




## O MOVIMENTO SINDICAL DIANTE DA REFORMA DAS SUAS INSTITUIÇÕES: VISÕES E CONTRADIÇÕES

TRADE UNION MOVEMENT IN FACE OF ITS INSTITUTIONAL REFORM:  
VIEWS AND CONTRADICTIONS

Regina Coeli Moreira Camargos<sup>(\*)</sup>




**Resumo:** O texto descreve e analisa a postura do movimento sindical brasileiro diante da possibilidade de reforma da estrutura e da legislação sindical em diferentes contextos históricos, a saber, na década de 1980, com destaque para as mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988, em 1993, após o *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello e, mais recentemente, no primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando foi criado o Fórum Nacional do Trabalho — FNT. Procurar-se-á, em cada um desses momentos, identificar as principais visões partilhadas pelas diversas correntes do movimento sindical brasileiro diante de propostas que visaram alterar o arcabouço jurídico e político do sistema de relações de trabalho.

**Palavras-chave:** Reforma sindical, sistema brasileiro de relações de trabalho, estrutura sindical, legislação sindical.


**Abstract:** This paper describes and analyses the attitude of the Brazilian Labour Movement in face of the possibility of unions structure and law reform in different historical contexts: the decade of 1980's, with special regard to the alterations introduced by the 1988 Federal Constitution; the year of 1993, after President Collor de Mello's impeachment; and, more recently, in the first government of the President Luiz Inácio Lula da Silva, in 2003, when the Labour National Forum — FNT — was created. It aims, also to identify the main approaches of different Brazilian union movement tendencies before the proposals to modify the political and juridical frame of labour relations system.

**Key words:** Union reform, brazilian labour relations system, union structure, labour law.



---

(\*) Doutora em Ciência Política pela UFMG e técnica do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos — DIEESE. *E-mail:* regina@dieese.org.br.



A visão do movimento sindical brasileiro acerca de suas instituições representativas, da legislação que as regula e da singularidade de suas origens históricas sempre foi objeto de intensas controvérsias teóricas e políticas entre militantes e intelectuais. O protagonismo assumido pelo Estado na criação da estrutura sindical, após a revolução de 1930, foi percebido por certas correntes políticas e intelectuais como um “vício de origem” que teria “maculado” a trajetória do sindicalismo brasileiro, impedindo-o de ter uma atuação autônoma e classista.

Em alguns períodos cruciais da história recente do país, o movimento sindical teve oportunidades importantes de propor e/ou promover mudanças relevantes na legislação e na estrutura sindical, como na Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, no Fórum Nacional sobre o Contrato Coletivo de Trabalho, em 1993 e no Fórum Nacional do Trabalho, no período 2003-2005.

No entanto, o discurso mudancista de algumas alas do sindicalismo brasileiro, manifestado especialmente no curso do processo de redemocratização do país, não encontrou eco nas posturas concretas por elas assumidas quando se viram colocadas diante de reais ou virtuais possibilidades de alteração na estrutura sindical. O texto a seguir pretende reconstituir parte dessa história e identificar os posicionamentos assumidos pelas correntes políticas, procurando explicá-los em sintonia com os contextos em que ocorreram as propostas de mudança da estrutura sindical.




## 1. DO SURGIMENTO DA ESTRUTURA SINDICAL À CONSTITUIÇÃO DE 1988



A criação, por parte do Estado, da estrutura sindical, cujas origens remontam à década de 1930 do século passado, sempre foi objeto de intensas polêmicas no interior do movimento sindical. A passagem do sindicalismo anarquista ao modelo nacional corporativista ocorreu sob intensos questionamentos e embates, que foram duramente reprimidos pelo Estado. Além da repressão, o Estado pós-1930 também se valeu das primeiras iniciativas no campo da legislação trabalhista para disputar a adesão dos trabalhadores e de suas lideranças ao novo modelo de organização sindical que estava sendo gestado e cuja versão final se consumou anos mais tarde com a criação da CLT (GOMES, 2002).

A primeira iniciativa do Governo Provisório de Getúlio Vargas para instituir a nova estrutura sindical foi a edição do Decreto n. 19.770, de 19.3.1931, que determinava que os sindicatos fossem órgãos consultivos do Estado. Além disso, definia que o papel a ser desempenhado por eles era o de assistência social aos trabalhadores e de colaboração com o poder público, sendo-lhes proibido o exercício de atividades de natureza política. A segunda lei sindical, elaborada pela Constituinte de 1934, manteve esses princípios e a terceira, em 1939, durante o Estado Novo, deu formato definitivo à estrutura corporativa de representação de interesses dos trabalhadores. Esse diploma legal instituiu a Carta sindical — documento que consubstanciava o necessário reconhecimento da entidade pelo Ministério do Trabalho —, as regras de enquadramento sindical, o princípio da unicidade sindical compulsória, vigente até os dias de hoje, segundo o qual somente pode existir um sindicato representativo para cada categoria profissional, as regras



para a administração dos sindicatos e a possibilidade de intervenção do Ministério do Trabalho nas entidades na ocorrência de circunstâncias que perturbassem o seu funcionamento normal. Em 1941, o Estado Novo deu prosseguimento à construção do arcabouço institucional que trata das relações de trabalho, com a criação da Justiça do Trabalho, com o objetivo de solucionar os conflitos de classe. Com isso, o Estado, além de ser o criador da legislação sindical e trabalhista, tornou-se árbitro dos conflitos de classe. Em 1942 foi criado o imposto sindical para financiar as atividades assistenciais da estrutura sindical. Finalmente, em 1.º.5.1943, o Decreto-Lei n. 5.452 criou a CLT e nela incorporou, sem modificações, a Lei Sindical do Estado Novo (SILVA, 1994).

Durante as décadas de 1940 e 1950, as correntes de esquerda marxista empreenderam intensas disputas no interior da estrutura sindical criada por Vargas. A postura dos comunistas é amplamente discutida por Hélio da Costa (COSTA, 1995). O autor argumenta que os comunistas desempenharam um papel ambíguo, pois ao mesmo tempo em que buscavam implantar um sindicalismo mais combativo e presente no cotidiano fabril, também compartilhavam a ideologia nacionalista do PTB e endossavam as regras da estrutura sindical criada por Vargas, particularmente o princípio da unicidade sindical. Os comunistas, também, afirmavam a importância da legislação trabalhista e da Justiça do Trabalho, tidas como conquistas da classe trabalhadora. Em relação ao primeiro objetivo, Costa demonstra a importância do Movimento de Unificação dos Trabalhadores — MUT —, braço sindical do PCB, na organização das mais importantes greves ocorridas no período de 1946 a 1948. Ao mesmo tempo, o MUT tentava conter o avanço de outras forças de esquerda no interior do movimento sindical, que propugnavam a criação de uma estrutura sindical independente da oficial, além de cumprir um papel conciliatório nas greves que ocorreram em indústrias controladas pelo capital nacional.

Cabe mencionar a criação de organizações intersindicais, como o Pacto de Unidade Intersindical — PUI —, após a greve dos 300 mil, em 1953, que buscavam tensionar os limites da estrutura sindical oficial e empreender ações coletivas de natureza mais classista (CHAIA, 1992). Na década de 1960, a criação do Comando Geral dos Trabalhadores — CGT — também pode ser entendida nesse mesmo sentido.

Em suma, a consolidação da estrutura sindical corporativista não ocorreu sem conflitos e contradições. Sempre houve a tentativa de eliminar ou atenuar os mecanismos tutelares previstos na legislação, que coíbiam a ação sindical. Além disso, as lideranças mais combativas sempre tentaram ampliar o espaço de intervenção propiciado pela estrutura sindical oficial e colocaram em prática ações que transgrediam os limites impostos pela legislação, como provam os grandes movimentos grevistas ocorridos nas décadas de 1950 e 1960.

O golpe militar de 1964 manteve intacta a estrutura sindical criada por Vargas e reforçou seus mecanismos mais autoritários, como a possibilidade de destituição, pelo Ministério do Trabalho, de direções sindicais consideradas subversivas pelo regime. Ao lado disso, a chamada “Lei Antigreve”, de 1964, e o recrudescimento da repressão política praticamente interditaram qualquer possibilidade de ação sindical no país até o final da década de 1970, exceção feita às greves de metalúrgicos em Contagem e Osasco, em 1968.

A retomada do ativismo sindical no país ocorreu já no final da década de 1970, no contexto da distensão política iniciada no Governo Geisel. As grandes greves de 1978 e 1979 questionavam o arrocho perpetrado pela política salarial do regime, desde 1965 e colocaram em xeque a “Lei Antigreve”. Embora o arrocho fosse o principal combustível das greves do final dos anos 1970, outras questões mobilizavam as emergentes lideranças sindicais do período, entre elas a tutela do Estado sobre a organização sindical e a necessidade de se reformar o sistema de relações de trabalho (SADER, 1988).




Essas questões permearam os debates ocorridos na primeira Conferência Nacional das Classes Trabalhadores — CONCLAT —, ocorrida em 1981. Na I CONCLAT ficaram explícitas três posições no interior do movimento sindical acerca de mudanças na legislação e na estrutura sindical. De um lado estavam os representantes do chamado “Novo Sindicalismo”, que emergiu das greves do final da década de 1970. Para essa corrente, que criou a CUT, em 1983, eram necessárias mudanças profundas na estrutura sindical, entre elas o fim do imposto sindical e o total afastamento do Estado das relações entre capital e trabalho. De outro lado, se colocavam os dirigentes mais identificados com o *status quo* vigente, os chamados “pelegos”, contrários a qualquer tipo de mudança. Entre os dois polos se posicionavam as correntes sindicais que propunham alterações que não alteravam a essência do modelo vigente, embora apontassem para a sua democratização. Essas correntes, futuramente, se aglutinariam em torno da CGT (OLIVEIRA, 2002).

No decorrer da década de 1980, de acordo com Marco Antônio Oliveira (OLIVEIRA, 2002), os posicionamentos no interior do movimento sindical em relação a mudanças na estrutura sindical foram ficando mais claros, em face de algumas iniciativas governamentais que visavam modificar alguns aspectos da legislação sindical.

No governo do General João Batista Figueiredo (1979-1985), ocorreu uma tentativa de ratificação, pelo Congresso Nacional, da Convenção n. 87 da Organização Internacional do Trabalho — OIT. Esse episódio trouxe à luz as ambiguidades existentes no interior do movimento sindical a respeito de uma possível reforma de suas instituições.

A Convenção n. 87 da OIT dispõe sobre a liberdade de organização sindical e foi assinada pelo Brasil em 1949, mas nunca foi ratificada pelo Parlamento brasileiro, sendo essa a condição necessária para sua efetiva vigência no país. No espírito da abertura política — que no campo sindical teve início com o afrouxamento ou eliminação de alguns dispositivos autoritários do sistema de relações de trabalho<sup>(1)</sup> —, o governo do General Figueiredo enviou ao Congresso Nacional, em 1983, um projeto que previa a ratificação dessa convenção. Sua aprovação tornaria possível a pluralidade sindical no país e essa possibilidade despertou a reação de várias entidades sindicais e patronais, levando o então Ministro do Trabalho, Murilo Macedo, a retroceder e garantir que o governo não mais promoveria qualquer alteração na legislação sindical e trabalhista.

(1) As principais medidas de abrandamento dos controles autoritários do Estado sobre os sindicatos, adotadas a partir de 1980, foram a eliminação dos atestados de residência e de bons antecedentes para os candidatos a cargos de direção sindical, a concessão de maior autonomia para que os sindicatos administrassem seus recursos financeiros e a permissão para que os sindicatos elaborassem seus próprios estatutos.



Marco Antônio Oliveira conta que, naquela ocasião, as maiores resistências partiram das entidades patronais, entre elas a Confederação Nacional da Indústria — CNI —, a Federação Brasileira de Bancos — FEBRABAN —, a Federação das Indústrias de São Paulo — FIESP — e o Centro do Comércio de São Paulo. No campo sindical, houve amplas controvérsias sobre o assunto no interior da CONCLAT e da recém-criada CUT. O autor diz que vários sindicalistas ligados à CONCLAT defenderam a manutenção da unicidade sindical e houve grandes divergências internas acerca da manutenção ou não da contribuição sindical compulsória. A CUT, por sua vez, não se manifestou a respeito da questão e, nesse mesmo período deu início a um debate interno sobre possíveis alternativas para um novo modelo de relações de trabalho (OLIVEIRA, 2002).

Oliveira diz que as controvérsias acerca de possíveis mudanças no modelo de relações de trabalho continuaram após o advento da “Nova República”, em 1985. O então Ministro do Trabalho, Almir Pazzianotto, que advogara durante muitos anos para várias entidades sindicais importantes de São Paulo, propôs a formação de uma comissão tripartite que seria encarregada, entre outras atribuições, de encaminhar a reforma da legislação sindical e trabalhista. Além disso, ao ser empossado, o ministro reconduziu aos seus cargos as lideranças sindicais que haviam sido cassadas pelo regime militar, aboliu os controles ministeriais sobre as eleições sindicais e reconheceu informalmente as centrais sindicais recém-criadas — CUT e CGT (OLIVEIRA, 2002).

Para Oliveira, as iniciativas do Ministro Pazzianotto faziam parte de uma estratégia mais ampla, que pretendia estimular a criação de fóruns de concertação social no interior do novo governo. Mas essa estratégia se inviabilizou, não apenas por conta do cenário de instabilidade econômica que caracterizou a Nova República ou em virtude do caráter predominantemente conservador da Aliança Democrática, mas também pelas resistências reveladas por representantes de entidades patronais e de trabalhadores, pelo *establishment* do Judiciário trabalhista e pela burocracia ministerial (OLIVEIRA, 2002).

De acordo com Maria Hermínia Tavares de Almeida, no campo sindical essas resistências partiram, principalmente, das cúpulas dirigentes da estrutura sindical confederativa oficial e da CGT, para as quais as mudanças já promovidas por Pazzianotto atendiam suas demandas pela ampliação das liberdades sindicais. Por isso, elas não se empenharam no aprofundamento da discussão sobre um novo modelo de relações de trabalho. A CUT, por seu turno, que vinha debatendo a respeito de um projeto alternativo de organização sindical, adotava, na época, uma estratégia de confronto em relação ao governo e não se dispunha a colaborar com as iniciativas de Pazzianotto (ALMEIDA, 1996 *apud* OLIVEIRA, 2002).

Mesmo diante dessas resistências, o ministro conseguiu recolocar na agenda do Senado, em 1987, o debate sobre a ratificação da Convenção n. 87 da OIT, num momento em que ocorria uma nova escalada do movimento grevista, após o fracasso de mais um plano de estabilização econômica — o Plano Cruzado II. Marco Antônio Oliveira comenta que, por diferentes razões, empresários e trabalhadores rechaçaram mais essa iniciativa de discussão de um novo modelo de relações de trabalho.

A última tentativa governamental de promover esse debate ocorreu por ocasião da divulgação do Projeto de Lei n. 164/1987, que possibilitava a adoção do pluralismo

sindical e previa a extinção gradativa do imposto sindical. Entretanto, em face das incertezas de um novo plano econômico — o Plano Bresser — e às vésperas da realização da Assembleia Nacional Constituinte, tal iniciativa, como as demais, não obteve respaldo dos atores sociais. Fracassadas essas iniciativas governamentais, a Constituinte tornou-se o natural desaguadouro dos debates sobre o modelo de relações de trabalho e organização sindical.

A análise de Marco Antônio de Oliveira revela que o ímpeto reformador das oposições sindicais constituídas nas grandes mobilizações do final dos anos 1970 e início dos anos 80 não era hegemônico no interior do sindicalismo, a despeito da centralidade assumida por essa corrente na condução do processo de retomada da atividade sindical no país. Além disso, a ala mais radical dessa oposição, representada pelos dirigentes e entidades que criaram a CUT, ainda não havia definido com clareza quais seriam as bases de um novo modelo de relações de trabalho, o que só viria a ocorrer no início da década de 1990 (OLIVEIRA, 2002).




Já Maria Hermínia Tavares de Almeida argumenta que a estratégia da CUT, naquele momento, era confrontar a Nova República, o que impedia qualquer tentativa de diálogo institucional (ALMEIDA, 1996, *apud* OLIVEIRA, 2002). Em virtude desses fatores, era natural que houvesse a hegemonia, no seio do movimento sindical, de posições mais conservadoras a respeito de possíveis mudanças no sistema de relações de trabalho.

Além do mais, tanto a composição do Congresso Constituinte como da coalizão política que sustentava a Aliança Democrática eram predominantemente conservadoras, fato esse que tornava improvável a introdução de mudanças mais substantivas no sistema de relações de trabalho, no sentido de uma ruptura com o modelo original.


Dada essa correlação de forças, o texto constitucional introduziu uma série de modificações na legislação sindical, sem, contudo, alterar as bases de sustentação do sistema de relações de trabalho, como será visto a seguir.

De acordo com Amauri Mascaro Nascimento (NASCIMENTO, 1994), o modelo de relações de trabalho redefinido pela Constituição Federal de 1988 se articula em torno de dez princípios básicos, a saber:


- 1º) Reafirmação do direito de organização sindical, sendo reconhecida a livre associação como um dos direitos fundamentais da cidadania política.
- 2º) Manutenção da unicidade sindical e da estrutura confederativa, prevendo-se a possibilidade de autodeterminação das bases territoriais, sendo o município a base mínima permitida.
- 3º) Redefinição do papel dos sindicatos, que na redação original da CLT era essencialmente assistencial, passando a ser de defesa dos direitos e interesses coletivos dos trabalhadores.
- 4º) Livre criação de sindicatos, sem necessidade de autorização prévia do Ministério do Trabalho, extinguindo-se a antiga Carta Sindical. No entanto, foi mantido o enquadramento sindical compulsório.

- 
- 
- 
- 5º) Livre administração dos sindicatos, sendo vedada qualquer interferência do poder público nas diretorias das entidades sindicais.
- 6º) Livre deliberação, pelas assembleias sindicais, de uma contribuição para o custeio do sistema confederativo, mantendo-se, entretanto, o imposto sindical.
- 7º) Livre filiação e desfiliação individual ao sindicato.
- 8º) Unificação da estrutura de representação de interesses em todos os setores da atividade econômica.
- 9º) Previsão aos trabalhadores aposentados do direito de votar e ser votado em eleições sindicais.
- 10º) Garantia de estabilidade no emprego para o dirigente sindical durante o exercício de suas atividades, direito esse já previsto na CLT.

Além de remover da legislação sindical uma parte do entulho autoritário original (art. 8º), a Constituição Federal de 1988 institui, no seu art. 7º, um rol de novos direitos sociais do trabalho, sendo que alguns deles já haviam sido conquistados por várias categorias de trabalhadores, em suas negociações coletivas. Entre os novos direitos instituídos estão a ampliação da licença-maternidade de 90 para 120 dias, o adicional de férias de 1/3 sobre o salário-base, a redução da jornada de trabalho de 48 para 44 horas e o aumento no percentual de horas extras de 20% para 50% sobre o valor da hora de trabalho regular (BRASIL, 1988, arts. 6º a 11).



Segundo Mauricio Godinho Delgado, a constitucionalização de alguns direitos trabalhistas renovou a cultura jurídica brasileira, “permitindo despontar, no estuário normativo básico do país, a visão coletiva dos problemas, em anteposição à visão individualista preponderante, oriunda do velho Direito Civil” (DELGADO, 2006). Por outro lado, a constitucionalização do Direito do Trabalho, na visão desse autor, promoveu a equiparação entre liberdade e igualdade e, ao fazer isso, inseriu na cultura política brasileira uma “tradição iluminista”, que tentou romper com a ambiguidade presente na doutrina original, que era avançada no tocante aos direitos sociais e autoritária em relação aos direitos políticos.



Apesar de reconhecer os avanços promovidos pela Constituição no campo trabalhista, Delgado nela identifica uma série de contradições antidemocráticas. De um modo geral, a intenção foi “criar condições favoráveis a mais ampla participação dos grupos sociais na geração de normas jurídicas a comporem o universo normativo do país, democratizando o sistema de gestão trabalhista vigente”, ao valorizar “formas autônomas de exercício do poder, não apenas por meio dos instrumentos políticos clássicos, como ainda mediante mecanismos de produção autônoma do Direito” (DELGADO, 2006).

No caso do Direito do Trabalho, por exemplo, a Constituição enfatiza o papel central da autocomposição de interesses como mecanismo de produção autônoma do Direito, por meio da celebração de acordos e convenções coletivas. Entretanto, ao manter intactos alguns elementos basilares do modelo original, a Constituição incorreu em contradições incompatíveis com a vigência de um sistema democrático.

Na visão do autor, os principais mecanismos antidemocráticos que permaneceram no sistema de relações de trabalho foram a contribuição sindical obrigatória, o poder normativo do Judiciário Trabalhista e a compulsoriedade da unicidade e do sistema de enquadramento sindical. O primeiro e o segundo mecanismos, segundo Delgado, relaxam ou mesmo suprimem a necessária reciprocidade entre representantes e representados, ao preverem a sobrevivência formal das entidades, independentemente de sua representatividade política, e a solução compulsória dos conflitos, ainda que à revelia dos interesses dos trabalhadores e dos próprios sindicatos.

Por fim, o enquadramento e a unicidade sindical compulsórios, de acordo com Delgado, são incompatíveis com os princípios da efetiva liberdade sindical, já que o Estado, de forma unilateral, é quem decide o formato da estrutura sindical.


A crítica de Delgado parte do princípio de que “é inviável, teórica e historicamente, construir-se um determinado regime político inserindo-se, em seu núcleo fundamental, mecanismos e institutos típicos a regime que lhe seja antagônico (...) [e] não se conhece, na história, sociedade política estável, eficaz e duradoura que preserve, em seu núcleo essencial (...) métodos e instituições tipicamente autoritários”. Para o autor, “não há Democracia que se consolide e se mantenha sem o eficaz tratamento institucional à equação liberdade/responsabilidade”. A manutenção dos mecanismos acima mencionados cria uma “contradição insustentável” entre os fatores dessa equação pois, “a Democracia, que supõe larga liberdade, fundada em instituições que suprimem responsabilidade às direções classistas, é produção lógica monstruosa” (DELGADO, 2006).

O autor conclui que as consequências da manutenção dessas ambiguidades são, em primeiro lugar, a esterilização dos esforços empenhados pelo movimento sindical no sentido de criar formas autorreguladas de gerenciamento dos conflitos de classe, e, em segundo lugar, a postergação do processo de amadurecimento político e cultural da classe trabalhadora brasileira rumo ao pleno exercício de práticas de autorregulação, autotutela e autorresponsabilidade, que são fundamentais ao fortalecimento da democracia brasileira.

Delgado também argumenta que “a supressão dos referidos mecanismos autoritários não implicaria a eliminação da legislação heterônoma mínima estatal: apenas estaria assegurando efetivo espaço a que a gestão própria à sociedade civil criasse condições e condutas mais adequadas à convivência capital-trabalho” (DELGADO, 2006). Em síntese, o autor postula a construção de um modelo democrático de relações de trabalho, no qual coexistam autorregulação dos conflitos e regras estatais imperativas, com vistas a universalizar a proteção social mínima aos trabalhadores.

A conclusão final do autor é que a Constituição de 1988 estabeleceu um impasse no campo das relações de trabalho, pois “em um plano criou normas inegavelmente inovadoras, que tangenciam o futuro e criam condições à normatização democrática desse futuro, mas a seu lado preservou normas e figuras jurídico-institucionais que encarnam um direcionamento antitético à intenção renovadora manifestada pelo mesmo texto constitucional, lançando um véu de incerteza sobre a própria possibilidade de sucesso histórico concreto da intenção democrática sugerida” (DELGADO, 2006).





No nosso entendimento, as ambiguidades existentes no texto constitucional resultaram, em parte, das incertezas conjunturais e estratégicas da chamada “vanguarda social” do movimento sindical, representada pela CUT, sobre as mudanças a serem promovidas no sistema de relações de trabalho. De acordo com termos caros ao sindicalismo cutista, não havia, em meados da década de 1980, acúmulo político suficiente para avançar rumo a concepções mais arrojadas de relações de trabalho. Também é preciso considerar que essa vanguarda estava tenazmente empenhada em conduzir greves e negociações.

Por outro lado, num período em que o movimento sindical desfrutava de inquestionável ascendência política e social, era muito improvável que houvesse consenso, entre suas lideranças, de que a continuidade da trajetória iniciada em 1979, no sentido de uma crescente emancipação política, dependesse de certas rupturas com o arranjo original. Ou seja, não era perceptível que o processo de renovação do sindicalismo por dentro da estrutura oficial — e valendo-se de suas regras — poderia ter limites, em algum momento.

Por fim, uma parcela também expressiva do movimento sindical professava — e ainda professa — concepções claramente conservadoras a respeito de possíveis mudanças no sistema de relações de trabalho, já que isso pode colocar frontalmente em xeque o seu *status quo*.

De fato, o impulso liberalizante da Constituição de 1988 foi suficiente para promover certa acomodação das forças políticas que disputavam a hegemonia política no movimento, assegurando a todas a sua parcela de poder.

As forças ligadas ao Novo Sindicalismo, reunidas na CUT, prosseguiram com sua estratégia de disputar as direções de entidades que estavam nas mãos dos “pelegos” e criar entidades de grau superior paralelas às oficiais — o que foi viabilizado pelas mudanças introduzidas pela Constituição. A própria consolidação da CUT, por sua vez, ensejou um considerável esforço interno de estruturação e de investimento na formação de suas lideranças, que também consumiu boa parcela da energia de seus militantes. Em suma, a vanguarda social do movimento sindical brasileiro, representada, naquele momento, pela CUT, estava legitimamente empenhada em afirmar-se como a alternativa classista de representação dos interesses dos trabalhadores.

No campo representado pela estrutura confederativa oficial, as mudanças promovidas não colocaram em risco a sua existência, embora tenham retirado delas uma parte de seu poder político.

Por fim, no campo ocupado por remanescentes da CONCLAT, ligados a antigas dissidências de diretorias pelegas consolidou-se um considerável espaço político, representado, posteriormente, pela CGT e pela Força Sindical.

Em suma, o rearranjo promovido pela Constituição Federal de 1988, no âmbito do sistema de relações de trabalho, ainda que eivado de contradições, foi capaz de acomodar os interesses em disputa na cena sindical da época e oxigenar o movimento sindical, ao possibilitar a ampliação do raio de atuação das entidades mais combativas e organizadas.

Além das contradições presentes no texto constitucional, as restrições ao exercício do direito de greve contidas na Lei n. 7.783/1989, ainda hoje em vigor, mantiveram um

dos traços autoritários de nossa cultura de relações trabalhistas. Essa lei decorreu da aprovação, pelo Congresso Nacional, de medidas provisórias sucessivamente editadas pelo Governo após a onda de greves do início de 1989, em protesto contra o arrocho salarial imposto pelo Plano Verão. A pretexto de regulamentar o parágrafo primeiro do art. 9º da Constituição Federal — que dispunha sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade em caso de greve em serviços ou atividades essenciais —, as medidas provisórias e posteriormente a Lei n. 7.783/1989 terminaram por regulamentar restritivamente a greve em qualquer setor de atividade, em contradição com o *caput* do próprio art. 9º, que garantia o direito de greve de forma ampla. Entre as principais limitações impostas pela Lei n. 7.783/1989 destacam-se:

- a necessidade de comunicar ao empregador, com um mínimo de 48 horas, a intenção de deflagrar a greve, sendo o prazo legal de 72 horas no caso de greves em atividades essenciais;
- a canalização do conflito para o Judiciário Trabalhista, para que este julgue a legalidade da greve e o mérito das reivindicações, por iniciativa de qualquer das partes ou por ofício do Ministério Público do Trabalho, ainda que à revelia das partes;
- a exigência de volta imediata ao trabalho após a decisão da Justiça do Trabalho a respeito da legalidade e/ou do mérito da greve, ainda que o resultado não atenda ao interesse dos trabalhadores, sob pena da paralisação ser considerada abusiva a partir desse momento<sup>(2)</sup>;
- a possibilidade de contratação, pelo empregador, de trabalhadores substitutos aos grevistas, caso a greve seja considerada abusiva (art. 7º, parágrafo único) (BRASIL, 1989).

Estas restrições limitam o exercício do direito de greve garantido constitucionalmente, ao definir um conjunto de regras a serem cumpridas pelos grevistas e, especialmente, ao prever a intervenção compulsória da Justiça do Trabalho.

Enfim, as mudanças ocorridas no âmbito do sistema brasileiro de relações de trabalho, no final da década de 1980, significaram, por um lado, a ampliação das liberdades sindicais, mas, por outro lado, não conseguiram eliminar o viés autoritário de nossa cultura trabalhista.

## **2. O FÓRUM NACIONAL SOBRE CONTRATO COLETIVO E RELAÇÕES DE TRABALHO: UMA INÉDITA EXPERIÊNCIA TRIPARTITE**

O debate sobre a reforma da estrutura e da legislação sindical travado durante a Assembleia Nacional Constituinte foi retomado pelas centrais sindicais no início da

---

(2) Essa regra pode levar a uma situação na qual a greve pode ser declarada legal ou não abusiva — por atender a todos os requisitos da Lei n. 7.783/1989 —, mas o Tribunal do Trabalho, ao julgar o mérito das reivindicações, indefira todas elas, não concedendo qualquer ganho aos trabalhadores, e declare ilegal ou abusiva a continuidade do movimento após esta sua decisão.

década de 1990 e se aprofundou no governo transitório do ex-presidente Itamar Franco, com a criação, pelo então Ministro do Trabalho e Emprego, Walter Barelli, do Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho. Esse fórum foi uma iniciativa institucional inédita no país, com vistas à discussão tripartite sobre possíveis alternativas de mudança no modelo vigente, herdado da “Era Vargas”.

Cabe mencionar que o governo Itamar Franco tomou outras iniciativas que visavam a participação de segmentos da sociedade civil organizada em fóruns e câmaras, com o objetivo de discutir e formular políticas públicas. Tal estratégia pretendia atenuar a fragilidade institucional de um governo provisório, surgido de uma profunda crise política.

O Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho, segundo seus principais mentores<sup>(3)</sup>, constituiu-se numa tentativa de “criar condições para que todas as partes interessadas pudessem apresentar suas posições e, a partir disso, trabalhar em conjunto para estabelecer as novas regras [para as relações trabalhistas]” (BRASIL, 1994), ao invés de o Estado propor mudanças de forma unilateral.

O Fórum Nacional foi instalado em 22 de setembro de 1993, no Rio de Janeiro, e seus trabalhos prosseguiram até 10 de dezembro daquele ano, quando foram concluídos, sendo composto por 11 representantes de entidades empresariais, 11 de trabalhadores e 11 de diferentes órgãos do Estado e da sociedade civil, que definiram o regimento interno do Fórum. Os trabalhos do Fórum Nacional foram complementados pela realização de cinco Fóruns Regionais, coordenados pelas Delegacias Regionais do Trabalho. Por fim, paralelamente ao Fórum Nacional, realizou-se, ainda, um Seminário Internacional, onde representantes de 11 países (Alemanha, Argentina, Chile, Espanha, Estados Unidos, França, Itália, Japão, México, Portugal e Uruguai) expuseram e discutiram suas experiências sobre relações de trabalho.

O Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho foi organizado em torno de cinco grupos temáticos, que trataram de questões como o relacionamento entre empregadores e empregados, o sistema de negociações coletivas e de solução de conflitos e o papel do Estado nas relações de trabalho. Na penúltima seção do Fórum, os participantes escolheram os temas mais controversos da pauta e realizaram uma nova rodada de debates, com o objetivo de estabelecer consensos mínimos para a elaboração de um documento final. Entre os temas polêmicos escolhidos pelos participantes para a última rodada de debates do fórum destacaram-se, por razões óbvias, os que tratavam do sistema de solução de conflitos trabalhistas e do papel do Estado nas relações de trabalho.

Em relação ao primeiro tema — sistema de solução de conflitos trabalhistas —, a leitura e análise dos relatos dos participantes mostram que, no interior do movimento

---

(3) Além do próprio Ministro Walter Barelli, que por 21 anos foi diretor técnico do DIEESE, estava presente na coordenação do fórum o jurista José Francisco Siqueira Neto, então assessor especial do ministro Barelli e um dos principais expoentes da nova geração de assessores sindicais na área do Direito do Trabalho, tendo sido, por muitos anos, coordenador do Coletivo Jurídico da CUT. Doze anos após, em 2005, Siqueira Neto, também consultor da OIT, seria o coordenador técnico do Fórum Nacional do Trabalho, também de natureza tripartite, criado no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva para discutir a reforma da estrutura sindical brasileira.

sindical, não havia consenso a respeito da manutenção do poder normativo da Justiça do Trabalho, embora houvesse certa concordância em relação ao seu papel para as categorias menos organizadas, no sentido de assegurar o cumprimento da legislação trabalhista. Houve, também, certo consenso em relação à necessidade de se promoverem mudanças no funcionamento da Justiça do Trabalho, de modo a tornar o órgão mais ágil e eficiente no julgamento dos dissídios e execução das sentenças.

No campo empresarial, ao contrário, as posições foram mais homogêneas, tendentes a propor a extinção do poder normativo, substituindo-o por formas de solução de conflitos decididas de comum acordo entre as partes.

Os representantes da Justiça do Trabalho no fórum, por sua vez, também identificavam a necessidade de redefinir as atribuições do órgão, baseados no argumento de que, numa sociedade democrática, ele deveria cumprir um papel coadjuvante na solução dos conflitos entre capital e trabalho, especialmente no tocante aos conflitos de interesse de natureza coletiva.

Para o representante da Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho — Anamatra —, por exemplo, na atualidade, a Justiça do Trabalho havia se tornado a “Justiça dos desempregados”, tendo deixado de cumprir um papel relevante na solução dos conflitos de interesse coletivos. Não obstante, ele afirmou a importância do órgão para a solução de conflitos de direito — ou de natureza jurídica —, em que o que está em jogo é a interpretação da lei e a garantia de seu cumprimento pelas partes (BRASIL, 1994, p. 311).

O resultado do Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho foi um documento final que expressava o consenso possível entre os representantes dos trabalhadores, dos empresários e do governo sobre as bases das mudanças a serem implementadas no sistema brasileiro de relações de trabalho. O texto do documento, na íntegra, encontra-se reproduzido a seguir:

Os integrantes do Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil, reunidos no Rio de Janeiro entre os meses de outubro e dezembro de 1993, afirmam a seguir suas convicções livremente debatidas, consensualmente adotadas e pautadas pelo respeito à ética e à democracia.

1º O atual sistema de relações de trabalho no Brasil caracteriza-se pela tradição corporativista, por uma legislação extensa e desatualizada, pela tutela do Estado e pela negação do conflito entre empregadores e empregados.

2º Essa característica resulta em enormes dificuldades no sentido de se encontrar soluções conjuntas para os conflitos entre capital e trabalho e entre o Estado e seus servidores por meio de processos democráticos.

3º É necessário que tal sistema sofra transformações que possam torná-lo participativo e transparente e que tenham como objetivo maior a cidadania.

4º Essas transformações devem balizar-se especialmente pela valorização do emprego, melhoria nas condições de trabalho, remuneração e salário, pela formação e qualificação profissionais, pela proteção contra as demissões imotivadas e pelo respeito às especificidades do setor público.

5º Essas transformações apontam para:

- a necessidade da negociação entre as partes sem a interferência compulsória de terceiros, inclusive no setor público;
- a necessidade de espaços para o exercício da negociação de formas alternativas e aplicação das normas sem a desregulamentação do Direito;
- a necessidade da manutenção da competência da Justiça do Trabalho para julgamento dos dissídios coletivos de natureza jurídica;
- a necessidade de que os conflitos de interesse e dissídios coletivos de natureza econômica somente sejam examinados pela Justiça do Trabalho mediante a provocação das partes de comum acordo, sendo a decisão proferida de natureza irrecorrível;
- a necessidade de que as normas coletivas permaneçam em vigor até que normas posteriores as renovem, alterem ou suprimam;
- a necessidade de que a competência da Justiça do Trabalho no julgamento de conflitos de natureza jurídica também se estenda ao setor público;
- a necessidade de adoção dos princípios de plena liberdade sindical e direito de representação dos trabalhadores no local de trabalho;
- a necessidade de adoção de normas eficazes de cumprimento das regras acordadas entre as partes, com o necessário aparelhamento do Ministério do Trabalho, no sentido de estimular e sustentar o efeito da livre negociação e o conseqüente compromisso com a aplicação do objetivo negociado.

6º A necessidade de um período de transição entre o sistema atual e o modelo moderno e democrático de relações de trabalho que se pretende construir” (BRASIL, 1994).

O Fórum de 1993 tentou dar continuidade ao processo de transição para um novo modelo de relações de trabalho, iniciado com a Assembleia Nacional Constituinte e seu documento final refletiu o adensamento dessa reflexão entre os atores sociais.

No caso do movimento sindical, a análise dos relatórios dos grupos temáticos, particularmente dos que trataram do papel do Estado no sistema de relações de trabalho, revela, por um lado, o amadurecimento das posições assumidas pela CUT, rumo a uma compreensão mais complexa acerca das articulações entre a regulação pública dos conflitos de classe e a necessidade de fortalecer a capacidade de autodefesa dos trabalhadores. Por outro lado, evidencia a cristalização de posições conservadoras no interior do movimento sindical, expressadas nas intervenções dos representantes da CGT. Tais posições manifestaram a recusa a quaisquer alterações de fundo na lógica de funcionamento do sistema de relações de trabalho, já explicitada no documento da central citado no início deste texto.

Apesar de sua importância, os debates iniciados no Fórum de 1993 não resultaram em propostas legislativas e não tiveram continuidade nos dois mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Ao contrário, o que ocorreu naquele período foi uma clara

tentativa de promover a flexibilização dos direitos trabalhistas por meio de iniciativas unilaterais do Executivo, movimento que culminou, em 2001, na tentativa de impor a prevalência dos acordos e convenções coletivas sobre a legislação trabalhista, por meio de Projeto de Lei n. 5.483/2001<sup>(4)</sup>.

### 3. O FÓRUM NACIONAL DO TRABALHO — FNT — E A RETOMADA DO DEBATE SOBRE A REFORMA DO SISTEMA DE RELAÇÕES DE TRABALHO

No primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o governo tentou retomar a discussão tripartite sobre possíveis mudanças na legislação sindical, com a instauração, no primeiro semestre de 2003, do Fórum Nacional do Trabalho — FNT. O compromisso de mudança na estrutura sindical foi firmado no programa de governo do primeiro mandato do presidente Lula, sendo justificado pela necessidade de democratizar as relações entre capital e trabalho e fortalecer a organização dos trabalhadores.

De forma semelhante ao fórum organizado em 1993, o FNT teve natureza tripartite, sendo composto por representantes de trabalhadores e empresários e, do lado estatal, por representantes e consultores do Ministério do Trabalho e Emprego. Na cerimônia de instalação do Fórum, em abril de 2003, o então Ministro do Trabalho e Emprego, Jacques Wagner, enfatizou que o propósito final almejado pelo governo com aquela iniciativa era elaborar uma proposta minimamente consensual de alteração da legislação sindical, a ser encaminhada ao Congresso Nacional para apreciação e posterior votação. Com se tratava de uma reforma que implicaria em mudanças na Constituição, ela seria precedida de uma Emenda Constitucional, cuja aprovação dependeria de *quorum* qualificado nas duas casas legislativas (três quintos dos membros de cada uma delas), em dois turnos de votação.

Os trabalhos do FNT se desenvolveram ao longo de 2003 até o início de 2004 e seu relatório final, entregue ao Presidente Lula em abril de 2004, serviu de base à elaboração de uma Proposta de Emenda Constitucional — PEC — e de um Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais, até hoje não enviado ao Congresso, dada a necessidade prévia de aprovação da PEC.

Durante esse período, foram realizadas Conferências Estaduais do Trabalho em todas as unidades da Federação, que contaram com a participação de diversos atores ligados ao mundo do trabalho. Nessas conferências, coordenadas pelas Delegacias Regionais do Trabalho, foram colhidos subsídios para a Comissão de Sistematização do Fórum.

Foram realizadas, também, consultas a juristas e membros de associações profissionais da área trabalhista, reunidos na Comissão Nacional de Direito e Relações de Trabalho, bem como às autoridades de outras esferas do Poder Público, como o Tribunal

(4) O Projeto de Lei n. 5.483/2001 previa a alteração do art. 618 da CLT, invertendo o Princípio da Hierarquia dos Instrumentos, pelo qual a lei prevalece sobre o resultado da negociação, sempre que a primeira for mais favorável ao trabalhador. Caso aprovado, o negociado passaria a prevalecer sobre o legislado. O projeto de lei foi aprovado na Câmara dos Deputados e, depois, retirado de tramitação no Senado pelo Governo Lula, em troca da criação do FNT no início de 2003.

Superior do Trabalho — TST — e o Ministério Público do Trabalho — MPT —, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

Além disso, a coordenação nacional do Fórum recebeu e examinou diversas contribuições provenientes das confederações de trabalhadores, com as quais realizou cinco encontros oficiais.

Em suma, o FNT procurou envolver em seus debates o maior número possível de atores relevantes do mundo do trabalho, de forma a que pudesse ter a legitimidade social necessária ao encaminhamento de uma reforma substantiva do ordenamento jurídico que embasa a estrutura sindical brasileira. Entretanto, como veremos mais à frente, todo esse esforço em assegurar legitimidade e representatividade ao FNT não foi capaz de romper as resistências existentes no meio sindical e empresarial acerca de mudanças na legislação sindical. Não obstante essas resistências, o resultado final do FNT, expresso no Anteprojeto de Lei de Relações de Trabalho, constitui um documento arrojado e audacioso, que reflete o anseio de mudanças no campo das relações de trabalho de segmentos da elite empresarial, da vanguarda social do sindicalismo e do próprio governo. A seguir, serão identificadas e analisadas as principais alterações propostas pelo FNT para o sistema brasileiro de relações de trabalho.

A Exposição de Motivos do Anteprojeto de Lei de Relações de Trabalho realiza um diagnóstico das relações de trabalho no Brasil, do qual serão reproduzidos alguns trechos mais importantes.

[...] o atual sistema de relações de trabalho é herdeiro de uma tradição corporativista que remonta à década de 30 e cujos fundamentos persistem até hoje [...]. As mudanças introduzidas ao longo dos anos desfiguraram os propósitos originais desse sistema, mas não conduziram à plena democratização das relações de trabalho.

A Constituição de 1988 pôs fim à interferência e à intervenção do Poder Público na organização sindical, restabeleceu o direito de greve e consagrou o princípio da livre associação sindical e profissional [mas] manteve a unicidade, o sistema confederativo, a contribuição sindical obrigatória, o poder normativo da Justiça do Trabalho e ainda criou a contribuição confederativa, que possibilitou o acesso a mais uma fonte de custeio para as entidades sindicais sem garantia de contrapartida aos seus representados.

O fim do controle político e administrativo das entidades sindicais representou inegável avanço [...]. Mas, diante da determinação constitucional de registro no órgão competente [...], o Ministério do Trabalho e Emprego [...] continuou a desempenhar esse papel.

Desde então, este Ministério enfrenta a difícil tarefa de disciplinar o registro sindical, por meio de instrumentos normativos de caráter administrativo, tendo que observar o princípio da unicidade sem afrontar a liberdade sindical [...].

A Constituição da República também assegurou aos servidores públicos o direito a livre associação sindical e o direito de greve [...]. Contudo, os

servidores não foram contemplados com o direito à negociação e continua pendente a regulamentação do exercício do direito de greve [...].

Outro avanço inscrito na Constituição de 1988 foi o estabelecimento da garantia de eleição de um representante dos trabalhadores em empresas com mais de 200 empregados [...]. Na prática, porém, esse direito não se efetivou por falta de regulamentação legal.

Descompasso semelhante ocorreu em relação às centrais sindicais. Organizadas à margem das imposições legais, algumas delas se firmaram como as principais entidades nacionais de representação dos trabalhadores [...]. Mas [...] não tiveram assegurada em lei a personalidade sindical.

Enfim, o texto constitucional refletiu o estágio das lutas sindicais e a dinâmica das relações de trabalho características do período de redemocratização nacional. Contudo, a tentativa de conciliação da liberdade sindical com a unicidade sindical revelou-se contraditória e abriu brechas para a pulverização de entidades sindicais e para o surgimento de ‘sindicatos de carimbo’. [...]

Quanto à negociação coletiva, houve, nos últimos anos, um aumento do número de acordos coletivos e uma queda no número de julgamentos de dissídios coletivos [mas] o processo [...] continuou restrito ao momento da data-base e limitado em sua abrangência e níveis de articulação.




A Justiça do Trabalho, por sua vez, continuou a desempenhar relevante papel. Contudo, o próprio Tribunal Superior do Trabalho admite que o país se tornou recordista em volume de reclamações trabalhistas. Além disso, a prevalência de soluções judiciais para conflitos de interesse tem representado, muitas vezes, a persistência de impasses que poderiam ser resolvidos por meio de composição voluntária, com segurança jurídica e sem prejuízo do acesso ao poder judiciário.

Essas e outras questões suscitam há décadas o debate público e indicam a necessidade de aprimorar o atual sistema de relações de trabalho [...] (BRASIL, 2005).

O diagnóstico presente nessa citação parte da constatação das antinomias presentes na Constituição de 1988 no tocante ao modelo de relações de trabalho e identifica suas consequências perversas sobre a ação e a estrutura sindical no país. Para superar essas contradições, propôs-se uma reforma sistêmica do ordenamento jurídico e institucional que rege a organização e a representação sindical, cujos objetivos seriam:


- a) o fortalecimento da representação sindical, em todos os níveis e âmbitos de representação;
- b) o estabelecimento de critérios de representatividade, organização sindical e democracia interna nas entidades;
- c) a definição de garantias eficazes de proteção à liberdade sindical e de prevenção de condutas antissindicais;
- d) a promoção da negociação coletiva como procedimento fundamental de diálogo entre trabalhadores e empregadores;
- e) a extinção de qualquer recurso de natureza parafiscal para custeio de entidades sindicais e a criação






da contribuição de negociação coletiva; f) o estímulo à adoção de meios de composição voluntária de conflitos do trabalho, sem prejuízo do acesso ao Judiciário trabalhista; g) o reconhecimento da boa-fé como fundamento do diálogo social e da negociação coletiva; h) a democratização da gestão das políticas públicas na área de relações de trabalho por meio do estímulo ao diálogo social; i) a disciplina do exercício do direito de greve no contexto de uma ampla legislação sindical indutora da negociação coletiva; j) a disposição de mecanismos processuais voltados à eficácia dos direitos materiais, da ação coletiva e da vocação jurisdicional da negociação coletiva; k) a definição de regras claras de transição, para que as entidades sindicais preexistentes possam se adaptar às novas regras (BRASIL, 2005).

Os objetivos almejados pela reforma sindical inspiram-se no princípio da autonomia privada coletiva que é, justamente, a prevalência da autocomposição de interesses entre as partes como forma de solução dos conflitos coletivos de interesse. Ou seja, a reforma proposta visava institucionalizar e normatizar, com base em novos parâmetros, a prática da negociação coletiva. A reforma sindical, portanto, consagraria 25 anos de prática negocial, consolidando ao nível institucional uma mudança política que começou a ser gestada no final da década de 1970.



Não obstante a prevalência da autocomposição, mediante a previsão de um conjunto de normas e mecanismos para estimular e fortalecer a negociação coletiva, a reforma sindical proposta pelo FNT preservava a possibilidade da heterocomposição para a solução de conflitos de interesse, seja por meio da Justiça do Trabalho ou da arbitragem privada, em ambos os casos na hipótese de comum acordo entre as partes. Na verdade, seria ingênuo considerar que, num fórum tripartite, perpassado pelos mais diversos conflitos, fosse possível propor a extinção de um mecanismo que tem uma história de mais de 60 anos, em torno do qual se articula um conjunto de atores e interesses, inclusive os do aparelho do Estado. A tônica da reforma proposta foi, portanto, a de uma reestruturação a mais ampla possível, sem, contudo, alterar a natureza do sistema de relações de trabalho. No entanto, foram propostas alterações importantes no mecanismo heterocompositivo, que deixaria de ser compulsório para se tornar voluntário, só podendo ser acionado de comum acordo entre as partes e uma vez esgotadas as possibilidades de autocomposição.



A proposta de reforma sindical do FNT manteve, também, a centralidade do Estado no sistema de relações de trabalho, embora o seu papel tenha sido redefinido — de tutelar para regulador —, prevendo-se, inclusive, a criação de uma espécie de agência regulatória do sistema, o Conselho Nacional de Relações de Trabalho — CNRT.

Como já mencionado, por se tratar de um anteprojeto que pressupunha prévia alteração da Constituição Federal, ele deveria ser precedido de uma Emenda Constitucional. A Proposta de Emenda à Constituição — PEC —, de n. 369 muda a redação dos arts. 8º, 11, 37 e 114 da Constituição Federal. No quadro abaixo, elaborado pela autora do presente texto com base em documento original, estão sintetizadas as principais alterações propostas pela PEC n. 369.

**Quadro 1: Alterações propostas pela Proposta de  
Emenda Constitucional n. 369/2005**

Artigo/ inciso	Redação atual/ alteração proposta
8º Inciso II	Condiciona a atribuição de personalidade sindical às entidades, pelo Estado, à observância de critérios de representatividade, de participação dos representados e de agregação. Atualmente, a redação desse inciso trata da unicidade sindical compulsória.
Inciso IV	Estabelece a contribuição de negociação coletiva, fixada e aprovada em assembleia, a ser descontada em folha de pagamento. Essa contribuição substituiria a atual taxa confederativa, arrecadada após a celebração do instrumento normativo, por ocasião da data-base. Essa taxa não precisa ser aprovada em assembleia, mas o trabalhador, individualmente, pode se opor ao seu pagamento. A contribuição de negociação coletiva, uma vez aprovada em assembleia, não poderia ser contestada individualmente pelo trabalhador.
11	Assegura a representação dos trabalhadores nos locais de trabalho, remetendo para a lei complementar a definição dos critérios de representação. A atual redação desse artigo diz que nas empresas com mais de 200 empregados poderá haver a eleição de um trabalhador, com vistas à representação no local de trabalho. No Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais o direito de organização nos locais de trabalho foi regulamentado no Título II, prevendo-se a eleição de representantes, em número crescente, conforme o tamanho da empresa.
37	Prevê o direito de negociação coletiva aos servidores públicos, não contemplado pela CF 1988. Atualmente, trata, entre outros assuntos, do direito de greve dos servidores públicos, remetendo sua regulamentação à edição de uma lei complementar.
114	Institui o princípio do comum acordo entre as partes para a instauração dos dissídios coletivos de trabalho. Antes da PEC 369, a Emenda Constitucional nº 45, que tratou da reforma do poder judiciário, já havia estabelecido esse princípio. Além disso, inclui no Inciso III desse artigo um parágrafo que dispõe que o Ministério Público poderá ajuizar ação coletiva, em caso de greve em atividade essencial, quando não forem assegurados os serviços mínimos à comunidade.

Fonte: Proposta de Emenda Constitucional n. 369/2005.  
Elaboração: A autora.

As alterações constitucionais mencionadas no Quadro 1 seriam o ponto de partida para a implementação da reforma sindical, cuja proposta se encontra no Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais, ainda não enviado ao Congresso Nacional, pois a PEC n. 369 encontra-se virtualmente estacionada na Câmara dos Deputados.

O anteprojeto se estrutura em torno de cinco grandes temas, a saber: organização sindical, financiamento da estrutura sindical, negociação coletiva, direito de greve e sistema de solução de conflitos.

Quanto à estrutura sindical, as propostas do FNT alteram substancialmente a forma de organização dos trabalhadores. Os principais aspectos da proposta são:

- enquadramento sindical por ramo de atividade ou setor econômico, substituindo o sistema atual, baseado na categoria profissional, sendo o sindicato constituído pelo critério do ramo de atividade preponderante;
- reconhecimento da personalidade sindical das centrais sindicais;
- garantia de exclusividade de representação apenas para as entidades sindicais atualmente existentes que comprovarem representatividade, por meio da

sindicalização de pelo menos 20% dos trabalhadores de suas bases, num prazo de 3 a 5 anos, e desde que adotem regras estatutárias definidas pelo Conselho Nacional de Relações de Trabalho — CNRT —, a quem caberia, ainda, a aferição da representatividade;

- os sindicatos criados após a reforma, bem como aqueles que não alcançassem o patamar mínimo de representatividade, após 5 anos, não gozariam do direito à exclusividade de representação, critério este que assegura a unicidade sindical apenas às entidades efetivamente representativas;
- instituição do conceito de representatividade derivada, pelo qual a entidade de grau superior (federação, confederação ou central sindical) pode ceder parte de sua taxa de sindicalização à entidade de grau inferior que não obtiver o percentual mínimo de filiação previsto para cada instância. As entidades criadas a partir do conceito de representação derivada também não teriam exclusividade de representação;
- estabelecimento de critérios para o reconhecimento das centrais sindicais, confederações e federações, baseados na representatividade comprovada por parte das entidades a elas filiadas e na abrangência geográfica das mesmas.

Quanto ao financiamento da estrutura sindical, o anteprojeto prevê a extinção gradual do imposto sindical, em três anos, contados a partir do início da vigência da nova estrutura sindical, e a extinção sumária das contribuições assistencial e confederativa. Por outro lado, prevê a criação da contribuição de negociação coletiva, a ser definida em assembleia convocada pelo sindicato e cobrada de todos os trabalhadores cobertos pelo instrumento normativo resultante da negociação. Outras fontes de financiamento das entidades sindicais seriam a contribuição associativa (paga pelo trabalhador sindicalizado), os frutos do rendimento do seu patrimônio, as doações e legados previstos em estatuto, as multas e outras rendas.

No que se refere à negociação coletiva, entre as principais mudanças previstas pelo anteprojeto estão:

- a definição de níveis de negociação compatíveis com a representação sindical (nacional, interestadual, intermunicipal e municipal);
- a extensão do direito de negociação coletiva aos servidores públicos;
- a possibilidade de instauração de processo negocial pelas federações e confederações, desde que previamente autorizadas pelos sindicatos de base e tendo em vista o âmbito de representação dos atores coletivos;
- atribuição, às centrais sindicais, de papel negocial, em se tratando de negociações tripartites, conforme a natureza dos interesses envolvidos;
- ultratividade dos instrumentos normativos por um período de 90 dias contados da expiração dos mesmos, após os quais as partes, de comum acordo, poderão ajustar nova prorrogação.

Em relação ao sistema de solução de conflitos, como já mencionado, o anteprojeto dá primazia à autocomposição de interesses, criando uma série de instrumentos de fortalecimento da capacidade contratual dos sindicatos. Entretanto, mantém a possibilidade de solução pela via heterocompositiva, desde que ela seja suscitada de comum acordo entre as partes. A heterocomposição poderia ocorrer mediante arbitragem pública ou privada, também escolhida de comum acordo.

O anteprojeto, entretanto, não esclarece sobre a forma de solução do conflito caso uma das partes não concorde com a instauração do dissídio. Essa situação já está sendo vivenciada na prática desde que a Emenda Constitucional n. 45, que começou a vigorar no final de 2004, estabeleceu o princípio do comum acordo como condição para ajuizamento do dissídio coletivo.




O princípio do comum acordo é altamente polêmico, pois, se de um lado, pode evitar a interrupção precoce de um processo de negociação, também pode, por outro lado, impedir o acesso ao Judiciário trabalhista numa situação em que uma das partes se encontra em desvantagem e tente revertê-la mediante o ajuizamento do dissídio.

Por fim, o anteprojeto detalha as condições de exercício do direito de greve por parte dos trabalhadores, proibindo a paralisação das atividades por iniciativa do empregador (*lockout*). A regulamentação do direito de greve no anteprojeto da reforma sindical contém avanços importantes para os trabalhadores, como a eliminação dos arts. 8º e 14 da atual lei de greve (Lei n. 7.783/1989). O art. 8º atribui à Justiça do Trabalho, por solicitação de qualquer das partes ou do Ministério Público do Trabalho, o poder de decidir sobre a “procedência, total ou parcial, ou improcedência das reivindicações” (BRASIL, 1989, art. 8º). Já o art. 14, determina que “constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, *bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho*” (BRASIL, 1989, art. 14, grifos meus).

Por outro lado, a nova proposta para o direito de greve reproduz alguns dispositivos previstos na atual lei de greve, muitos deles contraditórios com a ampla garantia prevista no art. 9º da Constituição Federal. Entre eles, a necessidade de aviso prévio de 72 horas, ao empregador, do início da paralisação. Além disso, manteve o mesmo amplo rol de atividades essenciais previstas na Lei n. 7.783/1989, para os quais há maiores restrições à realização de greves.

Por se tratar de um documento que resultou de uma negociação tripartite, o Anteprojeto de Lei de Relações de Trabalho, em tese, não reflete o posicionamento de nenhum dos atores em particular, embora o conteúdo das propostas relacionadas à organização sindical e à negociação coletiva se aproxime muito das reflexões que vinham sendo elaboradas pela cúpula dirigente da CUT desde o início da década de 1990.


Tal semelhança, por sua vez, não foi mera coincidência. Em primeiro lugar, pelo fato de que a CUT investiu de forma consistente, durante muitos anos, na formação de um grupo de dirigentes e assessores, com vistas à elaboração de uma proposta sistêmica de reforma do sistema de relações de trabalho. Embora esse processo formativo tenha




sido menos sistemático após o Fórum de 1993, em função do acirramento das adversidades políticas e econômicas enfrentadas pelo movimento sindical durante os dois mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, o conhecimento acumulado pelas lideranças da CUT a respeito do tema, sem dúvida alguma, exerceu forte influência nos debates do Fórum Nacional do Trabalho.

Por outro lado, deve-se considerar o fato relevante de que o FNT ocorreu num governo que guindou ao poder uma geração de dirigentes sindicais ligados à CUT e ao PT, forjada nas greves e negociações do final dos anos 1970 e dos anos 1980, sendo que dois expoentes dessa geração, Jacques Wagner e Ricardo Berzoini, foram os Ministros do Trabalho no período em que o FNT desenvolveu suas atividades.

A experiência do FNT coroou o processo iniciado com o Fórum de 1993, que logrou tão somente mapear as posições existentes entre os atores sociais a respeito de possíveis mudanças no sistema de relações de trabalho, em virtude do caráter transitório do governo Itamar Franco, que impedia avanços mais consistentes. O FNT, nesse sentido, foi muito além de seu antecessor, ao propor uma reforma sistêmica do sistema de relações de trabalho, traduzida na PEC n. 369 e no Anteprojeto de Lei de Relações de Trabalho. Esse avanço, por sua vez, se explica pelo fato de que a reforma sindical era um dos itens programáticos do primeiro mandato do Presidente Lula.



A despeito de sua complexidade, em termos do processo de negociação ocorrido e dos resultados concretos, o FNT foi mais um movimento do processo de reforma do sistema de relações de trabalho brasileiro, já que a tramitação da PEC n. 369 está congelada no Congresso Nacional, em virtude das resistências explicitadas por setores do próprio movimento sindical e por segmentos do empresariado.






Essa paralisia também se explica pelo fato de que a PEC n. 369 foi enviada ao Congresso Nacional quase concomitantemente à eclosão de grave crise política detonada no início de 2005 pelas denúncias de corrupção envolvendo parlamentares da base aliada do Governo Lula — o chamado “escândalo do mensalão” —, que ocuparia a cena política nacional por mais de um ano, impedindo qualquer avanço no campo legislativo no período.

#### **4. O MOVIMENTO SINDICAL DIANTE DA PEC N. 369 E DO ANTEPROJETO DE LEI DE RELAÇÕES DE TRABALHO: UMA MUDANÇA INDESEJADA?**

As resistências em relação às mudanças propostas no FNT partiram de vários setores do movimento sindical.


Para as entidades pertencentes à estrutura sindical confederativa, que se recusaram a compor o FNT, a reforma sindical proposta foi vista como uma ameaça à sua sobrevivência, em virtude da extinção das fontes compulsórias de financiamento e da exigência de representatividade como critério para o reconhecimento da personalidade sindical pelo Ministério do Trabalho. Na verdade, desde a I CONCLAT, em 1981, e durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, a posição dessa ala do movimento sindical




brasileiro tem sido bastante clara no sentido de rechaçar qualquer mudança mais substantiva na estrutura e na legislação sindical vigentes. Por ocasião do FNT, houve intensa mobilização dessa ala do movimento sindical junto ao Congresso Nacional para tentar impedir a tramitação da PEC n. 369.

Em reação ao FNT, dirigentes da estrutura confederativa criaram o Fórum Sindical dos Trabalhadores — FST —, cujas atividades se desenvolveram paralelamente às do FNT. O resultado do FST foi uma proposta alternativa de reforma sindical, encaminhada ao Congresso Nacional pelo ex-deputado federal pelo PC do B, Sérgio Miranda. A proposta de Miranda mantinha praticamente inalterados os atuais pilares da estrutura sindical, como a compulsoriedade do imposto sindical, da unicidade sindical e do poder normativo da Justiça do Trabalho, pouco avançando em relação ao que já havia sido modificado pela Constituição Federal de 1988. Na realidade, as únicas mudanças efetivas propostas pelo projeto do ex-deputado Miranda foram o reconhecimento das centrais sindicais e a criação de comissões sindicais de base controladas pelos sindicatos.

Outro foco de resistência às propostas do FNT foram as correntes não majoritárias no campo da CUT, entre elas, a Corrente Sindical Classista, ligada ao PC do B, que dois anos após o encerramento dos trabalhos do FNT criou uma nova central sindical, a CTB. A Corrente Sindical Classista discordava do fim da unicidade sindical e do imposto sindical, dois elementos importantes da proposta de reforma sindical.



De um modo geral, não houve consenso entre as entidades de base ligadas às centrais sindicais que participaram do FNT acerca da proposta de reforma sindical. Isso mostra que as posições assumidas pelas cúpulas dirigentes das centrais nas discussões do FNT não estavam sendo devidamente debatidas com as bases. De fato, tanto a CUT quanto a Força Sindical só iniciaram o debate com suas entidades de base após a divulgação do primeiro relatório da Comissão de Sistematização do FNT, em agosto de 2004, no qual já constavam os elementos básicos da reforma sindical que estava sendo gestada no fórum.



Os principais pontos de discordância dos sindicatos de base afiliados às centrais em relação às propostas do fórum eram o fim do imposto sindical, ainda que de forma gradativa, a exigência de uma taxa mínima de sindicalização de 20%, a ser alcançada no prazo de 5 anos após a aprovação da PEC n. 369 e do Anteprojeto de Lei de Relações de Trabalho, o fim da unicidade sindical, a possibilidade das centrais criarem sindicatos e participarem de processos de negociação coletiva. Esses pontos da reforma foram vistos pelos sindicatos como uma ameaça a seu *status quo*, em favor das centrais e, mesmo, uma ameaça a sua sobrevivência, a médio prazo.

Além das discordâncias em relação ao teor das propostas da reforma sindical, havia um temor, por parte de algumas lideranças sindicais, de que se o Anteprojeto de Lei de Relações de Trabalho fosse votado no Congresso Nacional corria-se o risco de que seus elementos mais avançados fossem suprimidos, como o direito de organização nos locais de trabalho e a penalização de empresas por conduta antissindical, dada a correlação de forças desfavorável vigente no Congresso no início do primeiro mandato do Presidente

Lula. Por isso, também, não houve empenho do movimento sindical no encaminhamento do projeto do FNT no Congresso Nacional.

Como se vê, a reação do movimento sindical às propostas do FNT foi negativa, independentemente da central sindical e das suas diversas correntes políticas. De fato, caso fosse aprovada, a reforma sindical colocaria em risco a sobrevivência política e financeira de muitas entidades e, na medida em que fossem ocorrendo as mudanças previstas no Anteprojeto de Relações de Trabalho, representaria a ruptura com o modelo vigente há tantas décadas. Esse modelo, com todas as suas limitações, tem viabilizado a organização da classe trabalhadora e contribuído para a conquista de inegáveis avanços no campo dos direitos trabalhistas. Ao que tudo indica, a avaliação do movimento sindical foi que a alteração do modelo vigente traria mais riscos que oportunidades, a curto, médio e longo prazo.

Caso o debate sobre a reforma sindical venha a ser retomado futuramente, ele terá que considerar outras questões, além dessas de natureza mais imediata, anteriormente citadas.

Uma delas se relaciona com uma das características mais perversas do funcionamento do mercado de trabalho no Brasil, que é a elevadíssima rotatividade. Combinada à ausência de mecanismos eficazes que coíbam a dispensa imotivada, a rotatividade dificulta enormemente a constituição de vínculos mais duradouros entre os trabalhadores e suas entidades representativas, sendo esses indispensáveis para viabilizar taxas de sindicalização mais expressivas. Não é possível pensar que um sindicato possa obter sucesso em campanhas de filiação quando 30% ou 40% de sua base permanecem menos de seis meses num mesmo posto de trabalho.

São inúmeras e complexas as dificuldades no caminho de um projeto de reforma sindical. Além dos interesses em jogo, devem ser consideradas na concepção de uma proposta de mudança na estrutura sindical as características do mercado de trabalho brasileiro, as desigualdades econômicas regionais e setoriais existentes no país. Entretanto, é urgente e necessário ampliar o potencial de intervenção da vanguarda social do sindicalismo, sob pena de se tolher a capacidade de mobilização dos trabalhadores nas fronteiras mais dinâmicas do capitalismo brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Crise econômica e interesses organizados*. O sindicalismo no Brasil dos anos 1980. São Paulo: Fapesp/Edusp, 1996.

\_\_\_\_\_. O sindicalismo brasileiro entre a conservação e a mudança. In: ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares; SORJ, Bila. *Sociedade e Política no Brasil pós-1964*. São Paulo: Brasiliense, 1983a.

\_\_\_\_\_. Novas demandas, novos direitos. Experiências do sindicalismo paulista na última década. *Dados Revista de Ciências Sociais*, 26 (3), Rio de Janeiro, 1983b.

BRASIL. *Constituição da República Federativa*. Brasília: 1988. Gráfica do Senado Federal.

\_\_\_\_\_. Lei n. 7.783/1989. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, ano CXXVII, n. 122, 29.6.1989.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho. *Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil*. Brasília: Ministério do Trabalho, 1994.

\_\_\_\_\_. Reforma Sindical. *Proposta de Emenda à Constituição* — PEC n. 369/2005. Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais. Brasília: MTE, 2005.

CAMPANTE, Rubens G. *O patrimonialismo e o corporativismo na tradição brasileira*: em torno de uma releitura de Raymundo Faoro e Oliveira Vianna. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, 2001.

CARDOSO, Adalberto Moreira. *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2003.

COLLOR, Fernando (Presidente). *Brasil: um projeto de reconstrução nacional*. Brasília: Imprensa Nacional, 1991.

COSTA, Hélio da. *Em busca da memória*. Comissão de fábrica, partido e sindicato no pós-guerra. São Paulo: Scritta, 1995.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2006.

GOMES, Ângela Maria de Castro. *Cidadania e direitos do trabalho*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

\_\_\_\_\_. A práxis corporativa de Oliveira Vianna. In: MORAIS, João Q. de; BASTOS, Elide R. (orgs). *O pensamento de Oliveira Vianna*. Campinas: UNICAMP, 1993.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Limites constitucionais da liberdade sindical no Brasil. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso; MATTOSO, Jorge; SIQUEIRA NETO, José Francisco; POCHMANN, Marcio; OLIVEIRA, Marco Antonio. *O mundo do trabalho*. Crise e mudança no final do século. Campinas: Scritta, 1994.

OLIVEIRA, Marco Antônio. *Política trabalhista e relações de trabalho no Brasil*: da era Vargas ao Governo FHC. Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2002.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SILVA, Antônio A. da. Marcos legais do corporativismo do Brasil. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso; MATTOSO, Jorge; SIQUEIRA NETO, José Francisco; POCHMANN, Marcio; OLIVEIRA, Marco Antonio. *O mundo do trabalho*. Crise e mudança no final do século. Campinas: Scritta, 1994.

SIQUEIRA NETO, José Francisco. Contrato coletivo de trabalho. Requisitos e condicionantes para sua implantação no Brasil. OLIVEIRA, Carlos Alonso; MATTOSO, Jorge; SIQUEIRA NETO, José Francisco; POCHMANN, Marcio; OLIVEIRA, Marco Antonio. *O mundo do trabalho*. Crise e mudança no final do século. Campinas: Scritta, 1994.

VIANNA, Luís Werneck. Prefácio. In: CARDOSO, Adalberto Moreira. *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2003.

Recebido em: 15 de janeiro de 2010.

Aceito em: 8 de agosto de 2010.