

# A ESTRUTURA SINDICAL BRASILEIRA E A TRANSIÇÃO DO SISTEMA CORPORATIVISTA PARA O DEMOCRÁTICO NAS RELAÇÕES COLETIVAS DE TRABALHO

**ADORNO JÚNIOR, Helcio Luiz**  
Faculdade Santa Lúcia  
*helcio.prof@santalucia.br*

## RESUMO

*A estrutura sindical brasileira, inspirada no sistema corporativista, ainda mantém muitas de suas características originais, mas passa por período de transição para um modelo democrático de relações coletivas de trabalho. O presente estudo aborda esta contingência, assim como as perspectivas de alterações na estrutura sindical atualmente vigente, para demonstrar que não são hábeis a permitir a ratificação da Convenção nº 87 da Organização Internacional do Trabalho pelo Brasil.*

**PALAVRAS-CHAVE:** *relações coletivas; trabalho; sindicalismo; corporativismo; categorias.*

## INTRODUÇÃO

O período iniciado com a promulgação da Constituição de 1988 e ainda em curso é de transição entre dois modelos de relações coletivas de trabalho no Brasil: o corporativista e o democrático. O primeiro deles é o que foi adotado para a implantação da estrutura sindical brasileira na Era Vargas. A Constituição de 1988 abandonou alguns de seus pilares, mas muitas de suas características básicas foram mantidas pelo legislador constituinte, de modo a recepcionar regras infraconstitucionais no particular.

Fórum para debates das propostas de alteração do modelo sindical brasileiro foi instalado, com a participação de representantes do governo, das associações de juízes, de procuradores e de fiscais do traba-

lho, além de entidades sindicais representativas de trabalhadores e de empregadores. Os pontos de consenso obtidos no Fórum Nacional do Trabalho compuseram a proposta de emenda constitucional para a reforma sindical nº 369/2005.

Optou-se por uma reforma sindical em bloco, mas esta proposta legislativa não avançou junto ao Congresso Nacional. Os entraves encontrados para a tramitação legislativa fizeram que a proposta de reforma sindical fosse fragmentada. Percebeu-se que a alteração de vários institutos jurídicos em uma única assentada seria mais complexa, motivo pelo qual foram destacados pontos de maior relevância para trâmite legislativo separado.

Um destes pontos foi o das centrais sindicais. Pela estrutura sindical tradicionalmente vigente no Brasil, essas entidades não contavam com personalidade sindical. Eram tidas como simples pessoas jurídicas de direito privado, quadro que foi parcialmente alterado por mudança legislativa levada a efeito pela Lei nº 11.648, de 31 de março de 2008.

É premente a necessidade de reforma sindical em nosso ordenamento jurídico, pois o modelo ainda vigente em matéria coletiva do trabalho, embora tenha passado por pequenas modificações, é inspirado no corporativismo, do qual ainda guarda alguns resquícios.

É certo que a esse modelo sindical pode ser creditado o mérito de ter permitido que a Justiça do Trabalho superasse diferentes e turbulentos regimes políticos desde sua instituição. Não condiz atualmente, no entanto, com o Estado democrático de direito que a Constituição de 1988 pretendeu implantar.

Este e outros pontos de adequações no modelo de relações coletivas de trabalho, necessárias para que o país possa ratificar a Convenção nº 87 da Organização Internacional do Trabalho, serão abordados no presente estudo.

## **2. O MODELO CORPORATIVISTA DE RELAÇÕES SINDICAIS**

O modelo corporativista tem por princípios a organização sindical por categorias, a unicidade sindical e a contribuição sindical compulsória. Estes princípios não se coadunam com o modelo de ampla liberdade sindical, cujas facetas são a liberdade individual (de filiação ao sindicato), a liberdade de organização sindical (coletiva) e a autonomia sindical (administração independente) (MAGANO, 1990).

Apona-se como fonte de inspiração para a adoção do modelo cor-

porativista pela legislação brasileira a *Carta del Lavoro* italiana (ROMITA, 2001). Princípios semelhantes, porém, já haviam sido adotados pela Nova Zelândia e pela antiga União Soviética em 1904, pela Austrália e pelo México em 1917 (BIAVASCHI, 2007). A Constituição de 1937 consagrou os princípios do corporativismo, no que foi seguida pela legislação infraconstitucional, inicialmente esparsa e posteriormente reunida em um único diploma legal, a Consolidação das Leis do Trabalho.

O grande mérito do modelo em referência foi a organização de trabalhadores que não contavam com tradição sindical (BIAVASCHI, 2007). A mão-de-obra brasileira no início do século XX era essencialmente rural e não estava devidamente organizada para a reivindicação de seus direitos. Para a implantação de um sistema capitalista de produção, com a industrialização nascente no Brasil, fazia-se necessária a organização dos trabalhadores por corporações, nos moldes preconizados pela Encíclica *Rerum Novarum*, do Papa Leão XIII. O Estado totalitário da década de 1930 assumiu o papel de conciliador de interesses de classes, mediante forte intervenção nas relações de trabalho.

A instituição da Justiça do Trabalho foi importante instrumento dessa política, pela aplicação do poder normativo para a solução dos conflitos coletivos de trabalho (FERRARI; NASCIMENTO; MARTINS FILHO, 1998). Significativas conquistas sociais foram asseguradas às classes menos favorecidas de trabalhadores, pelo efeito normativo das sentenças proferidas para a solução heterônoma dos conflitos coletivos (FARIA, 1995). Os Tribunais Trabalhistas, por decisões proferidas em dissídios coletivos, passaram a fixar benefícios e melhores condições de trabalho para as categorias profissionais neles envolvidas (MELO, 2002).

Também para aplicar a política intervencionista, o Estado trouxe para sua estrutura os sindicatos, organizados como representantes das categorias, que é a ficção sociológico-jurídica criada por lei para o agrupamento de trabalhadores conforme a atividade econômica preponderante da empresa em que atuam. Na síntese de Santos (2003, p. 48):

[...] Era o início de uma fase corporativista e intervencionista. O Estado, para manter maior controle sobre o movimento operário, regula minuciosamente a atividade sindical, idealizando um sistema sindical burocratizado, piramidal e atrelado ao Ministério do Trabalho recém criado. A legislação do trabalho passa a ser um instrumento de sustentação do regime autoritário que se seguiu, atribuindo aos sindicatos uma função de colaboração com o Estado, típica dos regimes corporativistas. [...]

Os representantes classistas, que compunham, ao lado do juiz togado, o colegiado de julgadores das antigas Juntas de Conciliação e Julgamento, eram indicados pelos sindicatos. Além deste mecanismo de forte integração dos sindicatos à estrutura do Estado, a função negociadora destas entidades foi inibida, em prol de uma atividade de colaboração, em relação às políticas públicas e assistenciais, frente aos trabalhadores.

A contrapartida para os sindicatos era o sustento pelo imposto sindical. Passaram a participar do montante arrecadado com as contribuições sindicais compulsórias. Para os sindicatos representativos das categorias profissionais, o montante corresponde ao salário de um dia de trabalho por ano por trabalhador a eles vinculado. Os sindicatos tinham, assim, natureza jurídica de entidades semi-públicas, já que estavam inclusive sujeitos à intervenção do Estado em sua administração (MAGANO, 1990).

A concepção corporativista da Justiça do Trabalho permitiu que superasse diferentes períodos políticos, como o Estado Novo de Vargas, as Repúblicas Populistas de 1945 a 1964, os regimes militares das décadas de sessenta e setenta e a transição democrática iniciada em 1985, garantindo patamar de conquistas sociais à classe trabalhadora como poder judicante especializado (FARIA, 1995).

O cenário que ainda se verifica em 2009, no entanto, mostra a necessidade de adequação do modelo de relações sindicais em vigor aos princípios das convenções da Organização Internacional do Trabalho, em especial a de número 87, para que se abandonem por completo os resquícios do sistema corporativista que cumpriu importante papel em outros tempos da realidade social brasileira.

### **3. ALTERAÇÕES EMPREENDIDAS PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

A Constituição de 1988 adotou um modelo sindical híbrido (NASCIMENTO, 2003). Abandonou apenas parcialmente os princípios corporativistas adotados na Era Vargas, de forte intervenção estatal na atividade sindical, ao proibir a intervenção do Estado na criação e no funcionamento dos sindicatos e incentivar a negociação coletiva. Manteve, assim, a unicidade sindical, a organização dos sindicatos por categorias e o imposto sindical, conservando “os traços estruturais da organização sindical instituída em 1939 pelo Decreto nº 1402 e cristalizadas na CLT” (SANTOS, 2003, p. 52). Delgado (2009, p. 1251) sintetiza com maestria as modificações introduzidas pela Constituição de 1988, ao considerá-las como estágio de um processo democrático ainda nascente:

[...] Não se pode negar, é verdade, os claros pontos de avanço democrático na Constituição brasileira: a nova carta confirma em seu texto o primeiro momento na história brasileira após 1930 em que se afasta, estruturalmente a possibilidade jurídica de intervenção do Estado – através do Ministério do Trabalho – sobre as entidades sindicais. Rompe-se, assim, na Constituição com um dos pilares do velho modelo: o controle político-administrativo do Estado sobre a estrutura sindical. Ao lado disso, a nova Constituição, pela primeira vez em seis décadas, fixa reconhecimento e incentivos jurídicos efetivos ao processo negocial coletivo autônomo, no seio da sociedade civil. Entretanto, contraditoriamente, a mesma Carta preserva institutos e mecanismos autoritário-corporativos, oriundos das bases do velho modelo trabalhista, como, ilustrativamente, a estrutura sindical corporativista. Por essas contradições, é que se pode considerar mera *transição* a fase inaugurada no Direito do Trabalho do país pela Carta Constitucional de 1988. [...] (destaques do original)

A extinta carta sindical, instituída na década de 1930, era o documento expedido pelo Ministério do Trabalho para autorizar o funcionamento dos sindicatos. A Comissão de Enquadramento Sindical era o órgão responsável pela solução dos conflitos que se instauravam entre sindicatos em torno da representação sindical. Sua atuação pautava-se pela regra da unicidade sindical, que é a permissão de existência de um único sindicato por categoria em determinada base territorial (NASCIMENTO, 2005).

A Constituição de 1988, ao consagrar, no artigo 8º, inciso I, a liberdade de criação e de funcionamento dos sindicatos, afastando a possibilidade de intervenção do Estado em suas atividades, pôs fim à carta sindical. Em decorrência da autonomia sindical então implantada, os sindicatos passaram a adquirir a personalidade jurídica de direito privado mediante simples registro em cartório (SANTOS, 2003).

Os conflitos entre sindicatos, relativos à representação sindical, não deixaram de existir, pois foi mantida a unicidade sindical. Como já se destacou, trata-se da imposição pelo Estado da regra de que apenas um único sindicato representa a categoria em determinada base territorial, não inferior a um município em nosso modelo.

Referidos dissensos eram dirimidos pela Justiça comum estadual e, a partir da edição da Emenda Constitucional nº 45 de 2004, passaram à esfera de competência material da Justiça do Trabalho, nos termos do artigo 114, inciso III, da Constituição de 1988. Diante da clareza da nova regra constitucional, o Tribunal Superior do Trabalho cancelou a orientação

jurisprudencial nº 04 da Seção Especializada em Dissídios Coletivos, que dispunha que a disputa intersindical pela representatividade de determinada categoria escapava do âmbito de competência material trabalhista. A alteração legislativa em referência foi aplaudida por Hinz (2009, p.153), que a considerou adequada porque “os magistrados trabalhistas têm em sua formação grandes conhecimentos nas relações coletivas do trabalho” e por ter afastado “o risco, várias vezes verificado, de decisões conflitantes entre os órgãos da Justiça Estadual e a do Trabalho”.

Também como consequência da manutenção da regra da unicidade sindical, permaneceu a necessidade de controle pelo Ministério do Trabalho do funcionamento de um único sindicato por categoria em cada base territorial. Embora tenha sido extinta a carta sindical, o registro da entidade sindical perante referido órgão ainda se faz necessário para a finalidade mencionada, porque “parece prevalecer em doutrina e jurisprudência, o entendimento segundo o qual a mera inscrição no Registro Civil das Pessoas Jurídicas confere personalidade jurídica a entidades sindicais, mas não a personalidade sindical” (SANTOS, 2003, p. 54-55). Ocorre por meio do Cadastro Nacional de Entidades Sindicais – CNES, controlado pela Secretaria de Relações de Trabalho e Emprego - SRTE. Esse procedimento não tem sido entendido como infração ao princípio da autonomia sindical consagrado constitucionalmente, como já sacramentou o Supremo Tribunal Federal com a edição da Súmula 677<sup>1</sup>. Hinz (2009, p. 5-6 e 26-28) busca diferenciar autonomia de soberania sindical para justificar a necessidade do registro em estudo:

[...] Se o modelo legal anterior, realmente consubstanciado em muitos dos artigos da Consolidação das Leis do Trabalho, cerceava grande parte da atividade sindical, retirando das entidades importante parcela de sua autonomia, com a vedação de intervenção e interferência do Estado na vida sindical, muitos doutrinadores e decisões dos tribunais pátrios como que passaram a dar às entidades uma posição quase soberana [...] o que é um absurdo! [...] Na análise dos dispositivos que tratam de organização e funcionamento de entidades sindicais, dever-se-á verificar se eles não violam a *atuação* das entidades. Dito de outra forma, não pode o Estado cercear a *capacidade de ação* das entidades sindi-

<sup>1</sup> Súmula 677 do Supremo Tribunal Federal: Até que lei venha a dispor a respeito, incumbe ao Ministério do Trabalho proceder ao registro das entidades sindicais e zelar pela observância do princípio da unicidade.

cais. [...] Referido artigo constitucional, ao proibir a interferência e a intervenção nas entidades sindicais, o faz em relação a atos dos poderes Executivo e Legislativo que venham a violar a atuação, legítima e democrática, da entidade, no regular exercício de suas atividades. [...] Toda essa sujeição das entidades sindicais às regras legais vigentes decorre do fato de se tratar de pessoas jurídicas de direito privado, com autonomia, não com soberania. Não se pode pensar numa sociedade sem direito, nem sem uma autoridade para aplicá-lo. O problema, assim, não é o intervencionismo em si, mas a sua “dosagem”, visto que a existência de uma estrutura sindical montada pelo Estado não é sinônimo de autoritarismo. [...] (destaques do original)

O cenário legislativo ainda presente em 2009 não pode ser visto como de plena liberdade sindical. A manutenção da unicidade sindical no texto constitucional é o principal motivo desta constatação. A autonomia sindical, que é apenas uma das vertentes da liberdade sindical, já consagrada pela Constituição de 1988 em seu artigo 8º, inciso I, não deve ser confundida com soberania. Entretanto, diante do sistema instaurado na década de trinta e ainda parcialmente vigente - e somente nessa contingência - é que o registro sindical e o controle pelo Estado da representatividade única por categoria e base sindicais ainda se justificam.

Nascimento (2005) ensina que o movimento sindical italiano classificou a exigência do registro sindical, já abandonada pela legislação daquele país, como herança do corporativismo que restringe a liberdade de organização sindical. Segundo Nascimento (2005, p. 240), “[...] na Itália, não há necessidade de registro para que os sindicatos tenham existência. Esta é a razão pela qual, no direito peninsular, há sindicatos de fato.”

As centrais sindicais não possuíam, até 2008, em decorrência da estrutura sindical corporativista, personalidade sindical. Em outras palavras, não detinham reconhecimento legal, apesar da atuação com reconhecida legitimidade nas negociações coletivas e nos instrumentos de pressão que comumente a antecedem, como a organização de movimentos grevistas. Não se coadunavam com a estrutura sindical verticalizada e piramidal que foi implantada em nosso sistema, porque contemplam, em seu quadro de filiados, entidades sindicais de categorias diversas. Essa situação foi parcialmente modificada pela Lei nº 11.648, publicada em 31 de março de 2008, como se verificará no capítulo seguinte.

A extinção da representação classista na Justiça do Trabalho decorreu igualmente do processo de alteração do modelo de relações coleti-

vas de trabalho. Não ocorreu com a promulgação da Constituição de 1988, mas foi objeto da Emenda Constitucional nº 20 de 1999. As antigas Juntas de Conciliação e Julgamento deixaram de ter composição colegiada e passaram a funcionar apenas com o juiz togado, com a nova denominação de Varas do Trabalho.

A Emenda Constitucional nº 45 de 2004 ampliou as modificações no texto constitucional em matéria de direito sindical ao criar a figura do mútuo consenso para a instauração do dissídio coletivo (HINZ, 2009). O poder normativo da Justiça do Trabalho, como já se frisou, é ferramenta que foi colocada à disposição do Estado para solucionar os conflitos coletivos do trabalho, que eram vistos como maléficos pelo corporativismo (FARIA, 1995).

O objetivo da alteração em referência foi incentivar a negociação como forma de solução de conflitos coletivos do trabalho, na linha que já vinha sendo preconizada pela própria Constituição de 1988. A rigor, o legislador pretendeu manter o poder normativo apenas para os casos de greves em atividades essenciais, nos termos do parágrafo 3º, do artigo 114 da Constituição de 1988, com a instauração da instância pelo Ministério Público do Trabalho.

Apesar de bem intencionada, a alteração legislativa em estudo antecedeu à necessária reforma sindical. A unicidade sindical ainda vigente no texto constitucional não permite a livre organização dos trabalhadores, o que faz que determinadas categorias não tenham os suficientes poderes para negociação direta de seus interesses e ainda dependam da interferência do Poder Judiciário Trabalhista para a preservação de seus direitos. Parece ser este o motivo principal pelo qual a interpretação da nova regra que instituiu a figura do mútuo consenso tem sido feita com reservas pelos Tribunais do Trabalho. Algumas decisões declaram sua inconstitucionalidade, enquanto outras recebem a concordância como tácita, seja pela mera participação do suscitado na negociação coletiva ou pela falta de contraposição expressa no dissídio coletivo mediante justificativa detalhada de suas razões.

Mencionadas modificações já ocorridas no modelo sindical brasileiro, embora importantes, não são suficientes para alçá-lo à categoria de democrático, configurando apenas estágio de necessária transição. A manutenção de mecanismos autoritários tem por reflexo a pulverização das entidades sindicais, enfraquecendo-as, com resultados negativos para os trabalhadores por elas representados nas negociações coletivas (DELGADO, 2009).

#### 4. PROPOSTAS LEGISLATIVAS DE REFORMA SINDICAL

A proposta de reforma sindical foi entregue ao Congresso Nacional sob a forma de projeto de emenda constitucional em 02 de maio de 2007 e recebeu o número 369/2005. Seus termos, como já se destacou, resultaram, em grande parte, dos debates travados no Fórum Nacional do Trabalho (BARROS, 2008).

Foram quase dois anos de negociações entre representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, com o objetivo de atualização da legislação sindical. Embora não tenha atingido resultado final totalmente adequado aos ditames da Convenção número 87 da Organização Internacional do Trabalho, por vários fatores, sobretudo de ordem política, foram incorporados ao texto do anteprojeto de lei importantes princípios de liberdade sindical.

As alterações propostas atingem os artigos 8º, 11, 37 e 114 da Constituição de 1988. Como ponto de destaque nas alterações sugeridas, relaciona-se a supressão do texto constitucional da unicidade sindical e da organização de trabalhadores e empresas por categorias profissionais e econômicas. Apesar de extirpar a unicidade sindical e a estrutura de categorias, a proposta relega à legislação infraconstitucional a tarefa de regulamentar a questão. Enquanto não ocorrer referida regulamentação, continuará vigente o antigo modelo previsto na legislação consolidada, o qual apenas perderia a proteção constitucional.

São tratadas pela proposta legislativa as questões de representatividade dos sindicatos e das fontes de custeio, mas não há um aprofundamento no tema da substituição processual, atualmente previsto no artigo 8º, inciso III, da Constituição de 1988. A contribuição confederativa passa a ser denominada contribuição coletiva constitucional e sua cobrança poderá ser feita de todos os beneficiários da negociação, quais sejam, os integrantes da categoria (em princípio e até que não se altere a estrutura infraconstitucional). A representação sindical por empresa é incentivada com a mudança de redação do artigo 11 da Constituição de 1988, apesar da proposta não especificar o número de empregados e a forma de atuação do representante.

Passará a ser permitida, segundo o projeto em referência, por edição de lei ordinária, a negociação coletiva no setor público, o que alteraria a redação do inciso X do artigo 37 da Constituição de 1988, que dispõe que os aumentos salariais no setor público são matéria reservada à lei. Note-se que já são assegurados aos servidores públicos a organização em sindicata-

tos e o direito de greve, este último por aplicação analógica da Lei nº 7783/89, dos trabalhadores do setor privado. A proposta legislativa também versa sobre o poder normativo da Justiça do Trabalho, sinalizando para sua extinção, na linha seguida pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004.

Intrinsecamente relacionado ao projeto de emenda constitucional nº 369/2005 está o anteprojeto de lei de relações sindicais (NASCIMENTO, 2005). Foi apresentado pelo governo federal sob a forma de carta de intenções e ainda não tem trâmite legislativo, dependente que está da aprovação da proposta de emenda constitucional nº 369/2005. Conta com duzentos e trinta e oito artigos, dispostos em oito títulos. Incentiva a negociação coletiva, reduzindo a esfera de atuação do poder normativo trabalhista, cria o requisito da representatividade sindical, valoriza a atuação das entidades sindicais de nível superior e institui a contribuição de negociação coletiva em substituição às fontes de custeio atualmente existentes. Trata, também, da representação dos trabalhadores nos locais de trabalho e institui o Conselho Nacional de Relações de Trabalho para a gestão pública das relações coletivas do trabalho.

Os críticos às mudanças sugeridas aduzem que se retrocederia a uma política intervencionista do Estado e ao controle do sindicalismo pela cúpula. A figura da representação derivada, pela qual o sindicato de base deverá filiar-se à entidade de grau superior com índices aceitáveis de representação de trabalhadores para obter a personalidade sindical, confere ao Estado o controle dos registros. A concentração das atividades nas cúpulas dos sindicatos poderia, ainda segundo os críticos de tal projeto de lei, desviar a atenção das realidades sócio-econômicas locais.

Proclama-se a extinção da unicidade sindical, mas de fato ela recebe outra denominação, de exclusividade de representação. As contribuições compulsórias para o custeio da atividade sindical são mantidas, sendo agrupadas e, até mesmo majoradas, na contribuição de negociação coletiva, também denominada de taxa negocial.

Em resumo, o anteprojeto de lei das relações sindicais restringe o já limitado âmbito de reforma sugerido pela proposta de emenda constitucional nº 369/2005 nas relações coletivas de trabalho, concentrando poderes nas cúpulas sindicais e restaurando a intervenção do Estado.

## **5. O RECONHECIMENTO FORMAL DAS CENTRAIS SINDICAIS**

Como já foi destacado, as centrais sindicais não fazem parte da estrutura sindical corporativista, por serem intercategoriais. Idealizado sob

as formas piramidal e verticalizada, o modelo sindical que foi criado na década de 1930, e que ainda está em parte vigente, contempla como entidade de cúpula as confederações, seguidas das federações e dos sindicatos de base. A organização sindical de trabalhadores e de empresas é feita, assim, por paralelismo simétrico, conforme a atividade econômica preponderante do empreendimento (MAGANO, 1990).

Embora não estivessem formalmente previstas entre as entidades sindicais em nosso sistema de relações coletivas de trabalho, as centrais sindicais já vinham participando ativamente dos movimentos sociais, contando com legitimidade entre os parceiros sociais nas relações de trabalho, sobretudo nos anos oitenta. Realizavam greves, participavam de fóruns de debates das relações trabalhistas e celebravam instrumentos normativos ao lado de outras entidades sindicais, mesmo sem o formal enquadramento na estrutura sindical (FARIA, 1995). Não contavam, porém, com fontes de custeio para suas atividades que partissem de arrecadação compulsória, a exemplo do imposto sindical, situação que carecia de mudança legislativa, como já sustentava Magano (1990, p. 94):

[...] Contudo, nada obsta que as centrais sejam incluídas no sistema confederativo, em virtude da deliberação dos demais entes que o compõem. E tomada tal deliberação, é natural que se lhe assegure participação no rateio da contribuição sindical. A nova lei que venha a tratar dessa matéria, lei que se faz necessária pela inconstitucionalidade da atual, segundo será demonstrado no lugar próprio, deverá conter clara ressalva no sentido de excluir o Poder Público e de possibilitar a inclusão das centrais sindicais no rateio da contribuição. [...]

Para contornar esta situação, como parte do mencionado processo de fragmentação da reforma sindical, editou-se a Lei nº 11.648, de 31 de março de 2008. A omissão legislativa foi sanada com o reconhecimento formal das centrais sindicais, embora apenas para determinadas finalidades. A mencionada lei estabeleceu âmbito limitado de representação, ao fixar índices específicos de representatividade, e incluiu as centrais sindicais entre os beneficiários de repasses de recursos da contribuição sindical.

O propósito maior da alteração legislativa foi o de atribuir papel político-institucional às centrais sindicais, para que não concorram com as confederações e federações sindicais nos procedimentos de negociação coletiva em seus respectivos âmbitos de atuação. Elas passaram a ter oficialmente a prerrogativa de participar de debates em fóruns, colegiados de

órgãos públicos e demais espaços de diálogo social que contenham composição tripartite, nos quais estejam em discussão assuntos de interesse geral dos trabalhadores (DELGADO, 2009).

A normatização pretendeu generalizar a participação das centrais sindicais para os fins mencionados. Alguns órgãos governamentais de composição mista já contavam com a participação das centrais sindicais, como o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador, o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e a Comissão Tripartite de Relações Internacionais do Ministério do Trabalho, mas em decorrência de disposição estatutária interna.

O suporte financeiro para as entidades sindicais, mediante a destinação de parcela do imposto sindical, acompanhou a previsão formal. Para tanto, alterou-se o artigo 589 da Consolidação das Leis do Trabalho, para incluir as centrais sindicais entre as beneficiárias da contribuição sindical, o que se dá mediante indicação pelo sindicato de base a ela filiado. Os percentuais passaram a ser, para os trabalhadores, de 5% para as confederações, de 10% para as centrais sindicais, de 15% para as federações, de 60% para os sindicatos de base e de 10% para a conta especial emprego e salário do Ministério do Trabalho.

Para fazer jus a 10% do total das contribuições sindicais dos trabalhadores, mediante indicação pelo sindicato de base, a central sindical deverá contar com o mínimo de cem sindicatos filiados, distribuídos nas cinco regiões do país, desde que em pelos menos três regiões atinja o número de vinte sindicatos. Os sindicatos filiados às centrais sindicais devem ter ligação com cinco setores diferentes da atividade econômica, no mínimo, e representar 7% do total dos empregados sindicalizados em âmbito nacional, percentual que será reduzido para 5%, em vinte e quatro meses da publicação da lei. Estas exigências legais visam assegurar a representatividade das centrais sindicais e evitar a criação de entidades de carimbo, a exemplo do que ocorreu com muitos sindicatos de base, de um total de quase dezoito mil atualmente, alguns dos quais criados com a exclusiva finalidade de recebimento do imposto sindical.

A disposição legal que exigia a prestação de contas pelas centrais sindicais ao Tribunal de Contas da União, especificamente o artigo 6º, foi vetada pelo Executivo. O veto presidencial não foi derrubado pelo Congresso Nacional, tendo prevalecido o entendimento de que a exigência que se pretendia impor implicaria em interferência do Poder Público na gestão das entidades sindicais, vedada pelo artigo 8º, inciso I, da Constituição de 1988 (HINZ, 2009).

A lei em estudo corrige a omissão no sistema legislativo brasileiro quanto ao reconhecimento formal das centrais sindicais, mas não é significativa para fins de reforma sindical. A plena atribuição de personalidade sindical às centrais também não restou inequívoca com a edição da Lei nº 11.648/2008, na medida em que não se lhes autorizou a celebração de instrumentos normativos sem a participação de entidades sindicais de grau inferior. Segundo Hinz (2009, p. 41):

[...] a Lei n. 11.648/2008 visa não só dar fundamento jurídico ao papel de coordenação que as centrais sindicais já vinham exercendo de fato em face de interesses gerais dos empregados no Brasil, mas também estipular critérios objetivos de sua representatividade. Também veio atenuar a ambiguidade existente em nosso ordenamento jurídico, que, a despeito de não reconhecer às centrais sindicais personalidade jurídica sindical, legitimava-as a participar de órgãos públicos colegiados, como ocorre em relação ao Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, do Instituto Nacional do Seguro Social e do Fundo de Amparo ao Trabalhador. [...]

Buscou-se contornar o problema do enquadramento jurídico das centrais sindicais, entidades intercategoriais, em um antigo sistema moldado sob o conceito estrito de representação por categorias. Criou-se um sistema híbrido, adaptado a interesses corporativos, que ainda está longe de permitir a proclamação de um modelo de liberdade sindical ampla, mas que é visto por Delgado (2009, p. 1227) como “novo avanço no processo de transição democrática do sistema sindical brasileiro”, após classificar as centrais sindicais como “componente decisivo da Democracia contemporânea”.

## **6. CONVENÇÕES DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO**

A Organização Internacional do Trabalho preconiza a liberdade sindical ampla e a adoção, pelos países membros, de mecanismos de proteção ao exercício da atividade sindical, respectivamente pelas Convenções números 87 e 98 (OLIVEIRA, 2003). Esta última, de 1949, foi aprovada pelo Congresso Nacional brasileiro por meio do Decreto Legislativo nº 49 de 1952, o que foi possível por haver previsão legislativa interna de vedação de condutas anti-sindicais e de proteção ao emprego dos titulares de representação de interesses coletivos dos trabalhadores. Em resumo, ela veda

intromissões recíprocas entre trabalhadores e empregadores no exercício da atividade sindical.

A primeira das mencionadas convenções, que é de 1948, contudo, ainda não foi ratificada pelo Brasil, na medida em que o modelo sindical vigente é incompatível com seus ditames. A incompatibilidade resulta, sobretudo, da manutenção da unicidade sindical e da cobrança compulsória do imposto sindical. Os princípios consagrados pela Convenção número 87 da Organização Internacional do Trabalho versam sobre a liberdade de organização sindical interna e externa e de filiação aos sindicatos (OLIVEIRA, 2003). Preconiza, nesta linha, a eleição livre dos dirigentes pelas entidades sindicais (artigo 3º, item 1), a proibição de interferência estatal na constituição e no funcionamento das entidades (artigo 3º, item 2), o direito de constituição de entidades de grau superior (artigo 5º) e a vedação de se impor condições para a aquisição de personalidade sindical (artigo 7º).

O movimento sindical brasileiro, de uma forma geral, não simpatiza com a Convenção número 87 da Organização Internacional do Trabalho, pois a considera como fragmentadora da unidade sindical e incentivadora do sindicalismo ideológico.

Ao contrário do que muito se apregoa, a convenção em estudo não elege o modelo da pluralidade sindical como ideal. Faculta aos trabalhadores a livre organização sindical, seja pela adoção do modelo da unidade sindical, seja pela constituição de vários sindicatos. O que não permite é a imposição de um modelo pelo próprio Estado. Nesse sentido são as lições de Magano (1990, p. 38-39):

[...] O artigo 3º da Convenção nº 87, da OIT, como bem se há de recordar, estatui que os trabalhadores têm o direito de constituir as organizações que julgarem convenientes, o que implica a possibilidade de constituírem tantos sindicatos quanto desejarem, no âmbito de uma mesma profissão. A regra da pluralidade sindical defluiu, pois, naturalmente, da leitura do texto. Isso não significa, contudo, que os trabalhadores e os empregadores de um determinado país não possam preferir a regra da unidade. O que se há de evitar é que seja imposta por intervenção estatal. A situação em que se negue ao indivíduo toda possibilidade de escolha, entre distintas organizações, porque a legislação só permite a existência de uma única, no mesmo ramo profissional em que o interessado exerce sua atividade, é incompatível com os princípios incorporados na Convenção nº 87, da OIT. [...]

O anteprojeto de lei de relações sindicais parece não alterar signifi-

ficativamente o quadro atual de incompatibilidade com os princípios preconizados pela Organização Internacional do Trabalho. Substitui a unicidade sindical pela representação derivada, mantendo, por imposição legislativa, a exclusividade de representação da categoria. Também permanece a contribuição compulsória, com a reunião das atualmente existentes em uma única, com o nome de contribuição de negociação coletiva.

Não cabe ao Estado definir a forma de organização dos trabalhadores, que deve ser livremente escolhida por eles. A manutenção do conceito de categoria, que é a organização por ramos de atividades e por área territorial, impede o sindicalismo por empresas e significa prévia imposição de modelo sindical pela legislação. A exigência de registro sindical em órgão do governo para a aquisição de personalidade sindical, reforçada com a proposta legislativa em comento, fere frontalmente princípios de liberdade sindical.

A pluralidade sindical é o sistema vigente em países de regime democrático, como França, Bélgica, Itália, Holanda, Portugal e Espanha. Por outro lado, a unidade sindical é seguida, por livre opção dos próprios sindicatos, na Alemanha, na Suécia e na Inglaterra. Note-se que em nenhum dos países mencionados há imposição pelo Estado do modelo sindical a ser seguido, ou seja, não há a unicidade sindical que ainda subsiste no Brasil, na Colômbia e no Peru, exemplificativamente (NASCIMENTO, 2005).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição de 1988 avançou significativamente quanto ao modelo de relações sindicais, abandonando muitas das características do antigo sistema corporativista. Outras alterações, contudo, ainda se fazem necessárias.

O norte a ser seguido é a Convenção nº 87 da Organização Internacional do Trabalho, que propugna a ampla liberdade sindical. Não cabe ao Estado intervir na criação e no funcionamento dos sindicatos, nem impor a forma de organização coletiva dos trabalhadores. A liberdade sindical passa pelo aspecto individual, no que se refere à livre adesão ou desligamento do sindicato, assim como pelo aspecto coletivo, no tocante à filiação dos próprios sindicatos de base às entidades sindicais de grau superior, em âmbito nacional ou internacional.

Ao manter a unicidade sindical e a organização de empresas e trabalhadores por categorias, a Constituição de 1988 incompatibilizou-se com a Convenção nº 87 da Organização Internacional do Trabalho, não permi-

tindo sua ratificação pelo Brasil, ao contrário do que ocorreu com a Convenção nº 98, que prevê a adoção pelo país signatário de mecanismos de proteção ao exercício da atividade sindical.

A proposta de emenda constitucional para reforma sindical nº 369/2005 busca alterar este quadro. Seus termos, contudo, não consagram a ampla liberdade sindical e, ainda assim, encontram resistências de determinados setores da sociedade civil para a aprovação. Esta realidade evidenciou-se ainda mais pela análise do anteprojeto de relações sindicais que foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional como intenção de reforma legislativa ligada à mencionada proposta de emenda constitucional.

A falta de vontade política para a tramitação do projeto de reforma sindical e os fortes interesses contrários a sua adoção, que partem, sobretudo, de muitas entidades sindicais que pretendem manter o sistema de unicidade, impedem sua aprovação legislativa. A fragmentação da proposta em projetos de leis ordinárias foi o caminho seguido pelo Poder Executivo para levar a efeito algumas das alterações pretendidas. Nesta linha, foi aprovada a Lei nº 11.648/2008, que reconheceu formalmente as centrais como entidades sindicais, mas não deixou clara a atribuição de plena personalidade sindical, na medida em que não lhes facultou a celebração de instrumentos normativos sem a participação de entidade sindical de grau inferior. Criou, por outro lado, um sistema híbrido, que coloca as centrais sindicais, entidades intercategoriais, ao lado de sindicatos agrupados verticalmente por categorias, conforme antigo modelo sindical de inspiração corporativista.

Os fatores que recomendam a reorganização dos sindicatos são a queda das taxas de sindicalização, a crescente economia de mercado, a heterogeneidade da força de trabalho, a mudança do emprego e a fragmentação dos trabalhadores. O fortalecimento do movimento sindical somente ocorrerá com a não interferência do Estado em sua organização. Cabe a ele estimular a prática da negociação coletiva como forma de proteção dos direitos sindicais, reconhecer efetivamente as centrais sindicais, atribuindo-lhes plena personalidade sindical, permitir a criação de sindicatos por empresas, delimitar o exercício do poder normativo para as lides de natureza jurídica, estimular as formas alternativas de solução dos conflitos coletivos e extirpar o registro sindical oficial e as contribuições sindicais compulsórias, estendendo benefícios negociados apenas aos sócios dos sindicatos como forma de incentivo à sindicalização, entre outras medidas de combate ao crescente processo de descoleti-

vização de direitos (SILVA, 2004).

O modelo da unicidade sindical, ao contrário de concentrar os trabalhadores e aumentar seu poder de negociação, fragmenta-os em várias entidades sindicais. É o que se constata no Brasil, ainda no período posterior à promulgação da Constituição de 1988, com a existência de cerca de dezoito mil sindicatos, muitos dos quais criados apenas com o propósito de auferir o imposto sindical e sem qualquer preocupação efetiva com a categoria que representam. É necessário, por outro lado, criar condições para que a prática da negociação coletiva, incentivada pela Constituição de 1988, ganhe terreno nas relações coletivas de trabalho, diminuindo a solução dos conflitos pela via heterônoma. Para tanto, é imprescindível a legitimidade de representação, que carece, atualmente, de uma efetiva reforma no modelo de relações sindicais brasileiro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, C. M. . **Reforma da organização sindical: como obter êxito?** São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.mesquitabarros.com.br>. Acesso em outubro de 2009.

BIAVASCHI, M. B. . **O direito do trabalho no Brasil – 1930-1942: a construção do sujeito de direitos trabalhistas.** São Paulo: LTr, 2007, 435 p.

DELGADO, M. G. . **Curso de direito do trabalho.** 8ª edição, São Paulo: LTr, 2009, 1344 p.

FARIA, J. E. C. . **Os novos desafios da Justiça do Trabalho.** São Paulo: LTr, 1995, 159 p.

FERRARI, I.; NASCIMENTO, A. M.; MARTINS FILHO, I. G. S. . **História do trabalho, do direito do trabalho e da Justiça do Trabalho.** São Paulo: LTr, 1998, 224 p.

HINZ, H. M. . **Direito coletivo do trabalho.** São Paulo: Saraiva, 2009, 209 p.

MAGANO, O. B. . **Manual de direito do trabalho - direito coletivo do trabalho.** 2ª edição, São Paulo: LTr, 1990, 224 p.

MELO, R. S. de. **Dissídio coletivo de trabalho.** São Paulo: LTr, 2002, 229 p.

OLIVEIRA, O. de. Diretrizes da OIT para o direito coletivo, **In:** VIDOTTI, J. T.; GIORDANNI, F. A. M. P. (org.). **Direito coletivo do trabalho em uma socieda-**

**de pós-industrial.** São Paulo: LTr, 2003, p. 213-132

NASCIMENTO, A. M. . **Compêndio de direito sindical.** 4ª edição, São Paulo: LTr, 2005, 667 p.

ROMITA, A. S. . **O fascismo no direito do trabalho brasileiro.** São Paulo: LTr, 2001, 181 p.

SANTOS, R. L. dos. **Sindicatos e ações coletivas.** São Paulo: LTr, 2003, 472 p.

SILVA, O. P. . **Subordinação, autonomia e parassubordinação nas relações de trabalho.** São Paulo: LTr, 2004, 207 p.