento absolutamente irrelevantes para os fins deste trabalho, levando em conta também que o art. 11 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) refere-se a representante dos empregados. Além disso, queremos reafirmar a nossa preocupação de não cuidarmos da co-gestão, por sinal, prevista no inciso XI do art. 7º da CRFB. Assim, cabe ressaltar que esta opção não implica uma rejeição ao instituto da co-gestão, mas é uma preferência intelectual fortalecida pelas dificuldades em se discutir a co-gestão

em nosso país, que sequer chegou a consagrar a liberdade sindical.

Dessa forma, acreditamos que, em vez da co-gestão, é mais condizente com a realidade do país a representação dos trabalhadores por local de trabalho desvinculada da gestão propriamente dita, evitando-se com isso, nesta oportunidade, a discussão sobre a incidência ou não, na opção que ora realizamos, da hipótese da co-gestão de tipo fraca⁹. Como a representação que preconizamos vincula-se, no limite, à negociação coletiva e não à gestão da empresa, o ponto referencial situa-se no local de trabalho, onde o exercício do poder do empregador se manifesta concretamente para os trabalhadores.

Assim, queremos enfatizar que não nos pautaremos pela defesa ou contestação deste ou daquele sistema ou tipo de regulamentação específicos, mas sim pela defesa da consagração, no Brasil, da liberdade sindical e da representação dos trabalhadores nos locais de trabalho – com poderes para realizar a negociação coletiva – nos moldes estabelecidos pelo direito internacional. Desse modo, não faremos nesta oportunidade a defesa dos recortes institucionais que acabam por definir as especificidades dos institutos nas esferas nacionais.

Visamos apresentar, ainda, a título de sugestão ao debate articulado, os principais temas voltados, à nova – ou não – configuração das características fundamentais dos institutos averiguados, e, conseqüentemente, do novo sistema brasileiro de relações de trabalho.

Para realizarmos tal intento, todavia discorreremos inicialmente sobre o significado e a evolução das dimensões da liberdade sindical. Em seguida, ofereceremos os conceitos de liberdade sindical e de representação dos trabalhadores nos

9. SILVA, Antônio Álvares da. "Co-gestão no Estabelecimento e na Empresa", São Paulo, LTr Editora, 1991, pág. 139

locais de trabalho. Depois, demonstraremos os principais aspectos normativos da estrutura no direito brasileiro, antes e após a Constituição de 1988. Após, enfatizaremos a atualidade e a periodicidade do tema em eventual reforma do sistema brasileiro de relações de trabalho. Por fim, apresentaremos as nossas conclusões temáticas e considerações finais.

2. O significado da liberdade sindical

A liberdade sindical e a representação dos trabalhadores nos moldes consagrados pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948, pelos Pactos Internacionais dela decorrentes, sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e sobre os Direitos Civis e Políticos, ambos de 1966, e pelos instrumentos da Organização Internacional do Trabalho (OIT)¹⁰, indiscutivelmente, jogam um papel determinante na configuração orgânica dos sistemas de relações de trabalho nos países de industrialização avançada e de democracia participativa consolidada (Estados Unidos, Japão e países da Europa Ocidental).

O exame ainda que superficial da evolução legislativa dessas realidades jurídi-

cas, sobretudo as da Europa continental, demonstra-nos que os institutos em foco são consagrados com a finalidade precípua de instrumentalizar o contrapoder dos trabalhadores, e viabilizar a participação efetiva dos mesmos em todas as definições deste âmbito.

A liberdade sindical e a representação dos trabalhadores nas empresas portanto, quando formatadas sem agredir os preceitos dos documentos internacionais retro-destacados, destinam-se a corrigir as distorções de poder que se processam em favor dos empregadores, e com isso, estimular, progressivamente, o diálogo, o consenso, a convergência e a administração democrática dos conflitos.

Isto porém, somente se realiza mediante o inequívoco reconhecimento da existência das diferenças sociais, econômicas, políticas, jurídicas e de objetivos entre empregadores e trabalhadores. É nesse sentido que se tem uma visão positiva do conflito.

Desta passagem, todavia, restam evidenciados dois aspectos fundamentais das relações de trabalho democráticas: primeiro, que a convergência resulta de um estágio inicial de divergência, ou seja, que ninguém converge sem antes ter divergido; segundo, que a convergência não é geral e eterna, mas sim, pontual e temporária.

Para a realização satisfatória dessas circunstâncias no livre jogo concreto da convivência democrática no âmbito trabalhista entretanto, assegura-se, em primeiro lugar, as bases institucionais para diminuir a discrepância de poder entre os atores sociais, fundamentalmente por intermédio da liberdade sindical e da representação dos trabalhadores por local de trabalho; depois, como decorrência lógica dos direitos de representação, garante-se o espaço social

10. Especificamente: a Convenção 87, de 1948, sobre a liberdade sindical e a proteção do direito sindical; a Convenção 98, de 1949, sobre a aplicação dos princípios do direito de sindicalização e de negociação coletiva; a Convenção 135, de 1971, sobre proteção e facilidades a serem dispensadas a representantes de trabalhadores na empresa; a Convenção 141, de 1975, sobre organizações de trabalhadores rurais e seu papel no desenvolvimento econômico e social; a Convenção 151, de 1978, sobre a proteção do direito de sindicalização e procedimentos para definir as condições de emprego no serviço público; a Convenção 154, de 1981, sobre a promoção da negociação coletiva; a Recomendação 91, de 1951, sobre contratos coletivos; a Recomendação 143, de 1971, sobre proteção e facilidades a serem dispensadas a representantes de trabalhadores na empresa; Recomendação 149, de 1971, sobre organizações de trabalhadores rurais e seu papel no desenvolvimento econômico e social; Recomendação 163, de 1981, sobre a promoção da negociação coletiva.

de diálogo e de confronto entre as partes diretamente envolvidas – cuja expressão maior é a negociação coletiva –, assim como entre as partes e o Estado em suas diversas esferas, inclusive com a participação dos sindicatos e das associações de empregadores em órgãos onde se discutam e decidam interesses ligados aos seus representantes. Em suma, finca-se a idéia de contrapoder dos trabalhadores nos pilares das liberdades e da participação

Sem qualquer sombra de dúvida, é a partir das dimensões da liberdade sindical em um dado sistema de relações de trabalho que podemos averiguar com precisão a função da negociação coletiva e dos meios de composição dos conflitos coletivos de trabalho, os contornos da legislação trabalhista e dos órgãos administrativos e judiciários, assim como, dos mecanismos privados auxiliares de composição dos conflitos trabalhistas. Enfim, é o instituto da liberdade sindical que amolda, que recorta, que define o perfil básico do direito do trabalho de um país. Melhor dizendo, o ponto de conexão e de articulação estrutural entre os diversos institutos de direito do trabalho é a liberdade sindical. Esta, na verdade, preliminarmente, funciona como condição para a atuação dos direitos individuais e coletivos. A partir da liberdade sindical é que são estruturados e articulados entre si os demais institutos do direito do trabalho.

Neste contexto, podemos afirmar que a liberdade sindical tem como pressuposto o reconhecimento da existência do conflito nas relações de trabalho, e como uma de suas conseqüências mais virtuosas, o diálogo e a possibilidade de convergência entre os atores sociais.

3. A evolução das dimensões da liberdade sindical

A liberdade sindical, como concebida atualmente, comporta várias acepções. Por um lado, significa a liberdade de organizar sindicatos para a defesa dos interesses coletivos. Por outro lado, significa o respeito por parte do Estado da autonomia dos grupos sociais; Neste caso, liberdade sindical é o livre exercício dos direitos sindicais.

Para alcançar o estágio de consagração nos principais organismos e tratados internacionais entretanto, a liberdade sindical obedeceu fielmente o rito dos direitos históricos¹¹, sendo constituída no processo de lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascido de modo gradual, não de uma só vez e nem de uma vez por todas.

A liberdade é um conceito unitário que se diversifica em razão dos vários aspectos da vida humana. O direito à liberdade sindical decorre do direito de reunião e de coalizão. Ante a unidade que os liga e os diferencia – não obstante as variações próprias das especificidades nacionais –, passaram por etapas históricas semelhantes de proibição, de liberdade e de reconhecimento jurídico.

As manifestações mais contundentes deste processo evolutivo decorreram daqueles países que protagonizaram em primeiro plano e em caráter preponderante – circunstâncias que determinaram a irradiação espontânea dos seus efeitos aos demais países, posteriormente –, as modificações políticas, sociais e econômicas mais radicais que forneceram a base de sustentação ao desenvolvimento do capitalismo, quais sejam: França, Inglaterra e Estados Unidos da América do Norte.

Nesses países, as manifestações emblemáticas dos períodos históricos acima men-

11. BOBBIO, Norberto. "A Era dos Direitos" Rio de Janeiro, Editora Campus, 1992, pág. 5.

cionados são, na França: a Lei *Le Chapelier*, de 1791, que proibiu os agrupamentos e coalizões, e a Lei *Waldeck-Rousseau*, de 1884, que reconheceu as associações profissionais; na Inglaterra, os *Combinations Acts*, de 1799 e 1800, que determinaram a ilegalidade das coalizões, e o *Trade Union Act*, de 1871, que consolidou o processo de reconhecimento das associações sindicais; e nos Estados Unidos, a doutrina da conspiração contrariando a própria primeira emenda à Constituição, a *Norris-La-Guardia Act*, de 1932, que praticamente aboliu a perseguição judiciária (*injuctions*) contra os sindicatos, e a *Wagner Act*, de 1935, que reafirmou a liberdade sindical e a negociação coletiva, instituiu a representação oficial dos trabalhadores pelos sindicatos, introduziu o conceito de práticas desleais (*unfair labor practices*) por parte dos empregadores e criou o “National Labor Relations Board” (NLRB), reconhecendo assim as associações sindicais e concluindo o ciclo liberalizante inaugurado pela *Clayton Act*, de 1914.

Ao final da primeira guerra mundial, o Tratado de Versailles, em seu preâmbulo – além da explícita afirmação do princípio da liberdade sindical – elencou a justificação política, humanitária e econômica de uma ação legislativa internacional sobre questões de trabalho, e com a proclamação da sua Parte XIII, criou a OIT.

No mesmo compasso de difusão da liberdade sindical no primeiro pós-guerra figuram-se a promulgação da Constituição Mexicana, de 1917, e a Constituição de Weimar, de 1919. O fato é, que o reconhecimento do direito de associação sindical realizado pela Inglaterra, em 1871, concretamente impulsionou a generalização do mesmo nos demais países, sobretudo nos anos 20 e 30 deste século. Apesar da fase inicial de reconhecimento dos

sindicatos como entidades de direito privado, não demorou muito para que o assunto passasse a receber atenção mais do que a devida por parte do Estado.

Nessas circunstâncias, ganharam força política as teses de exaltação nacionalista que transformaram os sindicatos em sindicatos mistos obrigatórios, em órgãos públicos, ou ainda, em órgãos exercentes de funções delegadas do poder público. As legislações mais reluzentes deste período foram representadas pelas experiências da Itália de Benito Mussolini (a partir de 1926), da Alemanha de Adolf Hitler (a partir de 1933), de Portugal de Antônio de Oliveira Salazar (a partir de 1933), da Espanha de Francisco Franco (a partir de 1936).

Com o fim da segunda guerra e a derrota dos integrantes do Eixo, os países que adotaram o sindicato de direito público consolidaram as suas respectivas democracias e os sindicatos voltaram a ser tratados como pessoa jurídica de direito privado.

O segundo pós-guerra conferiu ao direito de associação sindical as principais dimensões hoje conhecidas da liberdade sindical, vinculando definitivamente a mesma com a democracia participativa. Nesta perspectiva, condiciona ela mesma outras liberdades e direitos fundamentais, tal como o direito à negociação coletiva, e em parte, o direito de greve.

3.1. A liberdade sindical como centro de reestruturação do direito do trabalho no segundo pós-guerra

A reconstrução do direito do trabalho no segundo pós-guerra esteiou-se na consagração da liberdade sindical como centro de gravidade dos novos sistemas jurídicos, operando em dois movimentos e âmbitos distintos – porém complementares na maioria dos casos –, quais sejam, internacional e nacional.

No âmbito internacional, o primeiro ato com repercussões trabalhistas foi a Declaração de Filadélfia, de 1944, que ampliou o campo de ação da OIT. Em seguida, diversos tratados e documentos internacionais versaram sobre a liberdade sindical ou temas a ela ligados.

Neste rol podemos destacar a Declaração Universal dos Direitos do Homem (ONU), de 1948, as Convenções da OIT de nº 87 (sobre liberdade sindical e a proteção do direito sindical), de 1948 de nº 98 (sobre a aplicação dos princípios do direito de sindicalização e de negociação coletiva), de 1949, a Convenção Européia dos Direitos Humanos e Liberdade Fundamentais, de 1950, a Carta Social Européia, de 1961, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos da ONU e de 1966, as Convenções da OIT de nº 135 (sobre proteção e facilidades a serem dispensadas a representantes de trabalhadores na empresa), nº 141 (sobre organizações de trabalhadores rurais e seu papel no desenvolvimento econômico social) e 154 (sobre a promoção da negociação coletiva).

No campo das transformações nacionais, merecem destaque o preâmbulo da Constituição francesa, de 1946, que conferiu ao direito sindical o prestígio de um princípio constitucional; o artigo 28 da Constituição japonesa, de 1946, que assegurou aos trabalhadores o direito de associação sindical e de negociação coletiva; os artigos 39 e 40 da Constituição italiana, de 1948, que cuidaram da organização sindical e do direito de greve; o § 3º do artigo 9º da Constituição alemã, de 1949, que reconheceu o direito individual de sindicalização. A Inglaterra, em razão do seu peculiar sistema jurídico, que

a rigor não comporta uma Constituição escrita, e da especificidade da sua legislação ordinária, não promoveu uma ampla reforma legislativa com o final da segunda guerra mundial como os demais países acima referidos, mas rapidamente efetuou o depósito de sua ratificação das Convenções da OIT, de nº 87 (27.6.49) e de nº 98 (30.6.50).

Os países da Europa continental reconstituíram as bases do direito do trabalho sob o primado da liberdade sindical e da representação dos trabalhadores nos locais de trabalho preconizados pelos instrumentos supra citados da OIT.

O Japão promulgou, em 1945, a sua lei sindical que praticamente espelhou-se na *Wagner Act*. Em 1946, regulou o direito de greve e estabeleceu critérios para o seu exercício. Em 1947, editou a sua lei básica de trabalho.

Nos EUA., em 1947, com a promulgação da *Labor Management Relations Act*, conhecida como *Taft-Hartley Act*, que reformou a *Wagner Act*, de 1935, foram proclamadas especialmente normas concernentes a: reestruturação do *National Labor Relations Board*; ratificação do direito de organização sindical e de negociação coletiva; exigência de fé anti-comunista dos dirigentes sindicais; proibição do "*closed shop*"; tolerância do "*union shop*"; proibição das atividades sindicais dos trabalhadores com cargos de supervisão; criação do *Federal Mediation and Conciliation Service* (FMCS).

Com o passar dos anos, nos países em referência (com exceção dos Estados Unidos da América do Norte, cujo sistema ainda hoje carece dos meios democráticos de participação em favor dos trabalhadores), as alterações legislativas foram se sucedendo, sem contudo, contrariar os primados essenciais da Liberdade Sindical,

que continuou a erradiar os princípios fundamentais das relações de trabalho¹².

Desta breve abordagem da evolução legislativa do direito de associação, podemos destacar que:

a) a liberdade sindical consagrada no segundo pós-guerra como um direito humano fundamental, mesmo diante das

A relação de trabalho é uma relação de poder, e o principal escopo da legislação do trabalho sempre foi o de constituir uma força balanceadora

mais agudas crises políticas e econômicas, permaneceu intocada em seus aspectos fundamentais, para poder continuar sendo o centro de gravidade do direito do trabalho;

b) o conteúdo atual da liberdade sindical foi evoluindo com o passar dos tempos, adquirindo contornos e características capazes de revestir o instituto da necessária atualidade, assim como, de conservá-lo como o núcleo fundamental para o desenvolvimento do direito do trabalho, principalmente o norteador pelos valores da democracia pluralista e participativa.

12. a. França: lei de 1966, relativa ao comitê de empresa, lei de 1968, que reconheceu às organizações sindicais os meios e ação em todos os níveis, inclusive na empresa; lei de 1982, relativa ao desenvolvimento das instituições representativas dos empregados, conferindo especiais condições ao comitê de empresa e aos sindicatos dentro das empresas; lei de 1992, que reforçou consideravelmente o papel do delegado de pessoal, ao conferir-lhe, no âmbito das empresas, a defesa dos direitos das pessoas e das liberdades individuais.

b. Alemanha: lei de co-gestão de 1951, 1952, 1952 e 1976; Acordo de Unificação de 1990, o início da exportação do direito do trabalho da República Federal da Alemanha para a ex-República Democrática Alemã.

c. Itália: lei de 1970, o Estatuto dos Trabalhadores que consagrou importantes temas relacionados à liberdade e à dignidade dos trabalhadores, a liberdade sindical, a atividade sindical e a repressão à conduta anti-sindical.

d. Portugal: Constituição de 1976, que consagrou vários direitos dos trabalhadores como liberdade sindical, comissões de trabalhadores, direitos e prerrogativas às comissões de trabalhadores e às associações sindicais; legislações infra-constitucionais compatíveis com os primados da liberdade sindical e da representação dos trabalhadores nas empresas.

e. Espanha: Constituição de 1978, que reconheceu a liberdade sindical como direito fundamental; Lei de 1980, o Estatuto dos

3.2. A liberdade sindical enquanto direito das pessoas e das organizações perante o estado

A liberdade sindical somente apareceu quando terminou a fase da proibição da coalizão e da associação. Não obstante, a liberdade sindical deixou de ser entendida apenas como um direito reconhecido de associação, para significar também, uma limitação ao poder do Estado de desnaturar ou de desvirtuar o direito de livre associação das pessoas, como também, a livre organização interna e da ação dos sindicatos. Vincula-se desta maneira, a liberdade sindical com a democracia.

É por este motivo que a liberdade sindical deixa de ser ao longo dos tempos, um mero juízo de existência, para ser um juízo de valor, que depende para a sua configuração, do modo como o sindicato, numa dada ordem jurídica se relaciona com o Estado, com as demais organizações e com os seus representados. A convenção nº 87 de OIT, de 1948, reflete no cenário do direito internacional, esse estágio de concepção da liberdade sindical.

Trabalhadores que regulou os direitos de representação coletiva e de reunião dos trabalhadores na empresa, lei de 1985. Orgânica de Liberdade Sindical, conformou amplamente a liberdade sindical nos padrões oferecidos pela OIT.

f. Estados Unidos da América do Norte: A última grande alteração no direito sindical norte-americano foi processada pela Labor Management Reporting and Disclosure Act, também denominada Landrum-Griffin Act. Referida lei se articulou em dois perfis específicos de tutela e de intervenção: em uma parte, disciplina a posição e dos direitos dos associados em relação aos sindicatos (direito de receber informações); em outra parte, prescreve uma complexa normativa disciplinando a estrutura e a atividade da associação sindical (elaboração de estatutos e registro dos sindicatos, informações sobre as finanças pessoais dos dirigentes, informações dos empregadores sobre eventuais empréstimos feitos a sindicatos ou dirigentes).

g. Inglaterra: Industrial Relations Act, de 1971, Trade Union and Labour Relations Act, de 1974, Employment Protection Act, de 1975, Trade Union and Labour Relations Amendment Act, de 1976, Employment Act, de 1980, Employment Act, de 1982, Trade Union Act, de 1984, Employment Act, de 1988, Trade Union and Labour Relations Act, de 1992, Trade Union Reform and Employment Rights Act, de 1993, The Collective Redundancies and Transfer of Undertakings (Protection of Employment) [Amendment] Regulations, de 1995.

3.3. A liberdade sindical enquanto direito dos trabalhadores e das organizações sindicais perante o empregador

A relação de trabalho é uma relação de poder, e o principal escopo da legislação do trabalho sempre foi – e sempre será – aquele de constituir uma força balanceadora destinada a neutralizar a disparidade contratual imanente dessas relações. O trabalhador individualmente considerado, é constrangido a aceitar as condições que o empregador lhe oferece. Para os trabalhadores, o poder é um poder somente coletivo. O empregador individual, ao contrário, constitui-se em um complexo de recursos materiais e humanos. Socialmente falando, a empresa é em si mesma um “poder coletivo” em tal senso¹³.

As relações de trabalho somente são equilibradas quando o contrapoder coletivo dos trabalhadores se manifesta. Sem isso, o poder concentra-se exclusivamente nas mãos do empregador. É certo que o Estado pode impor, como de fato impõe, condições mínimas de trabalho. Porém, se esse mesmo Estado não dotar os organismos coletivos dos trabalhadores de prerrogativas e de garantias suficientes para realizar o acompanhamento efetivo das manifestações quotidianas das relações de trabalho, o “*standart*” mínimo trabalhista imposto pela ordem jurídica somente se prestará à burocratização das relações entre empregados e empregadores.

O equilíbrio do poder nas relações de trabalho, portanto, não vem da lei trabalhista protetiva em si, mas da existência de sindicatos livres, autônomos, atuantes e independentes. A lei trabalhista sem sindicatos livres, não protege o trabalhador, e tampouco limita o poder do empregador.

Desta maneira, o Estado, além de reconhecer o direito de associação sindical, deve passar a protegê-lo (dos trabalhadores e das organizações) do poder e da influência indevida do empregador, como forma de assegurar o equilíbrio do próprio sistema de relações de trabalho. Os dispositivos da Convenção nº 98, da OIT, de 1949, identificam perfeitamente tais preocupações.

3.4. A liberdade sindical enquanto direito à ação sindical: legislação de suporte

Com o direito de associação reconhecido por parte do Estado e protegido em relação ao empregador, ficou patente que a simples tolerância da associação sindical pelo ordenamento jurídico, e a sua garantia formal de atividade fora das atividades normais da empresa diante do empregador, não era suficiente para que os sindicatos funcionassem como elementos dinamizadores do direito do trabalho, e conseqüentemente, desempenhassem o papel de interlocutores sociais dos trabalhadores em todas as esferas de interesse dos mesmos. A liberdade sindical então, além da lógica de reforço ou de expansão das autonomias, reclamava uma funcionalidade, uma eficiência funcional para o exercício das atividades de representação e de autopromoção coletiva.

A consagração do direito à atividade sindical nos espaços das democracias pluralistas, demanda o reconhecimento da atividade sindical nas empresas ou locais de trabalho, na participação formal ou informal dos sindicatos nos órgãos públicos onde se discutam e ou deliberem assuntos diretamente ligados aos interesses dos seus representados, na valorização da negociação coletiva como instrumento dinâmico do direito do trabalho, enfim,

13. KAHN-FREUND, Otto. ob. cit., pág. 14.

no direito ao conflito como pressuposto da “convergência voluntária”.

Por força da articulação exposta, chega-se ao “direito sindical”, que não é apenas e tão somente a “liberdade sindical” entendida no senso de liberdade pública individual e coletiva de adesão ou não adesão à sindicatos. O direito sindical tem como corolário o direito a ação sindical que inclui o poder de exercício em todos os níveis profissionais, inclusive o da empresa ou de estabelecimento. A liberdade de organização na empresa representa um processo histórico de reforço do direito originário de associação, que tem uma essencial dimensão extra-empresarial. A legitimação das liberdades sindicais nos locais de trabalho, portanto, marca uma etapa fundamental do processo histórico que deságua no reconhecimento específico dos direitos sindicais, destinados a assegurar a efetividade da representação e da autoproteção coletiva, no local onde tem raízes a experiência concreta das relações de trabalho.

Neste ponto relativo ao reconhecimento da importância e da necessidade do direito à ação sindical, ganham especial relevância as medidas de suporte para a atividade sindical nos locais de trabalho, também chamadas por parte da doutrina como legislação de suporte (ou sustento), cujo precedente remonta as *auxiliary legislation* do New Deal¹⁴. Tais medidas de suporte, são normas que não só reconhecem que os sujeitos do conflito industrial devem ser livres para exprimir e alcançar – por meios lícitos – seus interesses, mas também, que o conflito é um fenômeno positivo na dinâmica social. Não cuidam portanto, de tutelar uma liberdade abstrata, mas a

concretude do conflito. Destinam-se assim, a fornecer as bases para o exercício da ação sindical na empresa – no caso –, geralmente estabelecendo as prerrogativas e obrigações das partes no trato cotidiano dos direitos de representação. Inovam, pois, quanto ao bem jurídico tutelado, mas sob o ponto de vista da estrutura da norma jurídica, podem incorporar, ao mesmo tempo, dispositivos próprios das normas de organização – tendencialmente a maioria – e das normas de conduta.

As Convenções da OIT, 135, de 1971, sobre proteção e facilidades a serem dispensadas a representantes de trabalhadores na empresa, e 154, de 1981, sobre a promoção da negociação coletiva, contêm importantes disposições visando promover e assegurar a efetiva atuação dos representantes sindicais e dos trabalhadores na empresa.

3.5. A representação dos trabalhadores nos locais de trabalho como consequência da evolução do conteúdo da liberdade sindical

Os sindicatos, embora sujeitos típicos da autonomia e da autoproteção coletiva, não são, todavia, seus sujeitos exclusivos. O sindicato é apenas uma, embora a mais importante, das formas de os indivíduos se organizarem para defender seus interesses profissionais. É uma espécie, formal, do gênero mais amplo da auto-organização dos interesses do trabalho, enquanto o trabalhador individual pode, também, perseguir o objetivo dessa defesa por meio de instrumentos organizativos diversos das estruturas oficiais do sindicato (por exemplo, por meio de coalizões mais ou menos ocasionais ou por meio de instrumentos de representação do pessoal não filiado às associações sindicais).

14. CARRO IGELMO, Alberto José. “Curso de Derecho del Trabajo”, Barcelona, Bosch, 1991, pág. 622.

Apesar da inegável vocação dos sindicatos para influenciar os organismos internos de representação dos trabalhadores, o fato é que esses organismos se difundiram de forma generalizada nos países até aqui referidos, seja para exercer uma representação genérica, seja para atuar em relação a temas específicos, como por exemplo, aqueles relativos a medicina e a segurança do trabalho. A distinção básica do sindicato com esses organismos pode ser resumida em dois pontos: a vinculação associativa preponderante – não exclusiva – nos sindicatos e indiferente nas representações internas; e as funções exercidas pelos organismos no processo de negociação. Quanto a este último ponto, a distinção é relativa, vez que em algumas realidades os comitês de empresa ou equivalente revestem-se das prerrogativas inerentes à titularidade do processo concernente à negociação coletiva de trabalho.

Não obstante, a representação geral dos trabalhadores nos locais de trabalho não exclui por si a representação do sindicato, salvo concordância expressa deste, sob pena de atentado à liberdade sindical. Na totalidade dos casos, essas representações trabalham integradas ou unificadas, mesmo nos países de pluralidade sindical.

A representação geral dos trabalhadores nos locais de trabalho foi se consolidando como espaço necessário nas relações de trabalho, mesmo ante a existência dos sindicatos. Atualmente, a liberdade sindical abarca também, além da ação sindical nos locais de trabalho, a representação interna de todos os trabalhadores, que como frisado, pode inclusive – de acordo com o ordenamento específico de cada país –, ser o sujeito da negociação coletiva. O ponto básico de sustentação e de consoli-

dação dessa dualidade representativa, funda-se na elemental constatação quanto a necessidade de se contar com a maior representatividade interna e participação possível da coletividade trabalhista.

As duas Convenções da OIT mencionadas no tópico anterior referem-se igualmente ao ponto em tela, qual seja, o da representação dos trabalhadores nos locais de trabalho como consequência da evolução do conteúdo da liberdade sindical.

4. Definição de liberdade sindical

A liberdade sindical é um dos direitos fundamentais do homem, integrante dos direitos sociais, componente essencial das sociedades democrático-pluralistas.

A chamada “conquista da liberdade sindical” resulta na consagração do direito dos trabalhadores de livremente organizar sindicatos com autonomia perante o Estado e os Empregadores, assim como de exercer os direitos inerentes à atuação das ditas organizações, quais sejam, os direitos sindicais. É a liberdade sindical, em suma, uma liberdade e uma autonomia, cujo nexo tem que ser efetivamente operante. É um feixe de direitos e liberdades individuais de cada trabalhador, e um complexo de direitos e liberdades coletivas atribuídos às organizações sindicais propriamente ditas.

Liberdade sindical é, assim, um direito histórico decorrente do reconhecimento por parte do Estado, do direito de associação, que posteriormente adquiriu a qualidade de um dos direitos fundamentais do homem, conferido a trabalhadores, empregadores, e suas respectivas organizações, consistente no amplo direito, em relação ao Estado e às contrapartes, de constituição de organizações sindicais em

sentido teleológico (comissões, delegados...), em todos os níveis e âmbitos territoriais, de filiação e não filiação sindical, de militância e ação, inclusive nos locais de trabalho, gerador da autonomia coletiva, preservado mediante a sua garantia contra todo e qualquer ato voltado a impedir ou a obstaculizar o exercício dos direitos a ele inerentes, ou de outros a ele conexos, instituto nuclear do direito do trabalho, instrumentalizador da efetiva atuação e participação democrática dos atores sociais nas relações de trabalho, em todas as suas esferas, econômicas, sociais, administrativas e públicas.

5. Definição de representação dos trabalhadores nos locais de trabalho

As representações dos trabalhadores nos locais de trabalho podem assumir vários formatos, que se conformam pela legislação específica, com a definição dos objetivos, dos âmbitos de atuação e de representação, das formas estruturais, do número de representantes e formas de escolha dos mesmos, das funções e atribuições dos organismos, da competência dos órgãos, dos mecanismos de controle interno da representação, da natureza e da personalidade jurídica dos órgãos, e do relacionamento das representações com os sindicatos com representação local.

Diante destas circunstâncias, devemos delimitar o nosso espaço de referência neste trabalho quando nos referirmos doravante a “representações dos trabalhadores nos locais de trabalho”. No sentido amplo, representação dos trabalhadores nos locais de trabalho é o conjunto de meios destinados à discussão e manifestação dos empregados no local de trabalho, tendo em vista o desenvolvimento

de entendimentos com o empregador destinados à efetivação ou à reivindicação de direitos e deveres.

O sistema de representação dos trabalhadores nos locais de trabalho para efeito deste estudo é aquele instituído por lei, com representação geral, autônoma e independente dos sindicatos, mas com respeito à atividade sindical nos moldes do direito internacional, com competência para todos os assuntos ligados direta ou indiretamente aos interesses dos trabalhadores nos locais de trabalho, composto unicamente por trabalhadores na proporção da força de trabalho, eleitos pelo voto direto dos representados, com atuação singular ou colegiada conforme o tamanho da empresa, com funções e atribuições de informação, de consulta e de negociação coletiva nos limites estabelecidos pela lei e pela contratação coletiva de categoria, com mecanismos internos à disposição dos trabalhadores e dos sindicatos mais representativo, de controle da instituição e da eleição dos organismos, assim como do mandato dos representantes.

6. Os principais aspectos normativos do sistema brasileiro até a constituição de 1988

6.1. A aquisição da personalidade jurídica

As entidades sindicais, em qualquer grau, de trabalhadores e de empregadores, somente adquiriam a personalidade jurídica e a investidura sindical mediante o reconhecimento do Ministério do Trabalho, através da expedição da competente *Carta de Reconhecimento (Carta Sindical)* assinada pelo Ministro do Trabalho para o caso de sindicatos (art. 520) e de federações (§ 2º, do art. 537), e por intermédio de decreto do Presidente da Repú-

blica no caso de confederações (§ 3º, do art. 537).

A Carta de Reconhecimento era o diploma legal que conferia reconhecimento governamental à entidade sindical específica, sujeitando-a ao regime de direitos e deveres decorrentes da lei. Nelas, era especificada a representação econômica ou profissional conferida e mencionada a base territorial outorgada.

Para obter o reconhecimento sindical, entretanto, era necessária a satisfação de determinados requisitos, também aplicáveis às associações sindicais rurais.

Para o caso de *sindicatos* (na verdade das associações pré-sindicais que posteriormente poderiam ou não transformar-se em sindicatos):

- a) reunião de um terço, no mínimo, das empresas legalmente constituídas, sob forma individual ou de sociedade, para o caso de associação de empregadores, ou de um terço dos integrantes da mesma categoria ou profissão liberal, para o caso de associação de empregados ou de trabalhadores ou agentes autônomos ou de profissão liberal;
- b) duração de três anos para o mandato da diretoria;
- c) exercício do cargo de presidente e dos demais cargos de administração e representação por brasileiros (art. 515).

Para o caso de *federações* e *confederações*: os mesmos requisitos com exceção do último (§ 1º, art. 537).

O problema do reconhecimento ganhava mais relevância porque vigia um sistema de unicidade sindical (como, aliás, ainda vigora).

6.2. Unicidade, enquadramento sindical e base territorial

O problema da unidade para o corporativismo é de importância capital. Nada pode

fugir do controle rígido do Estado, razão pela qual se promove o amplo domínio das entidades sindicais. Essa foi a tônica que esteve também presente no Brasil. A unidade sempre foi perseguida pelo ordenamento jurídico nacional a partir de 1930.

Para assegurar a unidade, entretanto, era, como visto, fundamental estabelecer-se os pontos de referências sobre os quais a unidade devia operar. É neste contexto que surgia a necessidade de se promover o *enquadramento sindical* e a definição da *base territorial*.

Enquadramento sindical – em que pese a arrogância fascista nacional tentando atribuir ao mesmo um caráter “científico” que nenhum dos fascistas italianos levou a sério – era a moldura de encaixe definida pelo Estado para ajustar os agrupamentos de acordo com o tipo de profissão e atividade econômica e dar-lhes uma feição sindical. Para isto, entretanto, era preciso dividir os blocos de enquadramento por “categorias”. Assim, aliava-se a necessidade prática de expressão do autoritarismo com a base fundamentalista do fascismo de inexistência de classes sociais, e apareciam as categorias profissionais (trabalhadores) e econômica (empregadores), dignas representantes da produção nacional. Apesar de tudo, o critério de enquadramento era mesmo político.

Base territorial era o espaço geográfico de atuação das entidades sindicais. Inegavelmente, porém, a preferência do ordenamento pendia para os sindicatos municipais. A base territorial das entidades de grau superior (federações e confederações), apesar de inegável importância para a manutenção sistêmica, era um problema de mais fácil solução, conforme averiguaremos oportunamente.

Desse modo, *unicidade, enquadramento sindical e base territorial* eram ins-

trumentos de intervenção do Estado nos sindicatos interligados e interdependentes. Isoladamente considerados perdiam o sentido ou a importância. A *unicidade* sem o enquadramento e a base territorial simplesmente não se processava, porque perdia os seus pontos de referência e, conseqüentemente, de afirmação (a proibição de existência de mais de uma entidade sindical representando uma mesma categoria em um mesmo espaço geográfico). Já o *enquadramento sindical* e a *base territorial*, sem a *unidade*, perdiam a importância estratégica fundamental que o ordenamento fascista lhes atribuía. Vejamos, então, como essa *tríplice aliança* funcionava concretamente.

Os textos constitucionais a partir da Constituição de 1946, como demonstrado, regulavam a liberdade sindical e atribuíam às associações sindicais o exercício de funções delegadas do Poder Público. Não cabe dúvida de que a liberdade sindical a que se referiam os artigos constitucionais pós-Constituição de 1937 era a liberdade individual, aquela oposta à sindicalização obrigatória, e que as associações sindicais foram constitucionalmente atreladas ao Estado.

Nesse ritmo, o art. 516 da CLT estava com todas as letras: "Não será reconhecido mais de um sindicato representativo da mesma categoria econômica ou profissional, ou profissão liberal, em uma dada base territorial".

Os sindicatos poderiam ser *distritais*, *municipais*, *intermunicipais*, *estaduais* e *interestaduais*. Excepcionalmente, e atendendo às peculiaridades de determinadas categorias ou profissões, o Ministério do Trabalho poderia autorizar o reconhecimento de sindicatos nacionais. O Ministério do Trabalho é que outorgava e delimitava as bases territoriais dos sindicatos (art.

517 e seu § 1º). Em tudo que não contrariasse dispositivo expresso, o mesmo se aplicava às federações e confederações.

Em relação às categorias, as mesmas eram divididas em três: *categorias econômicas* (empregadores), *categorias profissionais* (trabalhadores, inclusive os profissionais liberais e agentes ou trabalhadores autônomos) e *categorias diferenciadas* (exercentes da mesma profissão).

Eis as suas respectivas definições legais: "A solidariedade de interesses econômicos dos que empreendem atividades idênticas, similares ou conexas, constitui o vínculo social básico que se denomina *categoria econômica*. A similitude de condições de vida oriunda da profissão ou trabalho em comum, em situação de emprego na mesma atividade econômica ou em atividades econômicas similares ou conexas, compõe a expressão social elementar compreendida como *categoria profissional*. *Categoria profissional diferenciada* é a que se forma dos empregados que exercam profissões ou funções diferenciadas por força do estatuto profissional especial ou em conseqüência de condições de vida singulares. Os *limites de identidade, similaridade ou conexidade* fixam as dimensões dentro das quais a categoria econômica ou profissional é homogênea e a associação é natural (§§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 511)".

A idéia de categoria agrupava atividades e profissões. A profissão somente preponderava na definição de categoria no caso da categoria diferenciada. Na definição de categoria profissional, o que prevalecia era o exercício profissional ou trabalho em comum, em situação de emprego na mesma *atividade econômica* ou em *atividades econômicas similares ou conexas*. Nesse sentido, *atividades idênticas* são atividades iguais. *Similares* são atividades

que se assemelham, se parecem. *Conexas* são atividades que, não sendo parecidas ou semelhantes, complementam-se, conectam-se mutuamente.

Uma vez definidos os contornos genéricos das categorias, o passo seguinte era especificá-las previamente para basear a organização das entidades sindicais, ou seja, recortar as categorias em atividades e profissões suscetíveis de ter vida sindical. Assim, para que os agrupamentos fossem reconhecidos pelo Ministério do Trabalho como entidades sindicais, sob este prisma, tinham que organizar-se de acordo com a “tabela” de enquadramento elaborada pelo próprio Ministério. Este procedimento chamava-se enquadramento sindical, e a referida tabela, “Quadro de Atividades e Profissões”. Os assuntos ligados ao enquadramento sindical eram de competência da “Comissão de Enquadramento Sindical”. O enquadramento sindical assumia, então, um perfil *coletivo* (identificação das entidades sindicais em relação às atividades e profissões) e outro *individual* (identificação da pessoa ou empresa em relação à atividade ou profissão).

O art. 570 da CLT dispunha: “Os sindicatos constituir-se-ão, normalmente, por categorias econômicas ou profissionais específicas, na conformidade da discriminação do quadro de atividades e profissões ou segundo as subdivisões que forem criadas pelo Ministério do Trabalho. Quando os exercentes de quaisquer atividades ou profissões se constituírem, seja pelo número reduzido, seja pela natureza da mesmas dessas atividades ou profissões, seja pelas afinidades existentes entre elas, em condições tais que não se possam sindicalizar eficientemente pelo critério de especificidade de categoria, é-lhes permitido sindicalizar-se pelo critério de categorias similares ou conexas, entendendo-se como tais

as que se acham compreendidas nos limites de cada grupo constante do quadro de atividades e profissões”.

O desmembramento (desligamento, separação) de uma categoria ou parte da base territorial do sindicato principal e a conseqüente formação de sindicato específico era permitido sempre que, a juízo da Comissão de Enquadramento Sindical (CES), o novo sindicato oferecesse possibilidade de vida associativa regular e de ação eficiente (art. 571). Graças a este poder, o Estado foi ao longo do tempo recortando e pulverizando a representação dos sindicatos, basicamente com o intuito de diminuir a importância de sindicatos e o espaço de atuação de suas direções.

Os sindicatos por categorias similares ou conexas deviam adotar uma denominação que fosse capaz de explicitar as atividades ou profissões concentradas. Na hipótese de desmembramento desses sindicatos a denominação devia ser alterada para o fim de retirar a parte dissociada (art. 572).

O agrupamento de sindicatos em federações obedecia a essas mesmas regras aqui descritas. Para os sindicatos, as federações de profissões liberais podiam ser organizadas independentemente do grupo básico da confederação, sempre que as respectivas profissões estivessem submetidas, por disposição de lei, a um único regulamento (art. 573).

A legislação permitiu o rompimento com o princípio da unicidade sindical para o caso de entidades de primeiro e segundo graus relacionadas às empresas industriais de tipo artesanal (art. 574). Essas, porém, não lograram êxito.

O Quadro de Atividades e Profissões do Ministério do Trabalho era o plano básico do enquadramento sindical (art. 577). Por isso, devia ser revisto a cada dois anos, por

proposta da CES, com o objetivo de ajustar-se às condições da estrutura econômica e profissional do País. Antes de proceder à revisão, porém, a CES deveria solicitar sugestões às entidades sindicais e às associações profissionais. A proposta de revisão somente podia ser aprovada pelo Ministro do Trabalho (art. 575).

A importância da CES no controle do enquadramento sindical não era desprezível. Esta era constituída e presidida pelo Diretor Geral do Departamento Nacional do Trabalho (atualmente Secretário das Relações de Trabalho), e sua última composição foi a seguinte: a) dois representantes do Departamento Nacional do Trabalho; b) um representante da Secretaria de Emprego e Salário do MTb; c) um representante do Instituto Nacional de Tecnologia, do Ministério da Indústria e Comércio; d) um representante do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, do Ministério da Agricultura; e) um representante do Ministério dos Transportes; f) dois representantes das categorias econômicas; g) dois representantes das categorias profissionais.

Os membros da CES eram designados pelo Ministro do Trabalho, mediante indicação dos titulares das pastas quanto aos representantes de outros ministérios, indicação do respectivo Diretor-Geral, quanto ao do Departamento Nacional de Mão-de-Obra, e eleição pelas respectivas Confederações, em conjunto, quanto aos representantes das categorias econômicas e profissionais, de acordo com instruções do Ministro do Trabalho. Cada membro tinha um suplente designado juntamente com o titular. O mandato para os representantes das categorias econômicas e profissionais era de três anos.

Além das atribuições concernentes ao enquadramento sindical e à classificação

das atividades e profissões, competia também à CES resolver, com recurso para o Ministro do Trabalho, todas as dúvidas e controvérsias concernentes à organização sindical.

7. A liberdade sindical e a representação dos trabalhadores nos locais de trabalho após a constituição de 1988

7.1. A liberdade sindical

na constituição:

incongruência sistêmica

A Liberdade Sindical foi tratada pelo art. 8º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, inserido no Título II, dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo II, Dos Direitos Sociais. Os dispositivos específicos, entretanto, comportam contradições inconciliáveis, incompatíveis com a liberdade sindical consagrada no direito internacional, e por isso incapazes de gerar um sistema de relações de trabalho sequer harmônico. Pela importância do assunto, reputamos como oportuno transcrever o art. 8º da CRFB, para depois, então, apresentar o nosso entendimento sobre suas principais consequências.

"Art. 8º - É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical; II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;

III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

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

V - ninguém será obrigado a filiar-se ou manter-se filiado a sindicato;

VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;

VII - o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais;

VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.

Parágrafo Único. As disposições deste artigo aplicam-se às organizações de sindicatos rurais

e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer".

7.2. A representação dos trabalhadores nos locais de trabalho na constituição

Pela primeira vez, uma Constituição brasileira consagrou a Representação dos Trabalhadores nos Locais de Trabalho. O art. 11 da CFRB assegura, nas empresas de mais de duzentos empregados, a eleição de um representante destes com a finalidade de promover seu entendimento direto com os empregadores.

Trata-se, portanto, de *representação dos trabalhadores e não representação*

sindical. A Constituição não assegurou a estabilidade ao representante dos trabalhadores, já que o art. 11 é quanto a isto omissivo e o inciso VIII do art. 8º refere-se apenas a dirigentes e a representantes sindicais. A finalidade da representação dos trabalhadores nos locais de trabalho é promover o entendimento direto com o empregador. Assim, o representante dos trabalhadores não tem poderes para assinar acordos coletivos de trabalho. A representação é por empresa e não por estabelecimento. Entendemos que o dispositivo constitucional enfocado não depende de lei alguma para vigorar, muito embora inexistia qualquer impedimento à edição de uma lei a respeito. Raríssimos foram os representantes eleitos desde a promulgação da Constituição de 1988.

O legislador constituinte distinguiu claramente a representação dos trabalhadores nos locais de trabalho da co-gestão e da participação dos trabalhadores nos lucros das empresas. Tanto é que regulou esses dois últimos institutos em artigo distinto (art. 7º, inciso XI).

8. Atualidade do tema e prioridade nas eventuais reformas

A liberdade sindical e a representação dos trabalhadores nos locais de trabalho são temas de atualidade inquestionável para o Brasil, basicamente por dois motivos:

primeiro, porque a consolidação democrática não se viabiliza sem a consagração dos referidos institutos;

segundo, porque as propostas de reformas das leis do trabalho propugnadas no Brasil, pelos mais distintos atores sociais, em sua imensa maioria, ou referem-se diretamente aos institutos em tela, ou deles necessitam para viabilizar o mérito das soluções imaginadas.

A liberdade sindical e a representação dos trabalhadores são temas de atualidade inquestionável para o Brasil

É certo, também, que a maioria das propostas de reformas das leis do trabalho apresentadas pelas organizações dos empregadores não toca no assunto. Porém, as suas propostas de negociação coletiva, de flexibilização das condições de trabalho e de composição dos conflitos não possuem a menor possibilidade de êxito se aplicadas aos sindicatos existentes.

Nenhuma proposta de alteração substancial do sistema brasileiro de relações de trabalho, baseada na negociação coletiva e na redefinição da legislação do trabalho sob o primado da negociação coletiva, pode ser encaminhada com chances de sucesso sem que se discuta antes o perfil da liberdade sindical e da representação dos trabalhadores nos locais de trabalho.

No compasso das mudanças preconizadas, então, entendemos que, antes de qualquer modificação institucional, a primeira definição a ser tomada diz respeito à liberdade sindical e à representação dos trabalhadores nos locais de trabalho. Isso, aliás, foi o que fizeram os corporativistas e, no momento seguinte, as forças da redemocratização. Não custa repetir, é a partir da configuração que se dá à liberdade sindical e à representação dos trabalhadores nos locais de trabalho que se determinam as bases de um sistema de relações de trabalho. Começar por outro ponto não é proibido, é simplesmente inútil. Ou melhor, se o intento com as reformas trabalhistas for a reforma do sistema, parcial ou global, o caminho inexorável é a formatação preliminar dos institutos objeto deste trabalho.

Como estamos convictos da importância, da necessidade e da atualidade da discussão sobre a reforma do sistema brasileiro de relações de trabalho, e como este assunto, apesar de inúmeras iniciativas governamentais, sindicais, acadêmicas e

políticas, não foi ainda apresentado com as nuances ora descritas, reputamos como adequado sugerir às partes alguns temas, para o debate, que esperamos seja realizado entre os atores sociais e o congresso nacional, para que possamos futuramente dar um tratamento legislativo à questão.

9. Conclusões temáticas

A síntese conclusiva genérica deste trabalho pode ser dividida em três partes:

primeira, a liberdade sindical é um dos direitos humanos fundamentais conferido aos trabalhadores, empregadores e suas respectivas organizações, consistente no amplo direito, em relação ao Estado e às contrapartes, de constituição de organizações sindicais em sentido teleológico, em todos os níveis e âmbitos territoriais, de filiação e não filiação sindical, de militância e ação, inclusive nos locais de trabalho, gerador da autonomia coletiva, preservado mediante a sua garantia contra todo e qualquer ato voltado a impedir ou a obstaculizar o exercício dos direitos a ele inerentes, ou de outros a ele conexos, instituto nuclear do direito do trabalho, instrumentalizador da efetiva atuação e participação democrática dos atores sociais nas relações de trabalho, em todas as suas esferas, econômicas, sociais, administrativas e públicas;

segunda, todos os países de industrialização avançada e de consolidação democrática (ressalvadas as peculiaridades da economia e do sistema norte-americano) consagraram a liberdade sindical nos moldes descritos acima;

terceira, o Brasil nunca possuiu um sistema democrático de relações de trabalho, basicamente porque:

- o contrapoder coletivo institucional dos trabalhadores nunca se processou entre nós;

- o sistema liberal clássico desprezou solenemente qualquer papel social às organizações sindicais, e institucionalmente induziu o tratamento da questão social pela força pública;
- o sistema de influência corporativista absorveu as organizações sindicais no Estado e reprimiu aquelas que escaparam do seu domínio;
- a forma pela qual os sindicatos foram estruturados no Brasil determinou o tipo de relações de trabalho que temos atualmente em todas as suas manifestações institucionais e comportamentais;
- a Constituição de 1988 não realizou a passagem do sistema de influência corporativa para o sistema de liberdade sindical, preferindo uma saída intermediária que dez anos atrás já se apresentava defasada, ineficiente sob todos os aspectos e até mesmo geradora de privilégios.

Como consequência, é nossa opinião que:

- para que se faça a passagem definitiva do sistema sindical corporativista para o sistema democrático, o artigo 8º da CRFB deve ser reformado;
- se a reforma preconizada pelo Brasil for mesmo no sentido de democratizar e modernizar as relações de trabalho, o ponto de partida institucional inexorável é a consagração da liberdade sindical e da representação dos trabalhadores nos locais de trabalho nos moldes do direito internacional.

Isto posto, queremos enfatizar ainda alguns assuntos.

9.1. A liberdade sindical e a representação dos trabalhadores nos locais de trabalho como pressupostos de uma sociedade democrática

A conexão e a conjugação dos principais fatores – internacionais e nacionais – incidentes na configuração do conceito atual de liberdade sindical dão ao direito

focado a real dimensão dos bens que visa proteger em sociedade: *no limite, com amplo reconhecimento e suporte do Estado, da possibilidade de os trabalhadores de qualquer espécie organizarem-se associativamente para o fim de apresentarem-se como efetivo contrapoder aos empregadores, e assim voltado a viabilizar a integração dos trabalhadores na vida social, política e econômica do país, que encontra no campo trabalhista o seu ponto de partida nos locais de trabalho.*

A evolução conceitual da *liberdade sindical* incorporou há muito tempo a *representação dos trabalhadores nos locais de trabalho* – sindical ou geral, unitária ou separadamente – como um dos elementos essenciais da liberdade sindical. Assim, a liberdade sindical comporta a garantia de organização perante o Estado e os empregadores, a garantia da autonomia sindical em todas as suas manifestações e a garantia de empreender a ação sindical – conjunto de meios e atividades destinados à defesa dos interesses dos trabalhadores, a partir dos locais de trabalho, passando por todas as instâncias sociais de discussão e deliberação de assuntos de interesse dos trabalhadores.

O estágio atual da *liberdade sindical*, então, não se confunde, em absoluto, com o modelo de liberdade preconizado pelo liberalismo clássico, de simples não-intervenção do Estado nas associações. Pelo contrário, a liberdade sindical preconizada pelo direito internacional e pelas democracias modernas é aquela que contempla de forma unitária e indissolúvel o direito de organização, a autonomia da organização e o direito à ação coletiva a partir dos locais de trabalho, mediante inclusive uma objetiva legislação neste sentido, em face da natural e até compreensível resistência dos empregadores.

Esse conjunto de bens protegidos pela liberdade sindical ganhou tal vulto nas sociedades contemporâneas que a liberdade sindical, com todo o seu significado exposto neste trabalho, foi elevada à categoria de um dos *direitos humanos fundamentais*. Isso significa que o decantado *Estado Social, Democrático e de Direito* não se consuma sem que haja a consagração – em todos os termos e sem subterfúgios legalistas restritivos, supostamente erigidos por força das “especificidades nacionais” – da liberdade sindical com todos os seus atributos configurados historicamente e colmatados pelo direito internacional.

Nesta passagem, vale lembrar que, assim como o ordenamento corporativista teve como base um tipo de organização social, a liberdade sindical também tem a sua referência nesse campo. Ou seja, se *no corporativismo* prevalece a concepção de uma sociedade rigidamente controlada em todas as suas manifestações espontâneas e voluntárias, prescindindo da autonomia dos grupos sociais intermediários, tratando o interesse público e o interesse estatal como um só interesse, *na liberdade sindical*, está implícita a concepção de uma sociedade livre, democrática e pluralista, reclamando a manifestação dos corpos sociais intermediários, mediante o reconhecimento da licitude dessas organizações, conferindo às dos trabalhadores o suporte legal necessário para transformá-las em efetivo contrapoder coletivo aos empregadores, que pela própria estrutura social capitalista já se apresentam como um poder coletivo.

É nesse sentido que a *liberdade sindical* e a *representação dos trabalhadores nos locais de trabalho* apresentam-se como verdadeiros pressupostos de uma sociedade democrática. Todos os países

que ingressaram nos caminhos da democracia participativa começaram, no campo trabalhista, pela liberdade sindical e pela representação dos trabalhadores nos locais de trabalho.

O movimento de reestruturação do direito do trabalho no segundo pós-guerra nos países aqui referidos, como indicado, com exceção dos Estados Unidos da América do Norte, teve na liberdade sindical e na representação dos trabalhadores nos locais de trabalho o centro de gravidade a partir do qual – e de acordo com as características dos mesmos – se reordenaram todos os demais aspectos jurídicos dos respectivos sistemas de relações de trabalho.

Liberdade sindical com representação dos trabalhadores nos locais de trabalho e democracia participativa são termos indissociáveis. Não existe democracia consolidada sem a existência da liberdade sindical nos termos expostos neste trabalho. Existindo porém a democracia, e, conseqüentemente, a consagração da liberdade sindical, as modificações em relação ao modelo não democrático no campo social e trabalhista são enormes.

Esquemáticamente, podemos apontar três conseqüências de natureza macro-social, decorrentes umas das outras, *irradiadoras de uma série larguíssima de influências e mudanças nos comportamentos sociais*, quais sejam:

a) *primeira*, que o Estado social, democrático e de direito necessita não somente da participação dos empregadores, mas também da dos trabalhadores em todas as instâncias políticas e de *poder* relevantes, e que a participação dos cidadãos não se processa somente por intermédio das eleições parlamentares.

Na verdade, a eleição parlamentar é apenas uma pequena parcela do poder

social, se comparada com o número de instâncias de poder espalhadas nas estruturas estatais e também no cotidiano das relações intersubjetivas, em que efetivamente se discutem parcelas consideráveis de poder, como, por exemplo, o estabelecimento de prioridades de investimentos públicos, a alocação de verbas públicas, a formação de políticas econômicas e industriais, o exercício dos poderes do empregador, a liberação de recursos públicos destinados a formação e reciclagem profissional, a realização de obras sociais, a transferência de recursos públicos destinados a empresas privadas para realização de obras públicas, as políticas de reestruturação produtiva setorial e empresarial, a gestão da previdência social, o estabelecimento de condições de trabalho de acordo com a realidade econômica, a afirmação de políticas antidiscriminatórias, as políticas de defesa dos direitos humanos e do meio ambiente.

b) *segunda*, que o exercício concreto da participação social exige a presença de atores representativos nas respectivas instâncias de poder em condições de apresentar as contribuições pertinentes.

Essas, por sua vez, somente serão possíveis mediante a garantia de condições materiais para o seu exercício (garantia de participação e de não-discriminação de qualquer ordem, sobretudo a trabalhista de cunho funcional e retributivo), a possibilidade de articulação entre os níveis de participação (por exemplo, o representante que vai discutir as bases de uma política industrial ou a gestão da previdência social, evidentemente não tem condições sequer físicas de ser o representante em uma discussão sobre reestruturação produtiva em uma empresa específica do seu respectivo sindicato; não obstante, a articulação dessas discussões é fundamental,

sem o que a participação mais atrapalha do que ajuda) e, evidentemente, a *garantia de existência das organizações sindicais em todos os níveis, assegurada pela legislação de suporte* (leis de comitês de empresa, de representação sindical nos locais de trabalho).

c) *terceira*, que a liberdade sindical não pode ser reduzida nos locais de trabalho. Os direitos humanos fundamentais são universais, não podendo, por isso, encontrar limitações no interior dos locais de trabalho. O direito à livre iniciativa deve também, inclusive em função do papel social da empresa, subordinar-se ao respeito dos direitos humanos fundamentais. Definitivamente, a empresa não é um espaço impenetrável aos direitos humanos fundamentais e à liberdade sindical, onde o empregador tudo pode fazer no sentido de boicotá-los ou restringi-los.

O impacto dessas três mudanças apontadas nas relações intersubjetivas trabalhistas e nas próprias relações sociais em seu conjunto produz um efeito decisivo para a consolidação democrática. Nas democracias em fase de consolidação, inúmeros desvios arbitrários e ilegais se processam cotidianamente nas relações de trabalho, e a partir daí incorporam e irradiam um padrão de conduta autoritário extensivo a toda a sociedade em razão desse suposto e pretense “território reservado” ao “direito” da empresa/empregador. Os três aspectos acima apontados constituem os principais instrumentos de reversão desse processo autoritário, substanciado na idéia socialmente reforçada – pela falta de ataque institucional a este tipo de postura – do “território reservado” do “direito” da empresa/empregador. De outra parte, pelo lado do trabalhador e das organizações sindicais, o impacto também é fulminante, já que exige

a reversão de posturas descomprometidas com os caminhos e as decisões tomadas, assim como da cultura da “poupança processual”, especialmente difundida pelos setores mais bem-colocados neste ambiente autoritário de relações de trabalho.

A consagração da liberdade sindical e da representação dos trabalhadores nos locais de trabalho reordena a estrutura e redescobre a função do direito do trabalho. Dos países que acolheram o sistema da plena liberdade sindical, podemos sinteticamente apontar algumas das principais características das suas relações de trabalho:

- a) elas propiciam um aumento inexorável do diálogo social;
- b) as relações diretas entre empregados e empregadores diminuem as possibilidades de descumprimento das normas trabalhistas, aumentam a confiança recíproca e diminuem o número de processos judiciais;
- c) em razão dos aspectos acima, a estrutura administrativa do trabalho fica mais concentrada nas realidades desprovidas de mecanismos diretos de relacionamento, aumentando a eficiência das políticas estatais para o trabalho;
- d) a integração do empregado na empresa melhora, e sua participação e seu comprometimento repercutem positivamente sobre o seu rendimento produtivo e a qualidade do trabalho que desempenha;
- e) aumentam os espaços de participação das partes sociais nas definições de políticas públicas atinentes a política industrial, previdência social, formação e reciclagem profissional, etc.
- f) elas conferem às negociações coletivas um padrão mais efetivo e realista quanto ao estabelecimento das condições de trabalho.

Por fim, além de se refletir nas relações sociais e de trabalho, outra importante consequência da consagração da li-

berdade sindical e da representação dos trabalhadores nos locais de trabalho opera-se no campo jurídico.

Com a liberdade sindical valoriza-se a autonomia coletiva. Esta, por sua vez, gera normas que devem se relacionar com aquelas produzidas pelo ordenamento estatal. Para que a autonomia sindical não caia no lugar-comum do vácuo ou da complementaridade do ordenamento estatal, torna-se necessário, nesse caso, especial atenção da doutrina e da jurisprudência no sentido de reconhecer as manifestações da autonomia coletiva em face do ordenamento estatal. Esse movimento quebra a rigidez do apego exclusivo às normas de fonte legislativa.

9.2. A inviabilização do aparecimento do contrapoder coletivo dos trabalhadores no Brasil

A estrutura jurídica da liberdade sindical e da representação dos trabalhadores nos locais de trabalho no Brasil, de fato, nunca possibilitou o aparecimento do contrapoder coletivo dos trabalhadores nas relações de trabalho. Isso, entretanto, por vários motivos.

Até a promulgação da Constituição de 1988, os sindicatos estavam, na primeira fase, abandonados e, na segunda fase, totalmente atrelados ao Estado. Em que pese as tradicionais exceções, os sindicatos não possuíam a menor independência econômica, o menor poder de negociação, e a menor representatividade junto às suas respectivas bases de representação.

O recorte dos sindicatos por categoria, de acordo com “critérios científicos”, foi fragmentando os sindicatos nacionais de tal maneira que eles foram se desfigurando. Não podemos esquecer nesse passo, também, que boa parte dos recortes

de base de representação foram sendo viabilizados na medida em que as oposições aos sindicatos corporativos iam conquistando a direção de alguns sindicatos importantes. A perversão do sistema de enquadramento era tamanha que gerou disparidades representativas mesmo em setores econômicos importantes.

Além de controlar os sindicatos e atrelá-los ao Estado, a normativa aplicável não deixava nenhum espaço para o aparecimento de qualquer tipo de representação autêntica e autônoma. Nenhum mecanismo de garantia efetiva aos dirigentes sindicais e aos representantes dos trabalhadores era de fato assegurado. Se a empresa entrasse em conflito com o sindicato

e quisesse de fato impedir o retorno do dirigente sindical ao local de trabalho, isso era facilmente alcançado com a demanda judicial. Ademais, com o sistema de despedimento sem justa causa,

a rotatividade no emprego inviabilizava qualquer tipo de construção de laços mais duradouros de confiança entre os trabalhadores.

Mediante esse quadro institucional da liberdade sindical, os sindicatos brasileiros, que foram estruturados exatamente para não ter papel representativo algum, apresentavam-se como um amontoado de "sindicatos pequenos e fracos" (!!!). Sem qualquer sombra de dúvida protagonizamos uma situação sindical singular, a do sistema que induz e obriga a *associação dos fracos (social e economicamente), para que estes continuem fracos institucionalmente*.

No campo das representações dos trabalhadores nos locais de trabalho, a uni-

ca forma de instituição das mesmas era através de Acordo Coletivo de Trabalho. Porém, como o referido instrumento tem um prazo de vigência, o empregador não está obrigado a renová-lo. As raras experiências duradouras de representação dos trabalhadores nos locais de trabalho referiam-se a realidades de empresas multinacionais e de um setor muito especial da economia (automobilístico).

É importante destacar, nesse ponto, que as representações dos trabalhadores nos locais de trabalho são logicamente incompatíveis com o sistema de unicidade sindical. Isso porque, com a legitimidade das representações dos trabalhadores nos locais de trabalho, os representantes das mesmas, com o passar dos tempos, podem tranquilamente ameaçar os dirigentes sindicais nas eleições do sindicato. Assim, entendemos que, além da natural recusa e rejeição dos empregadores ao sistema, as próprias direções sindicais vinculadas ao sistema corporativo também se "conformaram" muito rapidamente com a resistência patronal.

Os espaços de atuação dos sindicatos e dos trabalhadores realmente foram limitados pela própria legislação. Com isso sedimentou-se a idéia do "território reservado do empregador". Essas características fundamentam outra de nossas convicções: *se a liberdade sindical e a representação dos trabalhadores nos locais de trabalho não decorrerem de lei, as mesmas não se consumam voluntariamente*.

9.3. A insuficiência do art. 8º da Constituição de 1988

A Constituição de 1988, entretanto, não modificou qualitativamente o quadro anterior. Com a manutenção da unicidade sindical, ainda que sem a interferência e a intervenção do Estado, a fragmenta-

É importante destacar que as representações dos trabalhadores nos locais de trabalho são incompatíveis com o sistema de unicidade sindical



ção dos sindicatos piorou. Da mesma maneira, os mecanismos de garantias sindicais contra a prática de atos anti-sindicais permanecem ineficazes. Nada na Constituição foi feito no sentido de romper a barreira do isolamento sindical.

É de lembrar que a Constituição de 1988 proibiu a interferência e a intervenção do Estado nas organizações sindicais, mas corroborou todas as bases do sindicato de influência corporativa: induziu a organização de sindicatos municipais, obrigou à unidade por categorias profissionais e econômicas, reforçou o imposto sindical. Na verdade, é preciso muito otimismo para afirmar que as organizações gozam de “relativa liberdade sindical”. As organizações sindicais somente têm o direito de fragmentar-se, sob a falsa idéia de liberdade. Tanto é verdade o afirmado, que a maioria dos novos sindicatos criados com a Constituição de 1988 está discutindo em juízo a titularidade da representação específica.

A Constituição de 1988 acabou consagrando um sistema misto, entre o liberalismo clássico e o sindicato de influência corporativista. O resultado, como não poderia deixar de ser, é desastroso. *Falta coerência sistêmica*. Conseqüentemente, as organizações sindicais nacionais são, em nosso entender, rigorosamente iguais àquelas existentes antes da Constituição de 1988.

Apesar da Constituição, basicamente tudo continuou da mesma forma, ou um pouco pior. As garantias contra a prática de atos anti-sindicais permanecem sem efetividade e os sindicatos continuam fragmentados e fracos.

No que tange à representação dos trabalhadores nas empresas prevista no art. 11 da Constituição, a mesma também não gerou qualquer efeito relevante. Atribuí-

mos o insucesso da medida, além daqueles motivos já expostos, ao fato da inexistência de qualquer garantia em favor dos representantes contra a prática de atos anti-sindicais.

É forçoso reconhecer que, na essência, a Constituição de 1988 manteve a espinha dorsal do edifício corporativista. É por esta razão que, para nós, para que se leve a cabo qualquer mudança estrutural que se pretenda realizar em nosso sistema de relações de trabalho, a reforma do art. 8º é imperiosa.

9.4. A insuficiência da proposta de emenda à constituição nº 623, de 1998

Em 3 de novembro de 1998, o Presidente da República do Brasil, por meio da mensagem nº 1.330, submeteu aos membros do Congresso Nacional, a proposta de emenda constitucional, que “altera os artigos 8º, 111 e 114 da Constituição Federal e dá outras providências”.

O texto é o seguinte:

Art. 1º Os arts. 8º, 111 e 114 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 8º É assegurada a liberdade sindical, mediante os seguintes princípios:

I – a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro como pessoa jurídica na forma da lei civil, vedadas ao poder público a interferência e a intervenção na organização sindical;

II – ao sindicato cabe a defesa judicial e extrajudicial dos direitos e interesses coletivos ou individuais dos seus representados;

III – a assembléia geral, observado o princípio da razoabilidade, fixará a contribuição devida ao sindicato pelos representados, a qual será descontada em folha de pagamento.

IV – ninguém será obrigado a filiar-se ou manter-se filiado a sindicato.

V – é obrigatória a participação dos sindicatos de trabalhadores nas negociações coletivas de trabalho.

VI – é vedada a dispensa do empregado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave, nos termos da lei.

Parágrafo Único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas às condições que a lei estabelecer.”

“Art. 111.

§ 4º Funcionará junto ao Tribunal Superior do Trabalho, o Conselho da Justiça do Trabalho, cabendo-lhe, na forma da lei, exercer a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça do Trabalho de primeiro e segundos graus.”

“Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar os dissídios individuais e coletivos de natureza jurídica entre trabalhadores e empregadores, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União, os conflitos de direito sindical e, na forma da lei, outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, bem como as relativas ao cumprimento de suas próprias sentenças, de laudos arbitrais e de convenções e acordos coletivos.

§ 1º Frustrada a negociação, os conflitos coletivos, a pedido conjunto das partes, poderão ser submetidos à arbitragem, inclusive da Justiça do Trabalho.

§ 2º Recusando-se qualquer das partes à negociação ou à arbitragem, é facultado aos respectivos sindicatos, em comum acordo, ajuizar dissídio coletivo de natureza econômica, podendo a Justiça do Tra-

balho, em caráter excepcional, estabelecer normas e condições, conforme dispuser a lei, respeitadas as disposições convencionais e legais mínimas de proteção ao trabalho.

§ 3º O ajuizamento do dissídio coletivo poderá se dar unilateralmente, ou pelo Ministério Público do Trabalho, quando a juízo da Justiça do Trabalho houver possibilidade de lesão ao interesse público.

§ 4º No exercício da competência normativa prevista no § 2º deste artigo, a Justiça do Trabalho limitar-se-á nas hipóteses de cláusulas econômicas, a decidir entre duas propostas finais das partes ou no intervalo entre ambas.

§ 5º O exercício do direito de ação individual perante a Justiça do Trabalho será obrigatoriamente precedido de tentativa extrajudicial de conciliação, utilizando-se, inclusive, a mediação, conforme dispuser a lei.”

Art. 2º No prazo de cento e vinte dias, contados da promulgação da presente Emenda Constitucional, o Poder Executivo, procedidas a consultas e negociações tripartites, encaminhará ao Congresso Nacional, projeto de lei sobre a garantia da organização sindical e da negociação coletiva e a conciliação extrajudicial.

Parágrafo Único. Fica prorrogada por doze meses a vigência dos atuais instrumentos de negociação coletiva, inclusive sentenças normativas, salvo se substituídos por novos instrumentos normativos, sendo garantidos até a vigência da lei a que se refere o “caput” deste artigo, a capacidade de negociação das atuais entidades sindicais e o respectivo patrimônio.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entre em vigor na data da sua publicação.”

No que tange ao objeto deste estudo, a proposta em referência, absolutamente consagra os princípios e fundamentos dis-

corridos neste trabalho. Em síntese, os aspectos específicos que sob nossa avaliação comprometem a proposta são:

- a.) a proposta não rompe com a lógica de controle dos sindicatos;
- b.) a proposta confere algumas garantias somente a sindicatos. Não temos tradição doutrinária ou jurisprudencial que nos assegure que a expressão sindicato será concebida em seu sentido teleológico. Pelo contrário, a nossa tradição nos referidos campos é exatamente a de conferir uma interpretação restritiva aos temas de direito sindical;
- c.) a proposta restringe a liberdade sindical quando obriga a participação dos sindicatos nas negociações. Isto porque, capciosamente, limita outros níveis de negociação coletiva e induz um tipo de comportamento restritivo da ação e da organização sindical (no sentido teleológico);
- d.) a proposta fere a autonomia sindical ao estabelecer requisito para a uma das contribuições sindicais. Isto porque, havendo liberdade sindical, esse assunto é de competência estatutária. Ademais, a proposta “sugere” também que somente pode haver um tipo de contribuição sindical;
- e.) a proposta opta pela via descritiva da liberdade sindical. Por esse motivo, a garantia da ação coletiva em todos os âmbitos e níveis se faz necessária.
- f.) a proposta fecha as portas do controle externo da Justiça do Trabalho. Pela natureza da discussão, essa alternativa deveria ser explicitada (a exposição de motivos é silente em relação ao assunto);
- g.) a proposta não rompe com a lógica de controle dos sindicatos. São exemplos do alegado, a manutenção dos dissídios coletivos de natureza econômica e a possibilidade de ajuizamento unilateral de dissídio coletivo por parte do Ministério Público do Trabalho quando houver possibi-

lidade de lesão ao interesse público. O Dissídio Coletivo de natureza econômica é incompatível com a liberdade sindical. O Ministério Público do Trabalho pode e deve atuar na defesa dos interesses públicos, mas nunca pela figura do dissídio coletivo. Não obstante, a matéria é tipicamente de legislação ordinária;

h.) a proposta “moderniza” o dissídio coletivo de natureza econômica para possibilitar o controle dos Tribunais Regionais nesta área;

i.) o prazo de cento e vinte dias para a apresentação do projeto de lei sobre a garantia da organização sindical e da negociação coletiva e a conciliação extrajudicial não representa nada. Os limites e os contornos já são claramente oferecidos pela Emenda Constitucional.

j.) a prorrogação de vigência dos atuais instrumentos normativos também não representa nada. Nos moldes e contexto apresentados, inegavelmente, o poder econômico poderá atuar neste campo sem limites.

10. Considerações finais

A título de considerações finais, mesmo sem definir o tipo de configuração específica da liberdade sindical e da representação dos trabalhadores nos locais de trabalho, queremos sublinhar os contornos básicos que reputamos fundamentais para o Brasil.

Assim, acreditamos que o fundamental é consolidar a nossa democracia e criar as condições objetivas de regulamentação das condições de trabalho de forma mais condizente com os desafios recentes da globalização econômica, sem perder de vista, contudo, os princípios fundantes do Estado Social Democrático e de Direito insculpidos no art. 3º da CRFB.

Para isso, entendemos como crucial a consagração da Liberdade Sindical nos moldes do direito internacional, com expressa garantia legal de exercício sindical nos locais de trabalho e com todos os tipos de garantias contra a prática de atos anti-sindicais, inclusive mediante a edição de procedimentos especiais que sejam capazes de obter uma solução definitiva rapidamente. No que tange às representações dos trabalhadores nos locais de trabalho, somos de opinião que as mesmas

devem ser reguladas por lei, mediante as pertinentes disposições das legislações deste tipo, com as características institucionais expostas.

Os demais detalhes, para nós, devem mesmo ser apontados em primeiro plano pelas partes sociais. As nossas contribuições quanto a isso, portanto, ficariam para um segundo momento. As possibilidades de mudança são enormes. O formato das novas instituições, contudo, dependerá do jogo concreto da política.

Nossas publicações

Série Policy Paper

Nº 1, 1993 - O Brasil precisa de um Banco Central independente? Opções e problemas. *Barbara Fritz*

Nº 2, 1993 - Premissas para a Reforma Constitucional. *Bernard Appy, Cristian Andrei, Fernando A. de Arruda Sampaio*

Nº 3, 1993 - Regulamentação do Capital Estrangeiro no Brasil: Subsídios para a Reforma Constitucional. *Bernard Appy, Cristian Andrei, Fernando A. de Arruda Sampaio*

Nº 4, 1993 - Educação Brasileira: Consertos e Remendos. *Claudio de Moura Castro*

Nº 5, 1993 - A Reestruturação da Indústria Brasileira: Situação Atual, Opções, Recomendações. *Rogério Valle*

Nº 6, 1993 - Sistema de Inovação e Modernização Tecnológica. *Cláudio Frischtak, com colaboração de Sergio Thompson Flores*

Nº 7, 1993 - Existe um Estado Pós-Fordista? Reforma e Funções do Estado Brasileiro no Novo Paradigma. *José Luis da Costa Fiori*

Nº 8, 1994 - Política Econômica e Distribuição de Renda no Brasil: Uma Agenda para os Anos 90. *André Urani*

Nº 9, 1994 - Notas sobre Políticas de Emprego e Mercado de Trabalho no Brasil. *Edward J. Amadeo*

Nº 10, 1994 - Inserção do Brasil no Comércio Mundial e Competitividade de suas Exportações. Problemas e Opções. *Jorge Chami Batista*

Nº 11, 1994 - A Transformação Competitiva do Complexo Eletrônico Brasileiro: Análise e Estratégia de Ação. *Claudio Frischtak*

Nº 12, 1994 - Negociações Coletivas e Relações Industriais no Brasil: Temas e Propostas. *Edward J. Amadeo*

Nº 13, 1995 - Formação Profissional: Teses a partir das Experiências Alemã e Japonesa. *Walter Georg*

Nº 14, 1995 - A Indústria Automobilística no Brasil: Desempenho, Estratégias e Opções de Política Industrial. *José Roberto Ferro*

Nº 15, 1995 - Seguridade Social no Brasil. uma Proposta de Reforma. *Francisco E. Barreto de Oliveira e Kaizô Iwakami Beltrão*

Nº 16, 1996 - Encargos Trabalhistas, Emprego e Informalidade no Brasil. *Edward J. Amadeo*

Nº 17, 1995 - Diretrizes para a Política Social. *Francisco E. Barreto de Oliveira e Kaizô Iwakami Beltrão*

Nº 18, 1996 - Pequenas Empresas: problemas estruturais e recomendações de política. *Edward J. Amadeo*

Nº 19, 1996 - Ambiente Econômico e Resposta Empresarial: o ajuste da indústria brasileira nos anos 90. *Paulo Fernando Fleury*

Nº 20, 1996 - ISO 9000. *José Augusto Fernandes*

Nº 21, 1997 - Pobreza no Brasil: quatro questões básicas. *Ricardo Barros, José Márcio Camargo, Rosane Mendonça*

Nº 22, 1998 - Responsabilidade individual e responsabilidade coletiva – Exemplos internacionais de política social e salarial. *Andreas Esche*

Nº 23, 1999 - Estimular o crescimento e aumentar a competitividade no Brasil: Além da política industrial e da terceirização da culpa. *Jörg Meyer-Stamer*

Nº 24, 1999 - Tribunais do Trabalho na República Federal da Alemanha. *Wolfgang Däubler*

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**