

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

MÁRCIO FERREZIN CUSTODIO

A PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SINDICAIS NOS  
COLEGIADOS DE ÓRGÃOS PÚBLICOS

São Paulo

2009

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

MÁRCIO FERREZIN CUSTODIO

A PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SINDICAIS NOS  
COLEGIADOS DE ÓRGÃOS PÚBLICOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Orientadora: Prof. Dr José Francisco Siqueira Neto

São Paulo

2009

MÁRCIO FERREZIN CUSTODIO

A PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SINDICAIS NOS  
COLEGIADOS DE ÓRGÃOS PÚBLICOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. José Francisco Siqueira Neto-Orientador  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Profa. Dra. Patrícia Tuma Martins Bertolin  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Prof. Dr. Jorge Pinheiro Castelo  
Universidade de São Paulo

Aos amados Alessandra, João e Artur.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus pela saúde e força ao longo dessa caminhada, tornando a enriquecedora e prazerosa.

Ao professor José Francisco Siqueira Neto, mestre, orientador e mais do que isso, compreensivo amigo de todas as horas, a minha eterna gratidão.

Aos professores Patrícia Tuma Martins Bertolin e Jorge Pinheiro Castelo, diante dos preciosos comentários quando da minha qualificação ou mesmo pelo contato diário, por me auxiliarem sobremaneira na realização deste trabalho.

À professora Suzana Mesquita pela valiosa ajuda inicial.

Às demais pessoas de convívio acadêmico, profissional e social que com igual importância, mas por um lapso de memória escaparam desses agradecimentos, me auxiliaram na finalização do trabalho

## RESUMO

A necessidade de maior participação política da sociedade civil em modelo de colaboração com o Estado no desenvolvimento de políticas públicas é tema que a cada dia ganha maior dimensão nos países de regime democrático.

Os mais diversos atores sociais que se inserem e se legitimam no contexto da sociedade civil têm papel importante nessa política de colaboração da gestão estatal. Como exemplo partidos políticos, igrejas, ONGs e principalmente as organizações sindicais, dentre outros, não raro se encontram no centro de várias mobilizações políticas, econômicas e sociais da história, o que os legitima enquanto sujeitos sociais junto à comunidade em que se inserem.

Somente em países de tradição democrática é que se pode admitir com maior eficiência que a participação política dos atores sociais pode se realizar com transparência, legitimando desta feita as decisões que são tomadas naquela oportunidade.

No caso brasileiro a Constituição Federal assegura que representantes de trabalhadores e empregadores possam deliberar acerca de assuntos de ordem previdenciária e profissional de interesse de toda a comunidade. As organizações sindicais, nesse particular, é que assumem essa função.

Dentro desse espectro é que se admite que a democracia também se realiza na forma de participação política através da representação da sociedade civil pelas organizações sindicais nos colegiados de órgãos públicos do Estado, tomando decisões não de cunho corporativo, mas de interesse da coletividade como um todo.

Palavras chave:

## ABSTRACT



# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>2. A PARTICIPAÇÃO COMO FUNDAMENTO DE DEMOCRACIA</b> .....	20
1.1. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO. PECULIARIDADES. ....	24
1.2. DEMOCRACIA E SUAS MODALIDADES. ....	28
1.3. DIREITO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA. ....	35
<b>2. A ORGANIZAÇÃO SINDICAL BRASILEIRA</b> .....	40
2.1. A PIRÂMIDE SINDICAL.....	44
2.2. EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL E POLÍTICA DA ORGANIZAÇÃO SINDICAL. ....	47
2.3. AS CENTRAIS SINDICAIS E SUA INTEGRAÇÃO NA ORGANIZAÇÃO SINDICAL. ....	60
<b>3. ORGANIZAÇÃO SINDICAL E PARTICIPAÇÃO</b> .....	65
3.1. A NECESSÁRIA LIBERDADE E AUTONOMIA SINDICAIS. ....	68
3.2. CONSERTAÇÃO SOCIAL E NEOCORPORATIVISMO. A PARTICIPAÇÃO DOS SINDICATOS. ....	73
3.2.1. <b>O caso espanhol</b> .....	80
3.2.2. <b>O caso italiano</b> .....	83
<b>4. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS ORGANIZAÇÕES SINDICAIS</b> .....	85
4.1. QUESTÕES SUJEITAS A DISCUSSÃO E DELIBERAÇÃO.....	93
4.1.1. <b>Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)</b> . ....	94
4.1.2. <b>Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT)</b> . ....	96
4.1.3. <b>Conselhos do Ministério da Previdência Social</b> .....	96
4.2. FÓRUM NACIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA). ....	98
4.3. FÓRUM NACIONAL DO TRABALHO (DA REFORMA SINDICAL). ....	100
4.4. PACTO CONTRA A CRISE ECONÔMICA. ....	102
<b>CONCLUSÃO</b> .....	103
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	106

## 1. INTRODUÇÃO

O fundamento do regime democrático, adotado comumente pela maioria das nações, especialmente as do ocidente, pode ser encarado de várias formas se tomarmos como ponto de partida a relação entre o Estado e a sociedade civil, com a qual se estabelece o poder político (sócio econômico, cultural). A concepção do fenômeno da democracia atual, pós moderna, difere muito do modelo adotado no seu nascedouro pelos clássicos, especialmente em decorrência da complexidade das sociedades contemporâneas. A partir de toda essa evolução é que a posição de um país democrático (conjugadamente também como “de direito”) pode, portanto, se apresentar segundo as diversas formas imaginadas, estudadas e definidas pela ciência até então, principalmente, se nos depararmos com a origem desse fenômeno até os dias atuais.

Tomando-se por base a divisão histórica e científica do fenômeno da democracia, mundo afora, é que esse trabalho remete à possibilidade da participação efetiva, dos atores sociais nas decisões de poder em nível de colaboração com o Estado, como forma de realização de uma dessas modalidades de democracia (participativa = semidireta). Há nesse contexto de democracia participativa, uma variação do significado da representação política dos indivíduos e da sociedade, como um todo através da participação dos grupos sociais. No cenário político (econômico e social) de um país, é inegável que a complexidade do fenômeno democrático, mais precisamente de seus modelos, encontra-se presente, mesmo quando essa alternativa de divisão de poder se mostra prevista formalmente, no correspondente ordenamento jurídico. De todo modo resulta em fator de suma importância nos respectivos destinos políticos desta ou daquela nação, seja pela maneira como interagem sociedade e o Estado, seja pelo próprio mérito das decisões deliberadas e tomadas.

Tendo ou não a previsão legal ou mesmo consentida do Estado, essa interlocução nos rumos do Poder com os grupos sociais, através da atuação destes representantes dos cidadãos em determinados assuntos de interesse geral, podemos dizer que cidadania e a realidade democrática caminham de forma

compassada nas relações internas e até de soberania (como não poderia deixar de ser).

O fenômeno democrático, ou mais precisamente, para o objeto deste estudo, da participação política da sociedade civil é tema que ganha relevo e se desenvolveu ao longo da história da humanidade. Não se trata, como dito anteriormente, de fenômeno novo, ainda que sua evolução tenha ocorrido de forma bastante gradual no contexto histórico mundial, necessitando até do enfrentamento de guerras civis, para que sua concretização dentro do cenário político da época fosse devidamente contemplada<sup>1</sup>.

Inquestionavelmente na história política mundial um dos fatores que impulsionaram o ressurgimento do fenômeno democrático, teve como seu ponto de partida a transição entre o absolutismo monárquico e o liberalismo econômico, sob a influência direta das causas e resultados da Revolução Francesa tendo o seu início nas decisões tomadas com a independência dos Estados Unidos da América.

Esses movimentos políticos se traduziram, *a priori*, pela pouca interferência do Estado nas relações entre particulares com a finalidade de se trazer maiores equilíbrios a essas mesmas relações. Desde o último século essa característica inicial do liberalismo quase não mais se apresenta, necessitando que o Estado assuma algumas posições perante a sociedade, em decorrência de um mundo que se interage a partir de economias galopantes entre países desenvolvidos, em desenvolvimento e ditos subdesenvolvidos. Em contrapartida ao individualismo reinante a história política mundial acabou criando a figura do Estado de bem estar social (*Welfare State*), que dentro da promoção do “diálogo social”, adota também a necessidade de maior interação com os grupos organizados da sociedade civil.

No seu particular, essa figura da participação política, como uma das formas de se realizar a democracia e igualmente inserida no contexto do “diálogo social”, acaba por envolver o desenvolvimento das relações políticas entre a sociedade civil

---

<sup>1</sup> Os movimentos relativos à Revolução Francesa (com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão - 1789) e da Convenção de Filadélfia (1776) nos Estados Unidos, explica bastante essa passagem histórica.

e o poder constituído, se consolidando, como um exemplo específico, na permitida intervenção dos mais diversos grupos sociais existentes nas questões afetas ao Estado.

No seio de uma comunidade política, mesmo que os sujeitos sociais se caracterizem como instituições autônomas, atuando muitas vezes segundo as distintas ideologias que as recobrem, acabam naturalmente por se inter relacionar, a possibilitando o surgimento e a consolidação de novas formas de desenvolvimento de políticas públicas, a nível de interação com o Estado, com especial finalidade de colocá-las em prática e justificar, em determinadas situações, o consenso e aceite da maior parte da sociedade (regra da maioria) para a tomada desta ou daquela decisão de política pública (econômica ou social).

Não raro o Estado plural (por sinal democrático e de direito) que possibilita num primeiro momento a escolha dos seus mandatários pela sociedade organizada, a qual os legitima na condução do poder político, acaba por demandar maior participação e transparência no trato da coisa pública. De seu turno, o Estado, imbuído no espírito democrático, e que, na melhor das condições se garante mediante essa previsão constitucional de seu regime político (Estado constitucional), legitima igualmente os atores sociais à representação e depois participação (ambas de natureza política) conjunta em determinados órgãos oficiais, para deliberarem e tratarem de assuntos de interesse da coletividade como um todo.

O Estado corporativista, que sucumbiu diante do processo de superação ou mesmo de transformação das instituições da sociedade civil, ao promover o diálogo social adota uma nova postura (neocorporativismo) quando permite a discussão (ainda que setORIZADA) de suas políticas de forma conjunta com os atores sociais. Essa política de “concertação social”, refletida através da elaboração de pactos sociais, apresentou alguns estágios marcantes para a concepção do atual regime de democracia que reina na maioria dos países, e que, repita-se, em boa parte vem refletido nas respectivas Constituições, o que se justifica como garantia desse fenômeno de suma importância para a sociedade.

Por conta dessa conjunção política de divisão e distribuição do poder entre atores sociais e o Estado, ou seja, da importância que esse fenômeno representa na

tomada de decisões e rumos do poder político<sup>2</sup>, a inserção dessa garantia da (representação) e participação (política) no corpo da Constituição se mostra como imprescindível<sup>3</sup>, justamente para se evitar que mandatários de plantão, possam a par de concepções exclusivistas, promover ingerências nesse modelo, até com o fim de suprimi-lo do contexto nacional respectivo.

É com esse fundamento de ordem política, econômica e social, dentre outros, que dentro do Estado democrático e de direito<sup>4</sup>, adotado no caso brasileiro, somente a partir da integração ao Estatuto Político é que melhor se garante a perenidade e imutabilidade dessa condição democrática da participação da sociedade na tomada de decisões junto ao Estado e ao Governo, como já afirmado de forma generalizada pelo professor Konrad Hesse<sup>5</sup>, eis que consistente no espírito e vontade dos

---

<sup>2</sup> “É nesta altura que as instituições sociais se diferenciam para canalizar o poder de direção do grupo e se apresentam como instituições políticas.

*Por fim, a existência de um sistema de instituições políticas regendo as manifestações de poder de direção de uma sociedade faz dela uma ‘sociedade política’.* MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política, legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da democracia.** Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p.3.

<sup>3</sup> “(...) a legitimidade do ordenamento constitucional, cujo fim já não é, apenas, aquela segurança, de todo formal, senão também a justiça substantiva, a justiça material, a justiça que se distribui na sociedade, a justiça em sua dimensão igualitária; portanto, a justiça incorporadora de todas as gerações de ‘direitos fundamentais’ (...) até alcançar, com a democracia participativa, onde têm sede os direitos da quarta geração —sobretudo o direito à democracia— um paradigma de juridicidade compendiado na dignidade da pessoa humana”. BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade.** São Paulo: Malheiros, 2001. p. 28.

<sup>4</sup> “O Estado de direito democrático visa a ‘realização da democracia econômica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa’.” CANOTILHO, J.J.; MOREIRA, Vital. **Constituição da república portuguesa anotada.** v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais; Coimbra: Coimbra Editora, 2007. p. 209.

<sup>5</sup> “Mas, a força normativa da Constituição não reside, tão-somente, na adaptação inteligente a uma dada realidade. A Constituição jurídica logra converte.

verdadeiros donos do poder. Essa menção da realidade de condição democrática no texto constitucional, assume uma regra prescritiva, não um limitador ou mesmo uma regra negativa ou proibitiva. Com efeito, acaba por impor que na expressão, bem como no sistema de se fazer política deste ou daquele país se observem regras ínsitas a uma ordem constitucional democrática.<sup>6</sup>

A organização da sociedade civil, ou melhor dizendo, dos mais distintos grupos sociais que lhes são afetos<sup>7</sup>, e a possibilidade de sua relação e participação nas decisões políticas (de poder), necessariamente com um Estado devidamente organizado, a partir de uma ordem jurídica e democrática e respeitada pelo

---

*r-se, ela mesma, em força ativa, que se assenta na natureza singular do presente (individuelle Beschaffenheit der Gegenwart). Embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas. A Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida, se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretizar essa ordem. Concluindo, pode-se afirmar que a Constituição converter-se-á em força ativa se fizerem-se presentes, na consciência geral —particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional—, não só a vontade de poder (Wille zur Macht), mas também a vontade de Constituição (Wille zur Verfassung).”* HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. p. 19.

<sup>6</sup> MIRANDA, Jorge. **Formas e sistemas de governo**. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 34-5.

<sup>7</sup> “(...) Pode-se dizer que a sociedade civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver ou através da mediação ou através da repressão. Sujeitos desses conflitos e portanto da sociedade civil exatamente enquanto contraposta ao Estado são as classes sociais, ou mais amplamente os grupos, os movimentos, as associações, as organizações que as representam ou se declaram seus representantes; ao lado das organizações de classe, os grupos de interesse, as associações de vários gêneros com fins sociais, e indiretamente políticos, os movimentos de emancipação de grupos étnicos, de defesa dos direitos civis, de libertação da mulher, os movimentos jovens, etc BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007. p.35-6.

Governo<sup>8</sup>, é um fenômeno que somente pode ter alguma razão de ser, ou então, possível a sua subsistência legítima e efetiva em regimes minimamente democráticos. Não que em outro modelo de Administração essa forma de participação política seria inviável, mas a autonomia e legitimidade dessa atuação da sociedade civil, ou mais precisamente, dos atores sociais respectivos poderia se mostrar comprometida com os interesses dos representados. Deveras, nos regimes totalitários essa condição de participação não subsistiria, justamente em função da ausência de liberdade e autonomia dos sujeitos sociais perante o Estado e em função do renegado pluralismo político. No Estado autoritário a liberdade e autonomia dos grupos sociais, quando permitidos, são ínfimas.

Em uma sociedade plural, todavia, a existência dos mais variados grupos sociais é uma questão indissociável da realidade política. Partidos políticos; igrejas; organizações não governamentais; organizações sindicais, dentre outros, são grupos de destaque no cenário nacional. Discriminados ou não no cenário político pelos governantes de plantão, em regra a atuação desses atores sempre se mostrou comprometida com os ideários de uma maior transparência e integração do Estado com a sociedade civil, defendendo interesses próprios do grupo ou mesmo da coletividade em geral.

Quando visto não só pelo lado brasileiro, mas a história política das nações tem evidenciado, que as organizações sindicais se transformaram ao longo do tempo em um dos mais importantes e influentes atores sociais (sejam elas de trabalhadores ou mesmo de empregadores). Inegável a notoriedade da relação do Estado com o sindicalismo, possuindo um estreito traço histórico político, originado não só de uma

---

<sup>8</sup> “Um Governo é legítimo se for, efetivamente, órgão do Poder. Que significa isto? Significa que o Governo só é legítimo se for instrumento a serviço da idéia para cuja realização a coletividade se mantém unida. (...) O Governo é uma instituição. É um ‘corpo’, uma organização estruturada, uma entidade feita de órgãos. É uma instituição destinada a dirigir a coletividade. E o Governo legítimo é o Governo dotado de Poder. Em outras palavras: o Governo legítimo é o Governo formado em consonância com a idéia generalizada de ordem jurídica, de Bem-Comum, e cuja atuação tem por fim a realização prática dessa mesma idéia, TELLES JÚNIOR, Goffredo. **O povo e o poder: todo poder emana do povo e em seu nome será exercido.** p. 37-8.

relação de confronto como, nos dias atuais, também de entendimentos e colaboração.

No processo histórico da política brasileira, todavia, a atuação das organizações sindicais como verdadeiro interlocutor e ator social, não acompanhou o mesmo desenvolvimento de época das demais nações do mundo ocidental, onde o processo democrático se instaurou com maior celeridade. Nossa independência tardia; o processo lento de industrialização, a alternância no poder entre civis e militares; a restrição da legislação quanto à criação, autonomia e atividades das organizações sindicais, como principais fatores, somente vieram dificultar uma maior atuação política<sup>9</sup> destes órgãos classistas. Somente com a redemocratização do país, inaugurada formalmente com a Constituição Federal de outubro de 1988 é que a efetiva atuação em regime de autonomia e liberdade organizacional e política dos sindicatos vieram a se concretizar minimamente.

Na atual Constituição Federal brasileira, se encontram normas que garantem as mais variadas formas de realização do espírito democrático que embasa o país; entretanto, a diretriz constitucional que nos interessa e sustenta este estudo está disciplinada no seu artigo 10, quando garante aos representantes das forças produtivas da nação o assento em colegiados de órgãos públicos, a fim de discutirem assuntos de interesse da coletividade<sup>10</sup>. Esse enunciado constitucional, por certo, se instaura dentre os demais ditames constitucionais que exprimem o país democrático exteriorizado pelo Brasil.

Muito embora não especificado, na prática política a representação e participação da sociedade civil a que se destina indigitada norma, e recentemente, segundo a legislação própria sobre o tema, se concretiza pela participação das

---

<sup>9</sup> Ao nos referirmos a função política exercida pelos atores sociais e, principalmente, pelas organizações de sindicatos, englobam-se todos os níveis de atuação, seja na área social, econômica, cultural e de poder.

<sup>10</sup> “**Art. 10.** É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.” (Artigo 10 da Constituição Federal de 1988).



entidades sindicais de trabalhadores e empregadores em regime tripartite com o Estado.

Essa modalidade, de representação e participação política das organizações sindicais, se revela a partir de uma simples sondagem no aparato burocrático das instituições de cúpula do Estado - notadamente na esfera federal - onde se encontram órgãos ministeriais e outras instituições a eles vinculados e que são criados para o desenvolvimento das políticas de ação estatal, segundo a competência que lhes corresponde. Por conta disso, evidentemente, congregam *conselhos/colegiados* com os mais variados objetivos e composições. Todavia, em outras pastas ministeriais distintas daquelas cujas atribuições, num primeiro olhar escapariam da norma constitucional prevista no artigo 10 (assuntos de ordem profissional e previdenciária), demais representantes da sociedade também deliberam sobre alguns temas pontuais, como por exemplo junto aos *conselhos* vinculados aos Ministérios da Fazenda; do Meio Ambiente; da Saúde; Educação; etc.

Por esta análise fica nítido que os assuntos de participação nas decisões do poder, entre o Estado e os atores sociais é por demais diverso; esta razão de concentrarmos o estudo somente na atuação e legitimidade das organizações sindicais junto aos órgãos estatais com os quais, por assim dizer, interagem.

A norma constitucional refletida no artigo 10<sup>o</sup> se refere à garantia de representação dos *trabalhadores* e *empregadores* em regime de colaboração com o Estado. Essa representação, agora formalmente atribuída às organizações sindicais, se realiza pela indicação de indivíduos através das Confederações, quando se trata da representação de empregadores. Enquanto isso, no meio profissional essa representação é conferida aos indivíduos indicados pelas centrais sindicais. A legislação que viabilizou o reconhecimento e a criação das centrais sindicais no cenário brasileiro somente se destina ao segmento profissional, excluindo, por consenso dos grupos interessados, a sua vinculação ao setor econômico. A representação das centrais sindicais não se dá de forma geral, preservando a respectiva representação clássica profissional, assim entendida, aquela para negociar convenções e acordos coletivos com o setor patronal. A atribuição das centrais sindicais de trabalhadores precipuamente se volta à coordenação política

das demais organizações que lhes são afetas, e o assentamento nos colegiados e conselhos de órgãos públicos como representante dos trabalhadores, é o que igualmente revela a sua função e importância, como ator social no desenvolvimento de determinadas políticas públicas de responsabilidade estatal. Importante esclarecer que a partir de agora, o Estado somente fez por positivar um procedimento de organização política das organizações sindicais profissionais, que na prática já vinha sendo observado há muito tempo, anteriormente à nova lei que trata da legalidade dessas centrais sindicais.

A partir de então se pode imaginar que a norma do artigo 10º da Constituição Federal passa a ter a aplicabilidade efetiva, sem qualquer possibilidade de se questionar quanto à necessidade de sua regulamentação por legislação infraconstitucional, em que pese os princípios norteadores da Constituição e a prática adotada pelo Governo, até então em relação à participação política dos sindicatos nos colegiados de órgãos públicos. Nos dias atuais, talvez até por força da característica neocorporativista do Estado, os sindicatos possuem uma força política mais intensa nos assuntos de interesse do país. Atuam em várias frentes, como prepostos para a incrementação das políticas de trabalho e até monetária. Sua participação (política) junto ao poder é mais que evidente.

Diante desse quadro é que este trabalho se debruçará. Uma abordagem acerca da representação e participação política das organizações sindicais, em regime de colaboração com o Estado, nos assuntos de interesse da sociedade como um todo, resultando um verdadeiro instrumento da democracia; neste espectro a construção do estudo, levará em conta inicialmente a especificação das modalidades de democracia no mundo pós-moderno, modalidades praticadas desde então e aquela adotada mais comumente pelo Brasil.

O sistema de representação sindical brasileiro, igualmente ganhando uma abordagem sucinta, será tratado levando-se em consideração os assuntos inerentes à constituição das organizações sindicais, e sua evolução jurídica e política no cenário nacional; a necessária autonomia em um regime democrático; a representação classista; e a nova modalidade de atuação dos sindicatos diante das exigências de um mundo globalizado, justamente para que se possa conferir acerca de sua legitimidade.

A partir desses detalhamentos iniciamos pela garantia constitucional dada pelo artigo 10 com alguns exemplos dessa participação política junto aos órgãos estatais, tais como aqueles ínsitos ao Ministério do Trabalho e Emprego; e Ministério da Previdência. Dentro desse espectro os Conselhos Curadores do FGTS; FAT; INSS; e BNDES; além é claro de fazermos uma referência ao amplo diálogo nacional quando da implementação do Fórum da Reforma Sindical e do Fórum da Reforma Previdenciária, demonstrando, assim entendemos, a maneira democrática balizada pelo Estado nesses órgãos, em regime de participação com a sociedade civil organizada.

Em virtude da problemática da conceituação oferecida, no desenvolvimento do trabalho, adotaremos algumas terminologias específicas quando tratarmos determinados fenômenos ou instituições. Preferencialmente, ao se referir ao Estado, instruído e originado por uma Constituição escrita ou não<sup>11</sup>, nos referimos ao Governo, às instituições pertencentes às esferas do poder estatal, órgãos que dão sustentáculo para a existência diária e desenvolvimento regular daquelas instituições. Quanto à sociedade civil procuramos nos ater somente aos grupos sociais nela existentes, mais precisamente em relação às organizações sindicais, em

---

<sup>11</sup> “(...) Não se fala mais em Estado, mas em sociedade, sistema político, governo, governança. O Estado só existiria enquanto constituído pela constituição.

*É impossível dissociar Estado e constituição. A constituição do Estado constitucional pressupõe um Estado já pré-existente. Afinal, o Estado constitucional é um Estado, como ressalta Isensee. Não há, ainda, constituição sem Estado. O Estado constitucional conserva a estrutura básica do Estado monárquico que o antecede, acrescentando a legitimação democrática do poder político, com a soberania constituinte do povo. Segundo Otto Hintze, a relação entre forma de Estado e desenvolvimento constitucional não é um mecanismo inanimado, mas corresponde a uma série de forças vivas e movimentos sociais em ação constante. O processo de conformação de um Estado é dinâmico e favorece determinadas formas de estrutura constitucional de acordo com as forças sociais e históricas envolvidas. A constituição, na realidade, não estabelece um Estado, mas propõe a realização de um modelo de Estado. A soberania, inclusive, é a origem da constituição moderna, com sua pretensão de destacar um núcleo rígido e inalterável do poder político, contrapondo-se à noção tradicional de constituição mista predominante durante a Idade Média”. BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e constituição: para uma crítica do constitucionalismo**. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 18-9.*

virtude da delimitação do tema objeto deste estudo. Ao nos referirmos às organizações sindicais, como integrante do sistema de “atores sociais”, queremos dizer num primeiro momento, que se trata de todas aquelas consolidadas legalmente dentro do atual sistema sindical brasileiro, melhor dizendo: Centrais Sindicais; Confederações; Federações; e o próprio Sindicato de primeiro grau.

Dentro da regra da maioria vinculada ao espírito democrático e que se encontra implicitamente presente neste estudo, o que se propõe é tão somente uma reflexão, acerca da legitimidade e importância da participação política e efetiva, das organizações sindicais na tomada de deliberações e decisões em assuntos de interesse da sociedade, notadamente, por atuarem como um de seus representantes, realizando uma das formas de democracia, já que sob esse particular há uma verdadeira identidade e finalidade do artigo 10 da CF/88.

## 2. A PARTICIPAÇÃO COMO FUNDAMENTO DE DEMOCRACIA.

A noção de organização da sociedade e ou das instituições que lhes são afetas, possibilitando a sua relação e participação nas decisões políticas (de poder) com o Estado, possui um histórico que ao primeiro olhar nos remonta à Grécia Antiga e em Roma, onde as deliberações e decisões eram tomadas diretamente pelos membros daquela comunidade (ainda que restrito a um seletivo segmento da *polis*, já que somente os cidadãos livres podiam e tomavam parte nas decisões, excetuados escravos, mulheres, idosos). Muito tempo se passou a partir dos exemplos grego e romano, para que esse instituto da representação e participação popular, como um dos exemplos de realização da democracia, retomasse a vida política. Conflitos internos tiveram de ser travados para que os direitos civis pudessem paulatinamente ser restabelecidos, a partir do ideário da necessidade de se impor os direitos civis e políticos dos cidadãos sob a guarda jurídica, tendo sua gênese no mundo ocidental preliminarmente com a Convenção de Filadélfia nos Estados Unidos (1776); e depois, com maior destaque para a Revolução Francesa, que culminou com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789.

Esse documento político teve como uma de suas consequências o rompimento com o absolutismo estatal, atribuindo direitos ao “homem” individualmente considerado, sepultando a particularidade de um ordenamento jurídico independente da vontade humana, e empregando o ideário da *liberdade, igualdade e fraternidade*<sup>12</sup>. O Estado, portanto, teve de ceder o lugar do *absolutismo* de outrora, sucumbiu ao liberalismo político, marcando assim as primeiras linhas da liberdade dos indivíduos perante o Estado, inclusive com garantias em sua condição social. Questões relativas à igualdade de direitos entre os cidadãos (art. 1º); um arremedo

---

<sup>12</sup> “O Estado não é mais o rei. É o povo no parlamento, é a busca de uma finalidade comum. O Estado, que era ‘tudo’, inclusive absoluto, passa a ser mínimo —aquele que, exceto em campos bem determinados —poder de polícia e atividades que não eram lucrativas para a iniciativa privada— não interfere na esfera dos indivíduos (princípio liberal) SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na administração pública: o direito de reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 36-7.

de Estado voltado para a legalidade formal (art. 5º); a representação e participação políticas (art. 6º); direito de defesa e do contraditório (arts. 8º e 9º); um mínimo de liberdade de expressão (art. 10); prestação de contas do agente público aos cidadãos (art. 15); uma sociedade balizada por um Estado constitucional (art. 16); dentre outros, deram a tônica da maioria das Constituições que se tem notícia no mundo atual. A noção de democracia ganhava a partir de então novos contornos.

Nunca poderemos nos esquecer da noção primária de democracia dada então pelo ex-presidente americano Lincoln em 1863, ao anunciar que: “*democracia é o governo do povo, para o povo e pelo povo*” (talvez não nessa ordem necessariamente). Nessa diretriz de Lincoln, o fenômeno da *democracia* veio sendo desenvolvido das mais variadas formas, contudo, sem perder o seu núcleo e direção, no sentido da participação da sociedade civil quanto ao que lhe diz respeito, tornando-se o regime de Governo, mais presente em países minimamente politizados.

Quando, entretanto, nos reportamos à democracia, tem se por obrigatória a divisão de cunho histórico e conceitual sobre o tema e suas especificidades. Refere-se aqui, sobretudo, à distinção entre a democracia entendida pelos “antigos” e a democracia dos “modernos” (ou pós modernos). Essa diferenciação de concepção e procedimento ocorre porque na Grécia antiga, berço desse instituto, a efetivação da democracia se verificava pela participação direta dos cidadãos nas decisões políticas de interesse do todo (a participação era direta); ao passo que atualmente, esse procedimento se torna quase que impossível, diante das características territoriais de cada Estado, valendo-se a sociedade da representação (semi-direta) na tomada de decisões em assuntos de interesse geral. Não custa lembrar que a idéia de democracia, tal qual a concebemos atualmente, foi marcadamente construída a partir da Revolução Francesa, que naquele momento político possuía aspectos e até necessidades muito distantes do conceito atual. Balizava-se extremamente, dentre outras circunstâncias, sobre a ordem política, sem se ater às questões econômicas e de previdência social. A participação no governo era dada exclusivamente aos cidadãos; com cunho individualista (indivíduos considerados isoladamente como titulares de direitos políticos) sem qualquer reconhecimento dos corpos intermediários. Possuía, outrossim, uma filosofia espiritualista (aceitação de

ideários morais, amor à justiça, fé política) e igualitária, onde todos os indivíduos, por serem homens, percebiam os mesmos direitos políticos.<sup>13</sup>

No final do século XIX e meados do século XX novas demandas da sociedade ganharam força no cenário político das nações, principalmente nos Estados Unidos e na Europa Ocidental. O liberalismo político e econômico de então pautado não em um Estado mínimo, mas intervencionista a favor de se fazer cumprir com qualquer ajuste, independentemente da ética, justiça e resultado final desse mesmo ajuste<sup>14</sup>, já não mais atendia aos anseios de toda a comunidade, resultando em privilégios à burguesia (aos poderosos) e no mesmo compasso a penúria da classe trabalhadora. A preocupação com a *Questão Social* estava instalada, sendo entendimento corrente a necessidade de aproximação do proletariado com o Estado burguês e as demais classes dominantes<sup>15</sup>.

O movimento das instituições da sociedade, e em especial, da classe operária principalmente a partir do final do século XIX - cuja importância foi vital para o surgimento da atual concorrência do Estado Social em relação ao Liberal, diante de suas manifestações - , acabou por dar uma nova dimensão à concepção de democracia. Os direitos econômicos e sociais foram consagrados, e pouco a pouco incorporados aos Estatutos Políticos, como exemplo na Constituição Francesa de 1848; Constituição Mexicana de 1917; Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado da Rússia em janeiro de 1918; a Constituição de Weimar e o Tratado de Versalhes, ambos de 1919.

A relativização do indivíduo, e sua posição perante a sociedade, se constituiu num diferencial ao se tratar da democracia. A progressão dos respectivos conceitos a partir da Revolução Francesa (do Estado Liberal) aos auspícios do século XX

---

<sup>13</sup> AZAMBUJA, Darcy. Apud Barthélomy et Duez. **Introdução à ciência política**. 13. ed. Rio de Janeiro, Globo, 2001. p. 213.

<sup>14</sup> CASTELO, Jorge Pinheiro. O direito material e processual do trabalho e a pós modernidade: a CLT, o CDC e as repercussões do Novo Código Civil. São Paulo: LTr, 2003. p. 39-40.

<sup>15</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. In: **Direitos humanos fundamentais**. [S.l.: s.n.]. p. 41-47.

(notadamente a partir do Segundo Pós Guerra) compreende a distinção do sentido da expressão individualismo. Norberto Bobbio<sup>16</sup> bem explica essa diferenciação:

“Há individualismo e individualismo. Há o individualismo da tradição liberal-libertária e o individualismo da tradição democrática. O primeiro arranca o indivíduo do corpo orgânico da sociedade e o faz viver fora do regaço materno, lançando-o ao mundo desconhecido e cheio de perigos da luta pela sobrevivência, onde cada um deve cuidar de si mesmo, em uma luta perpétua, exemplificada pelo *hobbesiano bellum omnium contra omnes*. O segundo agrupa-o a outros indivíduos semelhantes a ele, que considera seus semelhantes, para que da sua união a sociedade venha a recompor-se não mais como um todo orgânico do qual saiu, mas como uma associação de indivíduos livres. O primeiro reivindica a liberdade do indivíduo em relação à sociedade. O segundo reconcilia-o com a sociedade fazendo da sociedade o resultado de um livre acordo entre indivíduos inteligentes. O primeiro faz do indivíduo um protagonista absoluto, fora de qualquer vínculo social. O segundo faz dele o protagonista de uma nova sociedade que surge das cinzas da sociedade antiga, na qual as decisões coletivas são tomadas pelos próprios indivíduos ou por seus representantes”.

Pelo que se infere, não só pela liberdade, mas a idéia de união e associação, vinculadas à regra da maioria encontram-se intimamente ligadas ao fenômeno democrático nos dias que se seguem.

Desde então e até os dias atuais essa maior necessidade e intensidade de interlocução entre o Estado e a sociedade civil, relativizando e distribuindo de certa forma o poder político é que dá o tom à essa nova idéia de democracia filiada a este trabalho<sup>17</sup>. A forma de participação, principalmente quando engendrada pelos grupos sociais como nos dias de hoje, ganha relevo no contexto político de um país.

---

<sup>16</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007. p. 381-2.

<sup>17</sup> “Assim é que a democracia, aqui, deixa de ser abordada como fenômeno relacionado exclusivamente com as instituições políticas e passa para o terreno das formas de ação social que lhe garantiriam tal condição ao longo de um processo de modernização societária. (...). A adoção da concepção societária de democratização, pois, leva em consideração processos de limitação do Estado e do mercado identificados com o surgimento da cidadania e permite conectar a democracia,



## 1.1. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO. PECULIARIDADES.

Quando se trata de abordar esse ou aquele fenômeno, dificilmente poderíamos ter deixado de lado o processo de sua conceituação. A formulação de conceitos, em especial quando tratamos da democracia ou mesmo da representação e da participação que lhe é peculiar, é por demais complexa, principalmente se aplicarmos a idéia de que esse entendimento se altera conforme as exigências e a cultura de uma comunidade através dos tempos. De certo modo não podemos tratar da representação e participação, sem falar da noção política da democracia, e vice versa. Estes institutos se encontram intimamente ligados e por vezes se complementam, o que dificulta ainda mais essa inserção.

O entendimento consagrado na Grécia e Roma a respeito da participação dos indivíduos em assuntos de interesse da coletividade, como um primeiro estágio da concepção democrática, não mais se insere no contexto atual. A diversidade da sociedade pós-moderna trouxe novos eixos ao significado e percepção de democracia. Justamente por isso que, muitos autores ao invés de conceituar a democracia preferem apresentar suas novas tendências. De certa forma estas abordagens já facilitariam nosso caminho de compreensão desse instituto político e jurídico. Político, por voltar-se também a questões afetas aos interesses econômicos e sociais do indivíduo e da sociedade. Jurídico porque na maioria dos países, atrelados ao liberalismo ou socialismo, o enfoque ganha relevo nas correspondentes Constituições ou mesmo então nos códigos legais.

Diferentemente da concepção liberal instaurada no final do século XVIII, ao tratar do tema da democracia, na atualidade se reclama a interferência estatal especialmente em assuntos de ordem econômica e social. O espectro deve ser tanto visualizado pelo lado político, como também pelo social. O cenário político e jurídico acabou sofrendo radical transformação, o que acabou por levar a uma nova

---

*enquanto prática societária, com o horizonte político dos atores partícipes do processo de democratização". LEAL, Rogério Gesta. Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 149.*

reestruturação do modelo capitalista, levando à tona o Estado Providência ou de Bem Estar Social<sup>18</sup>.

A democracia, portanto, não mais se resume ao indivíduo assim considerado. O reconhecimento pelo Estado da necessidade de integração política, social, e econômica dos atores sociais em que o indivíduo se insere, estimulando e protegendo essas associações (inclusive com previsão constitucional), atribuindo-lhes participação em decisões junto ao poder e de interesse da coletividade<sup>19</sup>, é que configura a conceituação minimamente adotada neste trabalho<sup>20</sup>. De mais a mais, os grupos sociais, desde então, atuam fortemente em assuntos voltados aos mais diversos interesses e fins do Estado (econômico, social, e político), sejam esses atores coletivos reconhecidos ou não perante aquela nação.

É nessa seara que as organizações sindicais se inserem, num primeiro momento, voltadas à defesa dos interesses do grupo; mas depois, ante as atuais exigências da sociedade, sempre atuando frente aos assuntos relativos à comunidade de forma geral. Essa vinculação direta ou não, das ações das organizações sindicais em assuntos originalmente de Estado, foi pontualmente explicitada pelo professor José Francisco Siqueira Neto<sup>21</sup>, lecionando que:

---

<sup>18</sup> CASTELO, Jorge Pinheiro, op. cit., p. 47.

<sup>19</sup> AZAMBUJA, Darcy, op. cit., p. 212-6.

<sup>20</sup> *“Um governo ou uma sociedade pois, nos tempos modernos, está vinculado a um outro pressuposto que se apresenta como novo em face das Idades Antiga e Média, a saber: a própria idéia de democracia. Para ser democrático, pois, deve contar, a partir das relações de poder estendidas a todos os indivíduos, com um espaço político demarcado por regras e procedimentos claros, que efetivamente assegurem, de um lado, espaços de participação e interlocução com todos os interessados e alcançados pelas ações governamentais e, de outro lado, que assegure o atendimento às demandas públicas da maior parte da população, demarcadas por aquelas instâncias participativas, sejam elas oficiais ou espontâneas, fruto da organização de segmentos comunitários (estamos falando das Organizações Não-Governamentais, das Associações Cívicas, dos Sindicatos, dos Conselhos Populares – municipais e estaduais, etc.)”* LEAL, Rogério Gesta, op. cit., p. 27.

<sup>21</sup> SIQUEIRA NETO, José Francisco. **Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho**. São Paulo: LTr, 1999. p.100.

“Desvincular a ação sindical da política é algo tão inútil quanto impossível. A essência do contrapoder coletivo dos trabalhadores é uma ação política, ação esta que os empregadores, em sentido contrário, também praticam cotidianamente. Inúmeros aspectos da relação de trabalho estão sujeitos a medidas legislativas e governamentais, que resultam de decisões políticas”.

A concepção de democracia que ora se busca tratar, diz respeito tanto pelo aspecto “econômico”, quanto ao “social” e “cultural”, cujo resultado desemboca em uma democracia política. Essa conjunção de fatores, não nos permite formular um conceito pronto e acabado. Em contrapartida, nos lança os horizontes do fenômeno democrático, como bem enfatizado pelos renomados J.J. Canotilho e Vital Moreira<sup>22</sup>.

O interessante nessa passagem é acentuar que a democracia seja praticada de forma salutar, legítima e com verdadeiro ar de representação da sociedade. Para que isto ocorra dois fenômenos se mostram ínsitos a esse instituto. Estamos falando tanto da *liberdade política* (que se divide em liberdade de expressão, de reunião, de associação, entre outros), e que se resume nas relações entre os particulares e o poder político (entre governantes e governados); bem como que a partir dessa mesma *liberdade política*, resulta naturalmente o fenômeno do *pluralismo político* (que engloba frentes de ordem econômica e social), caracterizando se como outro ponto essencial para a concepção democrática, o qual se pauta pelo

---

<sup>22</sup> “O conceito de democracia económica, social e cultural (...) se traduz essencialmente na responsabilidade pública pela promoção do desenvolvimento económico, social e cultural, na proteção dos direitos dos trabalhadores, na satisfação de níveis básicos de prestações sociais para todos, e na correção das desigualdades sociais.

A democracia económica, em particular, aponta (...) designadamente para os preceitos respeitantes à coexistência de vários sectores de propriedade de meios de produção, à proteção especial do sector cooperativo e social, à participação das organizações representativas dos trabalhadores e das organizações representativas das actividades económicas na definição dos principais métodos económicos e sociais (...). A democracia social, por sua vez, parece ter a ver, sobretudo, com o acesso de todos, em igualdade, às prestações sociais, designadamente à saúde, à segurança social, à habitação. (...) A democracia cultural, por último, tem expressão própria na democratização da educação e da cultura (...)” CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital,. op. cit., p. 210.

reconhecimento e existência de várias correntes políticas, calcadas nas mais diversas opiniões e ideologias<sup>23</sup>.

Com o liberalismo político e o conseqüente pluralismo (político) nas vestes da sociedade, se poderia imaginar que os grupos sociais respectivos (partidos políticos, organizações sindicais, igreja, etc.) se instados a compartilhar ou mesmo colaborar com o Estado em decisões de cunho político (econômico e social), de certa forma deixariam de representar a totalidade dos interesses da comunidade, o que poderia se imaginar em ausência de legitimidade. O fato é que mesmo nas democracias mais avançadas (e desde a Grécia) não se exige o consenso absoluto como forma de salvaguarda dos interesses da sociedade, não desnaturando, ainda, qualquer legitimidade dessa decisão. Não há a necessidade do consenso absoluto, mas tão somente que a vontade da maioria prevaleça sobre a minoria. A obrigatoriedade de consenso absoluto não se justifica no contexto democrático poderia até deixar a questão política, econômica e ou social insustentável, inviabilizando o sistema de relações democráticas, dando margem a uma possível intervenção totalitária do Estado.

A democracia deve seguir inicialmente essas condições, que são indispensáveis à sua caracterização e concretização, em benefício de toda a sociedade calcada no bem estar de todos, visto que sua dimensão extrapola uma simples ordem de conceitos.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> “Como qualquer liberdade, a liberdade política (...) destina-se à realização da pessoa. Todavia, por ter objecto ou por destinatário o poder político, mostra-se indissociável da participação política. Não há forma de governo favorável à liberdade que seja contrária à participação política dos cidadãos (mesmo se logo daí não tira o corolário do sufrágio universal); nem pode haver participação plena sem liberdade política. (...)”

A liberdade política conduz ao pluralismo. (...)

O pluralismo político, porque embasado na liberdade, envolve ou pode também envolver grupos, mas grupos de composição instável e variável: é apenas por perfilharem determinada corrente de opinião ou determinada ideologia que os cidadãos os integram e, a todo o instante, podem deixar de lhes pertencer.” MIRANDA, Jorge, op. cit., p. 27-8.

<sup>24</sup> “A democracia pode ser em si uma questão de princípios em prática, através de regras e procedimentos específicos e detalhados, que muitas vezes surtem efeitos que ultrapassam em muito

## 1.2. DEMOCRACIA E SUAS MODALIDADES.

Haja vista os limites do trabalho, e conseqüentemente, sem qualquer pretensão de esgotar o tema e suas nuances, procuramos identificar algumas modalidades do fenômeno democrático, até para que se possa contextualizar com os rumos deste estudo; portanto, ao se reportar às suas tipologias e segundo Jorge Miranda<sup>25</sup> em estudo sobre o tema, identifica-se no âmbito democrático a *democracia direta*; *democracia representativa e semidireta* (esta onde alguns ainda aditam como *semirepresentativa*); *democracia censitária* (ou burguesa), e até em *democracia de massas*. Atualmente e mais comumente estudadas encontra-se a *democracia direta* (aquela dos gregos, de Roma, dos antigos e ainda atualmente praticadas em alguns cantões Suíços); e a *democracia representativa*; *semidireta*; e a *democracia participativa*<sup>26</sup>.

Como se disse em outra passagem, o objetivo do trabalho é outro e o tema comportaria um estudo específico. Calcado nesse limite adota-se apenas o conceito dos exemplos mais tradicionais de democracia, ou seja, a *direta* (ainda que em menor parte); a *representativa* ou *semidireta*; e a *participativa*. Todas, independentemente do nível quantitativo e qualitativo em que se desenvolvem no mundo contemporâneo, identificam o espírito deste ou daquele regime adotado pelo Estado, em geral *democrático e de direito*, e no qual se insere o Brasil.

A primeira modalidade da democracia pode seguramente ser atribuída à espécie “democracia direta”. Foi este o primeiro fenômeno político que originou toda uma concepção universal acerca do tema, e com o desenvolvimento da sociedade, das suas modalidades. Aristóteles, na Grécia (antiga), com seu estudo acerca das

---

*sua significação aparentemente microscópica.” SCHMITTER, Philippe C.; O’DONNEL, Guillermo. Transições do regime autoritário. Tradução Adail U. Sobral. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 28.*

<sup>25</sup> MIRANDA, Jorge, op. cit., p. 9.

<sup>26</sup> AZAMBUJA, Darcy, op. cit., p. 218-39; BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 25-64; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, op. cit. SCHIER, Adriana da Costa Ricardo, op. cit., p. 5-84.

formas de governo, a sintetizou como a idéia do governo do povo pelo povo. Caracterizada pela participação direta e efetiva dos indivíduos (ainda que somente os livres, excluindo mulheres e escravos) nas decisões de interesse da coletividade como um todo, reunidos em assembléia para deliberar e decidir os assuntos de importância, tanto para a cidade quanto para o governo; portanto, a partir deste exemplo e transportando para os dias atuais, sua definição se consolidaria como a participação direta dos indivíduos nas decisões de cunho político (aqui entendido no seu sentido *lato*) de interesse da coletividade respectiva. Em questões de aplicabilidade, no atual estágio do mundo globalizado, sua incidência se encontra totalmente comprometida, diante das dimensões territoriais e populacionais de cada uma das nações; destarte, somente se viabilizaria em locais de pouca densidade geográfica e populacional. Ainda hoje, com exemplo, em alguns cantões da Suíça esta forma de se realizar democracia ainda pode ser encontrada<sup>27</sup>.

De fora parte, identificada num primeiro momento a partir da *Revolução Francesa*, que veio marcar a transição do absolutismo monárquico para o liberalismo econômico, a idéia de democracia desde então ganhou novos contornos. Em que se louve a espécie democrática “direta”, o fato é, que desde aquele marco histórico a democracia parte necessariamente de uma base “representativa”; melhor dizendo, onde o povo, ao tratar da coisa pública e dos interesses da sociedade e do Estado não o faz diretamente, mas através de representantes eleitos pelo próprio povo. Podemos dizer, assim, que a “democracia representativa” seria a forma pela qual o povo, representado pelos seus semelhantes e por aqueles devidamente eleitos, resolvem assuntos de natureza política, de interesse do governo e da sociedade; esta modalidade, em especial, se encontra aplicada na quase totalidade dos países ditos democráticos e se revela como o meio mais próximo de concretização da função democrática em sociedades complexas como as existentes atualmente. Fernando Henrique Cardoso<sup>28</sup> contextualiza esse fenômeno relatando que a:

---

<sup>27</sup> BOBBIO, Norberto. *op. cit.*, p. 416-74; MIRANDA, Jorge, *op. cit.*, p. 27-52.

<sup>28</sup> CARDOSO, *Fernando Henrique*. A construção da democracia: a revitalização da arte da política. In: ZANETI, *Hermes (Org.)*. **Democracia: a grande revolução**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996. p. 18.

... “democracia representativa é construção histórica relativamente recente, para a qual os founding fathers da nação norte-americana deram contribuição valiosa. A idéia de que indivíduos recebam um mandato em eleições livres para atuar em representação dos interesses da sociedade difunde-se no Ocidente a partir do século XVIII. Desde então, as instituições da democracia continuam essencialmente as mesmas, ao passo que, das sociedades comparativamente simples de então às complexas democracias de massa dos dias atuais, o mundo se transformou radicalmente. O desafio é o de aperfeiçoar a democracia, de fazer seu aggiornamento de modo que o ideal democrático continue a prevalecer e as instituições nele inspiradas sejam eficazes.”

O desenvolvimento dos estudos acerca do conceito e contornos da “democracia representativa” fez surgir outra modalidade concebida como “democracia semidireta”; este instituto pode ser entendido quando se possa, ou ao menos se deva, colher as manifestações que representem a vontade de pessoas ou então de entidades que, mesmo não integrantes do núcleo do Governo, são especialmente interessadas nas decisões a serem tomadas<sup>29</sup>. O governo semidireto se reveste de quatro formas que lhe dão sentido: o “referendo”; o “plebiscito”; o “veto popular”; e a “iniciativa popular”.<sup>30</sup>

Resumidamente, o “referendo” se constitui em consulta popular onde as leis (todas ou algumas delas) após aprovação pelo Parlamento (no caso brasileiro o Congresso) somente terá vigência ou força de obediência após a concordância da sociedade, do seu corpo eleitoral, mediante convocação expressa; neste caso em especial, a validade daquela regra legal somente terá validade após a anuência popular.

Em relação ao instituto do “plebiscito”, a diferenciação em relação ao “referendo”, se encontra justamente no poder de ingerência dos indivíduos, já que se

---

<sup>29</sup> MOREITA NETO, Diogo de Figueiredo, op. cit., p. 36.

<sup>30</sup> Apesar de não se caracterizar de forma absoluta como um governo participativo (semidireto), a Constituição Federal de 1988 prevê, com exceção do veto popular, modalidades de democracia semidireta em seu artigo 14, inserido no capítulo destinado “Dos Direitos Políticos”.

trata de uma consulta a nível nacional. É a opinião do povo através de votação, acerca de assuntos de suma importância em nível político e ou social. De maneira geral, plebiscito, no “*sentido que lhe empresta o Direito Constitucional, entende-se a aprovação ou desaprovação a ato do governo*”<sup>31</sup>.

O veto popular “pressupõe uma lei já feita pelo Parlamento e que a Constituição não obriga a ser referendada pelo povo. Se um número determinado de cidadãos pede seja ela submetida a referendium e o povo repudia a lei, tem-se o veto popular”<sup>32</sup>. Com efeito, a distinção desta espécie em relação ao “referendo” reside no fato de que pelo “veto” a lei somente será válida e terá plena vigência a partir do momento em que os indivíduos não a vetarão, expressamente; enquanto, aquele a validade da lei parte inicialmente da vontade popular para sua confecção.

A “iniciativa popular” parte do pressuposto de que o Parlamento (ou o Congresso, mais formalmente no caso brasileiro) se vê obrigado à elaboração de determinada lei, após o impulso dos indivíduos, para que ela seja elaborada e aprovada. Parte literalmente da iniciativa de um número mínimo de eleitores, resultando, a partir de então, na obrigatoriedade do Parlamento em discutir e votar aquele desejo.

Apesar de todas essas veias, o modo mais expressivo de identificação da “democracia representativa”, nas sociedades contemporâneas encontramos sua maior evidência na representação da coletividade via partidos políticos, junto ao Parlamento. Nos países de democracia adiantada é, no Parlamento, por excelência, o local onde se verifica a tentativa de construção dos consensos de cunho político. Justamente neste ponto reside o maior dilema de sua consolidação, ao passo que sofre seguidamente a crítica da sociedade, atribuindo principalmente ao ativismo

---

<sup>31</sup> SILVA, De Plácido. **Vocabulário Jurídico**. v. 3-4. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 378.

<sup>32</sup> AZAMBUJA, Darcy, op. cit., p. 219.



político de parte dos deputados as mazelas do desenvolvimento político, econômico e social de um país (e o Brasil não foge à regra)<sup>33</sup>.

Sabemos que a “democracia representativa” teve seu ponto de partida em sociedades menores, onde o contato dos representados com os integrantes do parlamento era mais direto. Em uma democracia de massa este contato se mostra deficiente, para não dizer quase inviável. Assim é que o julgamento do governo e principalmente do parlamento ocorre na atualidade no plano ético, imaginando que a atuação dos partidos políticos (via seus deputados) decorre de interesses da corporação e não da sociedade de maneira geral. As sociedades atuais deixaram de apresentar interesses homogêneos, o progresso da coletividade abrange objetivos dos mais variados, dentre eles a prevalência da qualidade de vida; entretanto, se o parlamento não apresentar um mínimo de consenso em relação às demandas mais urgentes da sociedade, o instituto da “democracia representativa”, dentro dessa especificidade, dificilmente ganhará a merecida densidade no tecido social<sup>34</sup>.

Com as deficiências da “democracia representativa” - embora também necessária para o desenvolvimento racional das instituições políticas e sociais -, portanto, ganhou espaço a “democracia participativa”, originada não só de uma nova concepção política dos indivíduos, se posicionando perante o Estado de maneira mais contundente, mas principalmente, a partir de uma nova dimensão das atuações dos grupos sociais no cenário político cujas atividades, dependendo do grau de inserção, voltam-se, não só aos tradicionais interesses de ordem corporativa, mas também envolvendo toda a coletividade. Associações, igrejas, organizações não governamentais, novos partidos políticos, e principalmente as organizações sindicais, assumem papel de suma importância neste novo cenário de democratização. A preocupação com a liberdade e o bem estar da população, e não

---

<sup>33</sup> “(...) ativismo político é a corruptela de atividade política, é o uso perverso das liberdades e dos institutos de democracia pluralista para reduzi-la a uma oligarquia voluntarista”. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, op. cit., p. 190.

<sup>34</sup> CARDOSO, Fernando Henrique, op. cit., p. 18-23.

exclusivamente do indivíduo, os reais interesses da nação formam a nova agenda destes atores sociais perante o Estado. Para Nicola Abbagnano<sup>35</sup> a:

... “experiência histórica do mundo moderno e contemporâneo mostrou que a liberdade e o bem estar dos cidadãos não dependem da forma de Governo, mas da participação que os Governos oferecem aos cidadãos na formação da vontade estatal e da presteza com que eles são capazes de modificar e de retificar suas diretrizes políticas e suas técnicas administrativas.”

De Paulo Bonavides,<sup>36</sup> a “democracia participativa” parte de princípios bem delineados e se assegura quando visualizados no respectivo Texto constitucional. Segundo o constitucionalista seriam eles: o “princípio da dignidade da pessoa humana”; o “princípio da soberania popular”; o “princípio da soberania nacional”; e o “princípio da unidade da Constituição”. Dentro dessa conjunção os justifica nas seguintes linhas:

... “o princípio da dignidade da pessoa humana, fundamenta ele a totalidade dos direitos humanos positivados como direitos fundamentais no ordenamento jurídico-constitucional. (...) Por ele as Constituições da liberdade se guiam e se inspiram; é ele, em verdade, o espírito mesmo da Constituição, feita primacialmente para o homem e não por quem governa.

É enfim, o valor dos valores na sociedade democrática e participativa.

Já o princípio da soberania popular compreendia as regras básicas de governo e de organização estrutural do ordenamento jurídico, sendo, ao mesmo passo, fonte de todo o poder que legitima a autoridade e se exerce nos limites consensuais do contrato social. Encarna o princípio do governo democrático e soberano cujo sujeito e destinatário na concretude do sistema é o cidadão. (...) o princípio da soberania nacional com que se afirma de maneira imperativa e categórica a independência do Estado

---

<sup>35</sup> *ABBAGNANO, Nicola. Dicionário de filosofia.* Tradução Ivone Castilho Benedetti. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 487.

<sup>36</sup> *BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 11-2.*

perante as demais organizações estatais referidas à esfera jurídica internacional.

... o princípio da unidade da Constituição se destaca por elemento hermenêutico de elucidação de cláusulas constitucionais. “Compreende tanto a unidade lógica-hierarquia de normas oriundas da rigidez constitucional - como unidade axiológica - ponderação de valores, proveniente da necessidade de concretizar princípios insculpidos na Constituição.”

A ponderação do ilustre constitucionalista é precisa, até porque essa base principiológica da “democracia participativa” somente conseguiria sobreviver em uma sociedade plural e aberta, inviabilizando, desta feita, somente se um determinado grupo, com interesses e ideologias específicas, se alternasse no poder.

A “democracia participativa”, portanto, se revela não só pela participação (formal ou não) conjunta dos indivíduos, com o Estado nas deliberações e decisões de assuntos de interesse geral (econômico, social cultural), mas também, com a atuação conjunta ou separada dos mais representativos atores sociais nessa mesma ação juspolítica estatal. É, a rigor, um direito de natureza política.

### 1.3. DIREITO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA.

Resultante da “democracia participativa”, como se infere nas linhas passadas, o direito da participação política, somente pode ser amplamente desenvolvido em sociedades, com o espírito democrático minimamente avançado. Não que seja inviável em outros sistemas políticos, mas chegamos a essa simples conclusão, porque em regimes totalitários e ou autoritários a liberdade e autonomia dos aludidos partícipes estaria sobremaneira comprometida. A esse respeito Schmitter e O’Donnel<sup>37</sup> explicam que:

“A confiança e a disposição para pactar surgem por vezes, menos pronunciadas entre atores sociais (de classe e setores) que entre políticos. A capacidade dos negociadores de obterem a concordância subsequente dos seus representantes é problemática, no mínimo porque o regime autoritário pode ter reprimido sistematicamente os sindicatos e associações profissionais e pode ter manipulado as formas de expressão dos interesses empresariais. É problemático, além disso, porque as associações de interesses que emergem ou ressuscitam quando da liberalização provavelmente estarão altamente politizadas e fragmentadas ao longo de linhas ideológicas e territoriais. Se há uma lição a ser tirada dos esforços análogos feitos por democracias políticas consolidadas, deve ser que o sucesso destes pactos depende da presença de associações de classe altamente centralizadas que compartilham um alto grau de consenso com relação a objetivos macroeconômicos. Não é provável que se manifestem quaisquer dessas condições no decorrer das atuais transições a partir de um regime autoritário.”

Não raro nos dias de hoje, temos visto que governantes deste ou daquele Estado vêm a público pregando discursos aparentemente democráticos, conclamando o povo no apoio de suas medidas, quando na prática, o que se observa, é quando do uso do palanque nada mais que fazem do que retórica. Reside aí um autoritarismo por trás da aparente democracia, o que inibe a participação imparcial dos atores sociais.

---

<sup>37</sup> SCHMITTER, Philippe C.; O’DONNEL, Guillermo, op.. *cit.*, p. 81.

O objetivado direito da participação política se insere no contexto de países republicanos, plurais, onde a participação do indivíduo e dos atores sociais melhor se traduz com liberdade e autonomia. O liberalismo político, que possibilitou essa nova concepção das sociedades políticas, teve como um dos fios condutores a efetivação de direitos que protejam os indivíduos, e num segundo momento os atores sociais de atos indevidos, ou mesmo ilegais de responsabilidade do Estado, ou, ainda, por um terceiro a mando do ente estatal. Dentro dessa realidade de democratização da relação entre o Estado e grupos sociais, esse mesmo direito de participação se insere, principalmente, quando voltados a questões não só do nível de proteção da liberdade, como quanto à ameaça ou mesmo punição para manifestações contrárias à política estatal; à liberdade quanto à censura dos meios de comunicação; liberdade de associação; e a autonomia e liberdade das associações, sejam elas não governamentais, especiais, ou organizações sindicais<sup>38</sup>.

A correspondência desses direitos dos atores sociais, se reforça ainda em nível mundial, eis que previstos nos mais variados documentos internacionais de aceitação pelos países democráticos ou de democracia duvidosa. A *Declaração Universal dos Direitos do Homem* aprovada na Assembléia Geral das Nações Unidas em 1948, logo após o segundo pós - guerra, abarca toda a espécie de direitos acima reportada. Os direitos de liberdade e de manifestação encontram-se previstos nos Artigos II, 2; III; XII; XVIII; XIX. As liberdades relativas à associação estão especificadas nos Artigos XX; XXIII, 4; e, ainda, o próprio direito de participação, que encontra substância nos Artigos XXI, 1, 2, e 3; XXIX, 1, 2, e 3. A *Declaração* acabou dando substrato a tantos outros documentos internacionais, que também, acabam por fazer referência expressa à garantia desses direitos.

O direito de participação, do qual se cuida, não se trata de questão nova no meio jurídico e político, principalmente quando se trata da inserção das corporações em regime de colaboração e cooperação com o Estado, tendo nada mais nada menos à frente, Hegel como seu primeiro grande defensor. Naquela época, o filósofo advogava a necessidade de que a Administração (estatal) pudesse atuar com

---

<sup>38</sup> SCHMITTER, Philippe C.; O'DONNELL, Guillermo. op. cit., p. 23.

melhor e maior efetividade, e eficiência, através de uma parceria com outras instituições (corporações). Justificava a necessidade de interação política dessas corporações com a Administração, igualmente por se caracterizarem como órgãos que possuíam capacidade, de proteger e assegurar a imensidade de fins e interesses particulares. Hegel, entretanto, complementava seu raciocínio no sentido de que esse direito de administração, de interesses particulares pelas corporações, somente poderia ser conferido (e limitado) pelos poderes públicos constituídos. Enfim, complementava acerca da importância e o papel que a corporação se revelava com os seguintes dizeres:

“Ao lado da família, a corporação constitui a segunda raiz moral do Estado, a que está implantada na sociedade civil. Contém a primeira os elementos de particularidade subjetiva e de universalidade objetiva numa unidade substancial; a segunda une interiormente esses momentos que tinham começado por ser divididos, na sociedade civil, em particularidades, refletidas sobre si, de carência e de prazer e em universalidade jurídica abstrata. Assim, nessa união, o bem-estar se realiza e é, ao mesmo tempo, reconhecido como direito”<sup>39</sup>.

Desde os princípios da filosofia do direito de Hegel, portanto, já se sentia a necessidade de interação e participação dos indivíduos e dos grupos secundários, em regime de colaboração e cooperação com o Estado. É esse sistema de compartilhamento do poder que dá a tônica do sentido do direito da participação política.

Nessa perspectiva, partindo da premissa, de que o direito de participação pode ser considerado como aquele que se revela na faculdade e possibilidade de intervenção, direta ou não, de maneira fiscalizatória, deliberativa ou consultiva dos atores sociais, e ou indivíduos, nos temas de gestão do Estado. De pronto algumas características como a atuação e interesse político, bem como a capacidade dos

---

<sup>39</sup> **HEGEL, G** *HEGEL, Georg Wilhelm Friederich. Princípios de filosofia do direito.* Tradução Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 215.

participantes, se revelam como elementos que garantem sua legitimidade e perenidade no atual cenário das nações desenvolvidas.

A importância da participação política dos atores sociais, ou mesmo dos indivíduos, nas sociedades democráticas da atualidade, pode ser sintetizada em poucas, porém, justificadas linhas. Primeiramente, porque conduz à idéia de eficiência, ao passo que essa intermediação da sociedade civil propicia o aprimoramento da governança. Depois, porque possibilitam maiores controles nos atos de gestão estatal, o que por si só revela sua legalidade. Ainda, em um contexto de justiça, garante com mais transparência que nenhum interesse envolvido foi preterido, na consideração governamental, para a tomada de decisões; e mais, pela participação, garante-se que no mais das vezes, que pessoas qualificadas para este ou aquele assunto possam empreender decisões de maior conteúdo em parceria com o Estado, o que a legitima nesta modalidade de atuação. A cidadania, por seu turno, se encontra compassada com a participação política porque impõe aos grupos sociais ou, então, aos indivíduos a responsabilidade pelos seus atos; por isso tudo, acaba por garantir que as decisões tomadas pelo Estado, nesse regime de colaboração com a sociedade, tenham maior aceitação, reduzindo assim, o risco de descontentamento<sup>40</sup>; por isso é que acerca da participação política, nos dedicaremos à atuação dos atores sociais, em especial das organizações sindicais, pela sua importância histórica no contexto de lutas em defesa dos interesses políticos, aqui abrangidos, (aqueles de ordem econômica, social e cultural), que notoriamente guardam estreita relação com os interesses de toda a sociedade produtiva.

Podemos afirmar que o direito de participação política consolida o princípio democrático, a partir do momento que propicia aos atores sociais e aos indivíduos, a partilha na tomada de decisões de gestão estatal, de interesse de toda a sociedade, contribuindo na sua melhor forma com a realização do Estado Social. Dentro deste modelo de participação política, atenta-se especialmente às organizações sindicais,

---

<sup>40</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, op. cit. p. 38-9.

em vista de sua histórica e importante atuação política nos rumos de um país, principalmente no caso Brasil. Como bem justifica Américo Plá Rodríguez<sup>41</sup>:

“Per por encima de las modalidades y características propias de cada país y momento, es claro que la vida sindical constituye un canal por donde se llega a la participación de la gente em la cosa pública. Es por tanto, una manera de fortalecer, animar, promover la democracia”.

Sendo o Brasil, um país que constitucionalmente se assume como republicano e adotando o regime democrático, a participação política aqui retratada é que dá o tom às próximas páginas.

---

<sup>41</sup> RODRIGUEZ, Américo Plá. Democracia Y sindicatos. In: MALLETT, Estevão; ROBORELLA, Luiz Carlos Amorim (Coord). **Direito e processo do trabalho: estudos em homenagem a Octavio Bueno Magano**. São Paulo: LTr , 1996. p. 189.



## 2. A ORGANIZAÇÃO SINDICAL BRASILEIRA.

A união da classe operária, fomentada especialmente pela resistência, não só aos empresários, mas também, pelos confrontos de toda ordem com os mandatários do Estado, contrários a idéia de organização da classe operária, surgiram originalmente os sindicatos, derivados historicamente no caso brasileiro das ligas operárias, uniões profissionais ou associações de resistência<sup>42</sup>, organizados das mais diversas formas (categoria, ramo de atividade, pluralidade), de modo a se caracterizarem como fator de grandeza nos rumos políticos (econômicos e sociais principalmente) das nações do mundo contemporâneo.

A resistências à essas corporações se iniciou com a Revolução Francesa, onde o indivíduo foi colocado não à frente, mas o único que gozava do reconhecimento do Estado. A Inglaterra, com os *Trade Unions* inaugurara uma nova faceta da organização, que teve no seu nascedouro a vinculação ao proletariado. Desde então, caracterizada ainda pelas suas insurgências como forma de contra poder aos imaginados descaminhos da política geral do Estado, têm, a rigor, sua importância reconhecida pelas maiorias das nações como forte ator social<sup>43</sup>, e o Brasil se encontra inserido dentro deste contexto, reconhecendo e protegendo, de certa forma, as organizações sindicais.

No caso brasileiro o movimento de surgimento das organizações sindicais, apresentou um nítido descompasso histórico com o restante do mundo ocidental.

---

<sup>42</sup> BERTOLIN, Patrícia T. M.; OZÓRIO, Paula C. M.; DIAS, Vivian C. S. F. Análise do período 1930-1946: uma contribuição ao estudo da história dos sindicatos e do sindicalismo no Brasil. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PÓS GRADUANDOS EM HISTÓRIA DAS INSTITUIÇÕES, 1., 2008. Anais... Rio de Janeiro: 2008.

<sup>43</sup> "Confrontación y compromiso social no son términos antagônicos sino que se interrelacionam dialecticamente, formando polo entre lo que debe desarrollarse la actividad del sindicato." VIDA, María Nieves Moreno. **Los pactos sociales en el derecho del trabajo**. Granada: Servicio de Publicaciones de La Universidad de Granada, 1989. p. 55.

Provavelmente a partir da industrialização tardia, somente com a imigração é que essas organizações tomaram corpo e espaço, ainda que modesto no seu nascimento, em nosso país. Mesmo assim, acabou sofrendo todo o tipo de intervenção estatal em sua organização e autonomia<sup>44</sup>, o que perdura, ainda que com menor intensidade, nos dias atuais. O Brasil, nesse rumo, experimentando períodos de ditadura e repressão, porém com uma nova concepção dos indivíduos e principalmente da classe trabalhadora, frente aos detentores do poder estatal, teve a partir da década de setenta uma nova faceta social, atrelada ao enfraquecimento do Estado Social frente ao liberalismo. A crise por que passou não só o país, mas o mundo como um todo, acabou gerando novas demandas principalmente em sociedades, digamos, que ainda não desfrutavam de uma efetiva democracia, como se vivenciou em quase toda a América Latina.

O período de redemocratização do país, foi marcado intensamente pelas várias manifestações populares nos anos setenta e oitenta, tendo à frente as organizações sindicais como resistência quase que habitual à política econômica e social praticada no Estado. Com o início da retirada dos militares do poder e até a elaboração da atual Constituição da República, promulgada em 5 de outubro de 1988, o sistema democrático no país foi experimentando novos avanços por parte dos atores sociais. Somado-se a isso, a própria crise do *welfare state*<sup>45</sup> por que

---

<sup>44</sup> COSTA, *Sílvio*. **Tendências e centrais sindicais**. São Paulo: Anita Garibaldi; Goiânia: Editora Universidade Católica de Goiás, 1995. p. 13-21. GOMES, *Orlando*; GOTTSCHALK, *Élson*. **Curso de direito do trabalho**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 573-81. MASSONI, *Túlio de Oliveira*. **Representatividade sindical**. São Paulo: LTr, 2007. p. 153-9. MORAES FILHO, *Evaristo de Moraes*. **O problema do sindicato único no Brasil: seus fundamentos sociológicos**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1978. p. 182-293. SIQUEIRA NETO, José Francisco, op. *cit.*, p. 300-39. SÜSSEKIND, *Arnaldo*; TEIXEIRA FILHO, *João de Lima* ; VIANA, *Segadas*; MARANHÃO, *Délio*. **Instituições de direito do trabalho**. v. 2. 15. ed. São Paulo: LTr , 1995. p. 57-94. VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. [S.l.: s.n.], p. 57-94.

<sup>45</sup> "(...) o conceito de Welfare State muito vago, permitindo a qualquer um formular sua definição, mas registra consenso entre conservadores, liberais e socialistas sobre sua existência em sociedades capitalistas enquanto instrumento eficiente de controle econômico, apresentando-se como mecanismo econômico, social e político do capitalismo avançado, o qual não alterou substancialmente a coexistência de pobreza e afluência e, muito menos, resolveu a contradição

---

*básica de toda sociedade capitalista: lógica da produção industrial por lucro e lógica das necessidades humanas, que tem sido apenas suavizada e modificada em poucos aspectos.*

*O universalismo é a forma de política social que nasce e se desenvolve com a ampliação do conceito de cidadania, com o fim dos governos totalitários da Europa Ocidental (nazismo, fascismo etc.), com a hegemonia dos governos sociais-democratas e, secundariamente, das correntes euro-comunistas, com base na concepção de que existem direitos sociais indissociáveis à existência de qualquer cidadão. Com ela nasce o conceito de Welfare State ou Estado de Bem Estar Social.*

*Segundo esta concepção, todo o indivíduo teria o direito, desde seu nascimento, a um conjunto de bens e serviços que deveriam ser fornecidos diretamente através do Estado ou indiretamente, mediante seu poder de regulamentação sobre a sociedade civil. Esses direitos iriam desde a cobertura de saúde e educação em todos os níveis, até o auxílio ao desempregado, à garantia de uma renda mínima, recursos adicionais para sustentação dos filhos etc.*

*(...) Ressalvadas as variações históricas do Welfare State, alguns elementos de sua constituição podem ser configurados:*

- *ação estatal na organização e implementação das políticas;*
- *relação Estado / mercado, marcada pela alteração do livre movimento e dos resultados socialmente adversos do mercado por parte do Estado;*
- *noção de substituição da renda por perda temporária ou permanente;*
- *referência menos ao trabalhador contributivo e mais ao cidadão (realça a noção de direito).*

*A esses elementos pode ser acrescida a noção de um sistema público, nacionalmente articulado.*

### **Welfare State no Brasil**

*Ao longo dos anos 70 e 80, o Estado brasileiro busca organizar um "arremedo" de welfare state, na tentativa de satisfazer algumas demandas da população desprotegida. A criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), do Funrural e, posteriormente, das Ações Integradas de Saúde (AIS) do SUDS, do SUS, dos mecanismos de seguro-desemprego, são exemplos claros dessa "marcha" rumo à universalização dos direitos sociais.*

*Mas o modelo de desenvolvimento econômico e a base de sustentação financeira das políticas sociais no Brasil têm sido organizados de forma incompatível com os ideais de universalização. Como corolário, tem-se uma universalização que na prática é excludente. Em outras palavras, a política social brasileira, além de ser insuficiente para cobrir as necessidades da população de mais baixa renda, não somente em termos de quantidade, mas também de qualidade, exclui, na prática, os segmentos de alta e média renda, fator distintivo do tipo de universalismo que se implantou na maioria dos países europeus na fase áurea do Welfare State. Estes fazem o uso cada vez mais freqüente dos sistemas privados autônomos, seja no campo da saúde, seja no campo das entidades (abertas ou fechadas) de previdência privada.*

*A Constituição de 1988 consagrou o ideário da universalização das políticas sociais no Brasil, numa fase onde as condições econômicas para chegar a um universalismo de fato se tornavam cada vez mais precárias. Sendo assim, crise econômica, crise nas finanças públicas e direitos constitucionais*

passou não só o país, mas o mundo ocidental como um todo, acabou gerando novas demandas de massa, principalmente em sociedades minimamente organizadas e que também não desfrutavam de uma efetiva democracia. No caso brasileiro esta reação não foi diferente.

Passaram-se duas décadas e algumas particularidades e princípios trazidos com essa nova ordem jurídica, possibilitaram a conclusão de que vivemos em um país democrático e que procura privilegiar, dentre outros, a *cidadania*; a *dignidade da pessoa humana*; os *valores sociais do trabalho e da livre iniciativa*; e o *pluralismo* (artigo 1º da Constituição Federal de 1988). Com esses fundamentos, a atuação dos sujeitos sociais e, principalmente das organizações sindicais ganha novas dimensões na relação Estado e sociedade civil.

---

*adquiridos passam a ser, desde meados dos anos 90, um dos conflitos a serem enfrentados numa eventual reforma do Estado. A crise do Welfare State no Brasil chegou antes que ele pudesse ser, de fato, implantado em sua plenitude.” RODRIGUES, Wanda. Welfare State: construção e crise. Disponível em: <[http://www.casadehistoria.com.br/cont\\_notas\\_05.htm](http://www.casadehistoria.com.br/cont_notas_05.htm)> Acesso em: 30 maio 2008.*

## 2.1. A PIRÂMIDE SINDICAL.

A Constituição Federal de 1988, no seu Título II que trata “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, consolida em seu artigo 8º o cenário jurídico político em que são instituídas e organizadas, a forma atuação das organizações sindicais. Em que pese as críticas atribuídas na época, ao original sistema de estrutura das organizações sindicais oriundo do Estado corporativista, com a transição democrática inaugurada formalmente a partir da Constituição da República de 1988, o texto constitucional não abandonou de vez o referido corporativismo em que se situa a sistemática sindical brasileira, muito embora, a norma constitucional do artigo 8º que trata de maneira concisa da organização sindical fazer ressalvas expressas à não “interferência” e “intervenção” estatal na organização dos sindicatos (inciso I); garantir a representação extraordinária em questões administrativas e judiciais (inciso III e V); assegurar o direito e liberdade de associação (inciso IV); e a garantia aos sindicalizados e seus dirigentes (inciso VII e VIII), acabou conclusivamente por não abandonar o antigo regime.

Malgrado o advento da atual Constituição inaugurado em 1988, o vigente sistema de organização sindical no Brasil resiste desde os moldes da década de trinta, calcado em uma estrutura piramidal onde a base é constituída pelo *sindicato* (organização sindical de primeiro grau constituída diretamente pelos membros da respectiva categoria profissional ou econômica)<sup>46</sup>; em seguida, no seu meio a federação (como organização de segundo grau criada a partir de um número mínimo de sindicatos de primeiro grau de categorias ou ramos de atividades conexas); e a

---

<sup>46</sup> “O grupo profissional constitui, pois, realidade sociológica. Mas isso não significa seja estranho ao mundo do Direito. Ao contrário, apresenta-se certamente como um dos institutos mais importantes da nossa disciplina, onde é conhecido por *sindicato*, ‘union’, (‘trade union’) ‘syndicat’, ‘gewerkschaft’ (‘arbeitsvereine’), ‘sindicato’, ‘fackforening’, ‘fareyn’, respectivamente em português, espanhol, inglês, francês, alemão, italiano, sueco, e yddish. A palavra *sindicato* tem sido utilizada para designar reunião de empresários, no campo do Direito Comercial. (...) No Brasil, compreende tanto as organizações de trabalhadores como as de empregadores.” MAGANO, Otávio Bueno. **Organização sindical brasileira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981. p.12.

*confederação* (constituída por um número mínimo de três federações e cuja atuação se dá no cenário nacional, dentro dos ramos de ) na sua cúpula<sup>47</sup>.

A função precípua de cada uma dessas organizações (sindicatos, federações, ou confederações) de certa forma atinge somente a representação e defesa dos interesses da categoria a que se vinculavam, geralmente em sede de elaboração de acordos e convenções coletivas, bem como prestando outros serviços aos seus representados. Pouco fora dessa atribuição legal, no pico, as confederações se encarregavam da coordenação das federações e sindicatos, com pouco papel de cunho político na vida de seus integrantes. Distante dessa realidade se encontrava a participação das confederações e algumas poucas federações, todas de empregadores, em diálogos diretos com o Estado, mas sempre procurando alguma benesse, em geral de ordem fiscal, ou mesmo algum outro incentivo na política desenvolvimentista estatal. Os seus interesses, portanto, se vinculam mais ao grupo a que pertencem e não especialmente com os assuntos de interesse da sociedade como um todo.

A pirâmide sindical, que ainda se encontra visualizada em nossa estrutura sindical, ganhou nova formatação a partir da promulgação da Lei 11648/2008 que tornou visível, legal, e legítimo o ingresso nesta estrutura das centrais sindicais (ao menos em regime de cooperação e até divisão de receitas dos representados). Desta vez, formalmente, as centrais sindicais de trabalhadores, segundo a regra legal, se encarregam da representação e coordenação política em qualquer grau das organizações sindicais profissionais.

Originalmente concebida dentro do Estado corporativista da década de trinta, sobrevivendo, ainda, com a redemocratização construída pela Constituição Federal de 1988 e dinamizada com os novos movimentos resultantes da abertura política e econômica, adotada pelo Estado brasileiro, as organizações sindicais ainda se

---

<sup>47</sup> SÚSSEKIND, Arnaldo. **Direito constitucional do trabalho**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 365-6.

MAGANO, Otávio Bueno, op. cit., p. 143. NASCIMENTO, Amaury Mascaro. **Direito sindical**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 143.

encontram inibidas na sua autonomia e liberdade em função da própria timidez ou mesmo incerteza com que a doutrina e a jurisprudência têm enfrentado o tema da vedação da interferência e intervenção estatal na vida daquelas organizações<sup>48</sup>; apesar desse fator ainda não prejudicar em demasia a consolidação da condição de forte ator social, atribuídas às organizações sindicais, é certo que se a correspondente norma constitucional tivesse recebido a interpretação e extensão merecida, somadas à própria natureza e grau de envolvimento, dos sindicatos, na vida política do país, a sociedade é quem mais desfrutaria dos resultados da participação das organizações sindicais em assuntos de ordem geral e de interesses da nação.

---

<sup>48</sup> DELGADO, *Mauricio Godinho*. **Direito coletivo do trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008. p. 74-6.

## 2.2. EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL E POLÍTICA DA ORGANIZAÇÃO SINDICAL.

O histórico das organizações sindicais, na vida de um país reflete, não só a dimensão com que o cenário político e social se construíram num dado contexto, como também, revela todas as flutuações nas relações do Estado com a sociedade, tanto a redefinição política do poder estatal, como as eventuais alterações da ordem constitucional do país, interferem na vida e nos rumos dos sindicatos.

No caso brasileiro essas afirmações não fogem a regra. Inibindo, proibindo, regulando, fiscalizando, ou qualquer outra forma de ingerência na sua liberdade e autonomia acabou por pautar a agenda das organizações sindicais desde a primeira constituição republicana brasileira. O que se procura de forma concisa, é apresentar uma breve exposição da evolução da participação política, das organizações sindicais no cenário brasileiro.

Mostra-se indissociável, ao menos na gênese, a relação do direito do trabalho com o direito sindical ou mesmo com as próprias organizações sindicais assim consideradas. A escolha de se apresentar a evolução política e participativa da organização sindical tomando como ponto de referência as constituições brasileiras foi o de justamente evitar qualquer crítica conceitual<sup>49</sup>, ou mesmo, equívoco próprio

---

<sup>49</sup> Como exemplo a justificação do professor CESARINO JÚNIOR: *“Tomando como critério a qualidade e a quantidade das legislações constitucional e ordinária, dividimos a história do Direito Social Brasileiro nos períodos: pré-histórico, de 1500 a 1888; capitalista, de 1888 a 1930, praticamente sem legislação social; socialista, de 1930 a 1934, de notável desenvolvimento das leis sociais; social-democrático, de 1934 a 1937, harmonização das tendências dos dois períodos imediatamente anteriores, com aspectos corporativistas; corporativo, de 1937 a 1946, unidade sindical e controle dos sindicatos pelo Estado, baseado no modelo corporativo italiano; progressista, de 1946 a 1964, aperfeiçoamento da legislação existente; e, finalmente, revisionista, de 1964 até hoje, grandes reformas na legislação social, algumas meramente tecnocráticas, desprezado o aspecto humano dos problemas, outras de grande valor prático e de acertado fundamento e de acertado fundamento doutrinário.”* CESARINO JÚNIOR, Antônio Ferreira; CARDONE, Marly A. **Direito social: teoria geral do direito social, direito contratual do trabalho, direito protecionista do trabalho.** v. 1. 2. ed. São Paulo: LTr, 1993. P. 77.



na interpretação quanto a algumas fases de nossa história política, até porque se prefere adotar a linha de que sem o trabalho livre se torna muito difícil compreender o direito ao trabalho e o das próprias organizações sindicais<sup>50</sup>.

A Constituição do Império de março de 1824 no seu artigo 179<sup>51</sup>, apenas se limitou a assegurar que o trabalho seria livre. Na contramão, acabou por abolir as corporações de ofício<sup>52</sup> (como exemplo os Títulos 29 a 35, do liv. 4º, arts. 226 e seguintes do Código Comercial). O quadro dessa época não propiciava qualquer possibilidade de participação sindical, em decisões conjuntas com o Estado de interesse da sociedade, embora houvesse a criação de um Conselho de Estado (Lei 234, de 23 de novembro de 1841) onde conselheiros que obrigatoriamente deveriam possuir as mesmas características dos senadores, participavam de decisões junto ao príncipe.

A primeira Constituição republicana de 24 de fevereiro de 1891, já sob os ares liberais e com um viés democrático, além de manter a consagração do trabalho livre (§ 24 de seu art. 72) em seu artigo 72, § 8º possibilitou que *“A todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública”*.

A partir do marco de vigência dessa primeira Constituição republicana, um fator social e outro legal, propiciaram as coalizões entre trabalhadores e a formação de sindicatos. Principalmente o proletariado de São Paulo, onde se concentrava a maior gama da atividade da indústria brasileira, e que era composto por imigrantes, já com uma cultura de lutas nos países da Europa ocidental (anarquistas e comunistas) é

---

<sup>50</sup> SIQUEIRA NETO, José Francisco. **Direito do trabalho & democracia: apontamentos e pareceres**. São Paulo: LTr, 1996. p. 195-6.

<sup>51</sup> **Art. 179** – A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte: 24) Nenhum gênero de trabalho, de cultura, indústria ou comércio pode ser proibido, uma vez que não se oponha aos costumes públicos, à segurança e saúde dos cidadãos”.

<sup>52</sup> Entendidas aqui como coalizão de operários, empresários, e mesmo oficiais de qualquer arte.

que deram impulso ao surgimento das organizações sindicais, embora marginalizadas na sociedade<sup>53</sup>.

Somente em 1903, com o Decreto n. 979 de seis de janeiro é que vem a lume nossa primeira legislação sindical. A finalidade desse diploma foi o de justamente atribuir ao sindicato uma atividade de intermediação de crédito em benefício de seus associados. Em vista da pouca industrialização à época, a legalização desses sindicatos somente se deu para os trabalhadores, e não aos empresários, da agricultura e das indústrias rurais de toda espécie<sup>54</sup>. De fato, essa primeira experiência sindical em nada se alinhava como um sindicato de importância global, ou mesmo que sua atuação pudesse ser absorvida como ente partícipe do Estado em decisões de ordem da coletividade, e não apenas do seu grupo de sócios.

A segunda lei relativa às organizações sindicais, foi mais extensiva e marcante para o sindicalismo brasileiro. Por meio do Decreto 1637, de 5 de janeiro de 1907, possibilitou-se aos sindicatos a faculdade de se federar em uniões ou sindicatos centrais sem limitações de circunscrições territoriais<sup>55</sup>. O próprio legislador, por meio deste Decreto ainda possibilitou que a organização em sindicatos pudesse ser viabilizada da forma mais conveniente, pelos interessados e sem a ingerência estatal. Dentro desse estágio legal surge a primeira organização sindical nacional em 1908, a Confederação Operária Brasileira, apoiada por mais de uma dezena de associações sindicais dos Estados de São Paulo, Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, de forma a representar uma maior gama de trabalhadores, e a partir de então, de empresários também. Somente em 1931 surge outra organização sindical de idêntico porte representativo, a Confederação Geral

---

<sup>53</sup> RODRIGUES, Leôncio Martins. Classe operária e sindicalismo no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Sindicalismo e sociedade**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1968.p. 345.

<sup>54</sup> MAGANO, Otávio Bueno, *op. cit.*, p. 93-4. GOMES, Orlando; GOTTSCHALK, Elson, *op. cit.*, p. 7-8.

<sup>55</sup> “**Art. 1º** - É facultado aos profissionais de profissões similares ou conexas, inclusive as profissões liberais, organizarem entre si sindicatos, tendo por fim o estudo, a defesa e o desenvolvimento dos interesses gerais da profissão e dos interesses profissionais de seus membros”.

dos Trabalhadores do Brasil – CGTB, tendo sido fechada pouco mais de quatro anos de sua fundação pelo autoritarismo estatal<sup>56</sup>.

Nesse lapso de tempo surge o Conselho Nacional do Trabalho, criado pelo Decreto nr. 16.027, de 30 de abril de 1923. Tinha como uma das suas atribuições a tratativa de assuntos relativos à organização do trabalho e previdência social. Em sua composição havia representantes dos operários, empregadores, governo e de outros indivíduos de reconhecida capacidade técnica em assuntos envoltos ao referido Conselho. A sua criação deveu-se muito por influência do Tratado de Versalhes de 1919, que originou a Organização Internacional do Trabalho – OIT, do qual o Brasil fora signatário e tinha como uma de suas metas de programa, o cumprimento de recomendações vinculadas à edição de leis adequadas às prescrições contidas pela Conferência da Paz, dentre elas a organização da legislação trabalhista local<sup>57</sup>.

Impulsionado pelo fato político da vitória da Aliança Liberal (e posteriormente com o Estado Novo em 1937), o Estado se incumbiu de organizar e legitimar as associações operárias. Como resultado as organizações sindicais acabaram ficando sob a tutela estatal e organizados na linha do modelo instituído pelo fascismo italiano<sup>58</sup>, o que se denominava então à época como sindicato oficial, ou seja, oficializado pela legislação de controle do Estado, cujo reconhecimento estatal se deu num primeiro momento em relação às organizações de trabalhadores, para somente depois de alguma resistência, se verificar a manifestação de adesão de associações de classe patronais ao novo modelo de sindicalismo corporativo<sup>59</sup>.

O corporativismo como norte da estrutura do sistema sindical, que ainda vige em nosso país, foi inaugurado no início da década de trinta, com o advento do

---

<sup>56</sup> AROUCA, José Carlos. Centrais sindicais: autonomia e unicidade. **Revista LTr**, São Paulo, v. 72, n. 10, p. 1159, out. 2008..

<sup>57</sup> SIQUEIRA NETO, José Francisco, op. cit., p. 59-60.

<sup>58</sup> RODRIGUES, Leôncio Martins, op.cid., p. 348.

<sup>59</sup> ARAÚJO, Angela Maria Carneiro. Estado e trabalhadores. In: \_\_\_\_\_. **Do corporativismo ao neoliberalismo: estado e trabalhadores no Brasil e na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2002. P. 29-57.

Decreto 19.770, de 19 de março de 1931, tendo, repita se, como seu parâmetro o modelo italiano de então. A partir deste documento de obrigação legal implantaram-se as bases do modelo corporativista, na estrutura relativa aos sindicatos. O ente sindical atuava neste modelo como instrumento a serviço do Estado, tendo sido inaugurado com o requisito da unicidade e a possibilidade de existência das federações (iniciadas a partir de um número mínimo de sindicatos de primeiro grau), e das confederações (criadas a partir do interesse de um número mínimo de três federações). Foram impostas regras de administração interna aos sindicatos (tempo de mandato, número de diretores, intervenção, número mínimo de associados, etc.). O traço mais marcante desse modelo se deu em relação às funções das organizações sindicais, exercendo nítida representação com abrangência de toda uma categoria. Ainda, se inviabilizava qualquer função política das organizações sindicais, proibindo a utilização de qualquer propaganda de ideologias sectárias, de caráter social, religioso, político, além de candidaturas a cargos eletivos<sup>60</sup>. Reforçando alguns pontos do modelo corporativista, nas relações voltadas às organizações sindicais, o Governo fez publicar pouco antes da promulgação da Constituição seguinte, em julho de 1934, o Decreto 24.694.

Como num toque de mágica o Estado acabou por dinamizar a organização sindical repressiva de outrora. A pluralidade e a autonomia tão prestigiadas foram restabelecidas legalmente. A Constituição de 1934 acabou se voltando um pouco mais com a questão social, possivelmente em virtude da formação e desenvolvimento cultural da sociedade e dos atores sociais então existentes, dentre eles as organizações sindicais. Reconhecida como nossa primeira Constituição democrática, a Constituição de 1934 estabeleceu que a lei consagraria a pluralidade sindical e a sua respectiva autonomia<sup>61</sup>. A rigor, o Decreto 24.694 não mais teria validade.

---

<sup>60</sup> MAGANO, Otávio Bueno, op. cit., p. 96-9. SIQUEIRA NETO, José Francisco, op. cit., p. 194-5.

<sup>61</sup> “**Art. 113** – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes a liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) § 12) É garantida a liberdade de associação para fins lícitos.

Cabe, inicialmente, destacar que no Texto constitucional de 1934 havia previsão da criação de Conselhos Técnicos para a assistência aos órgãos dos Ministérios. Pela primeira vez prevista em uma Constituição, essa modalidade de participação política teria a composição e funcionamento regulamentadas por lei ordinária (artigo 103).

Outra forma de participação política, via Constituição republicana de 1934, se deu a partir da criação da Justiça do Trabalho, onde para seu funcionamento, haveria uma composição tripartite, entre representantes dos trabalhadores, empregadores e do Governo<sup>62</sup>. A indicação dos representantes dos trabalhadores e empregadores (ou seja, a força de produção de toda a sociedade) ficaria a cargo das organizações sindicais respectivas. A importância dessa participação nas organizações sindicais nesse contexto é óbvia. O trabalho, seja na órbita individual ou coletiva já se incorporava na ordem econômica e social da Constituição, com especial obediência aos princípios da justiça e às necessidades da vida nacional. Os entes sindicais atuavam legalmente como colaboradores e instrumentalizadores do Estado em determinadas situações, tal como a de procurar distribuir justiça nas relações e controvérsias de trabalho<sup>63</sup>.

---

Nenhuma associação será compulsoriamente dissolvida senão por sentença judiciária. (...) **Art. 120** – Os sindicatos e as associações profissionais serão reconhecidos de conformidade com a lei.”

<sup>62</sup> **Art. 122** – Para dirimir questões entre empregadores e empregados, regidas pela legislação social, fica instituída a Justiça do Trabalho, a qual não se aplica o disposto no Capítulo IV do Título I. **Parágrafo único.** A constituição dos Tribunais do Trabalho e das Comissões de Conciliação obedecerá sempre ao princípio da eleição de membros, metade pelas associações representativas dos empregados, e metade pelas dos empregadores, sendo o presidente de livre nomeação do Governo, escolhido entre pessoas de experiência e notória capacidade moral e intelectual”.

<sup>63</sup> *“Para aqueles que acreditam em soluções de validade universal para os problemas humanos, o corporativismo deve ser combatido tendo por fim último a sua eliminação definitiva. Para aqueles que, como o Autor, não crêem que ma solução possa satisfazer simultaneamente a todos, o corporativismo não pode ser eliminado das relações humanas. Deve ser tratado, segundo os defensores desta última corrente, de forma a tornar explícitos os vínculos de interesse a que corresponde. Seu objetivo último não é, portanto, eliminar o corporativismo, mas molda-lo em padrões democraticamente aceitáveis, denunciando privilégios injustificáveis e exclusões*

O Decreto de 1931, mesmo tendo inserido o modelo corporativista nas relações entre o Estado e as organizações sindicais, somente com a Constituição de 10 de novembro de 1937 é que essa característica se tornou devidamente esmiuçada e arraizada em nosso sistema jurídico, persistindo desde então<sup>64</sup>. Seguindo à risca o modelo fascista italiano<sup>65</sup>, a nova configuração das funções das organizações sindicais representou um giro extremo na concepção das relações com o Estado, se considerarmos o modelo da Constituição de 1934 e a “polaca”, como era conhecida à época a Constituição de 1937. A organização sindical prevista até era livre, mas somente quando o sindicato houvesse recebido regularmente o reconhecimento do ente estatal, é que estaria assumindo a devida personalidade sindical.

Seguiu-se ao corpo da Constituição de 1937 o Decreto nº 1.402, datado de 5 de julho de 1939. Na mesma linha repressiva obrigava a observância da unicidade sindical como parâmetro de constituição e representação, e um sistema a partir do

---

*desequilibradas.” AGUILLAR, Fernando Herren. **Controle social de serviços públicos**. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 220.*

<sup>64</sup> “**Art. 135** – Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. (...) **Art. 137** – A legislação do trabalho observará, além de outros, os seguintes preceitos: a) os contratos coletivos de trabalho, concluídos pelas associações, legalmente reconhecidas, de empregadores, trabalhadores, artistas e especialistas, serão aplicados a todos os empregados, trabalhadores, artistas e especialistas que elas representam; (...). **Art. 138** – A associação profissional ou sindical é livre. Somente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem de categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas de Poder Público (...) **Art. 140** – A economia da população será organizada em corporações, e estas, como entidades representativas das forças do trabalho nacional, colocadas sob a assistência e a proteção do Estado, são órgãos destes e exercem funções delegadas de Poder Público”.

<sup>65</sup> “A mesma filosofia transparece no art. 6º da ‘Carta del Lavoro’ italiana, do qual destacamos este tópico: ‘As corporações constituem a organização unitária das forças da produção, tendo a representação integral de seus interesses’.” MAGANO, Otávio Bueno, op. cit., p. 134.

qual se estipulava a filiação dos sindicatos à federação, e estas, à respectiva confederação nacional<sup>66</sup>. Mesmo com todas essas restrições ainda havia margem para a participação das organizações sindicais junto ao Estado. As Caixas e Institutos de Aposentadoria e Pensão, que depois se fundiram em autarquias possuíam a representação de trabalhadores e empresários, nos Conselhos Administrativos ou mesmo Fiscais. A Comissão de Salário Mínimo, substituída pelo Conselho Nacional de Política Salarial, tinha em sua composição indivíduos designados pelas confederações de trabalhadores e empresários<sup>67</sup>.

Com a primeira redemocratização do país, a partir da Constituição de 18 de setembro de 1946, os rumos da organização sindical ganhavam novos contornos, seja na esfera *interna corporis* ou mesmo quanto ao seu envolvimento com a sociedade. A Constituição em apenas um artigo garantiu a livre associação sindical, relegando às instâncias ordinárias as matérias relativas à sua criação, representação, e acerca das funções delegadas pelo Poder Público (artigo 159). De todo modo, a pluralidade e a unicidade ainda persistiam no regime constitucional.

Todo o movimento de natureza democrática que se instalou a partir da promulgação da Constituição de 1946, a participação de atores sociais, e mais especialmente, das organizações sindicais em assuntos do Estado ainda ficou vinculada à paridade de representação de trabalhadores e empregadores nos órgãos do Judiciário trabalhista (art. 122, § 5º).

---

<sup>66</sup> “*Vedava-se assim, a unicidade de representação dos trabalhadores através de confederação geral ou central.*”

Neste ponto a Lei Sindical de 1939 pouco se distanciava das anteriores. A primeira da ‘Era Vargas’, Decreto n. 19779, de 19 de março de 1931, apesar de saída das penas de socialistas como Evaristo de Moraes – pai e Joaquim Pimenta, atrelava os sindicatos ao controle do Ministério do Trabalho, ao qual cabia reconhecê-los e intermediar a defesa dos interesses de ordem econômica, jurídica, higiênica e cultural perante o governo, além disso, dava-lhes natureza de órgão de colaboração com o Poder Público. A organização era vertical com sindicatos, federações e confederações, mas as federações operárias poderiam se constituir em uma Confederação Brasileira do Trabalho. As federações patronais por sua vez se uniriam numa Confederação Nacional da Indústria e Comércio.” AROUCA, José Carlos, op. cit., p. 1163.

<sup>67</sup> SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito ..*. op. cit., p. 471-2.

Nesse período de vigência da Constituição de 1946 nasceu a Confederação dos Trabalhadores do Brasil – CTB, como órgão sindical de abrangência nacional; todavia, acabou sendo extinta através do Decreto 23.046 com o fundamento de que *“seus fins opunham-se ao regime sindical vigente”*. Mas a necessidade da criação de uma organização de cúpula, de representação e coordenação política geral da massa de trabalhadores no país, acabou por tentar fazer voltar à tona da Confederação dos Trabalhadores do Brasil, bem como as Uniões Sindicais de São Paulo e Rio de Janeiro, nominadas como União Geral dos Trabalhadores. Acabaram sendo esquecidas da vida política dos sindicatos, em função de uma Portaria Ministerial que proibia a vinculação de sindicatos a esse tipo de organização de âmbito nacional e plural<sup>68</sup>.

No ano de 1960 o Partido Comunista Brasileiro, junto ao III Congresso Sindical Nacional, retoma o intento de criação de uma central sindical. Surge, a partir daí, o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT). Ainda na clandestinidade, embora os eventos de organização sindicais tratassem da reconstrução da CGT, essa central sindical veio a ser legalmente reconhecida pelo presidente João Goulart, que autorizara o Ministério do Trabalho a assim proceder (através da Portaria nº 125 de 1963)<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> AROUCA, José Carlos, op. cit., p. 1159-60.

<sup>69</sup> *“Só em 1963 o Presidente João Goulart autorizou seu Ministro do Trabalho, Almino Afonso, como ele vinculado ao PTB, reconhece-lo, o que se fez com a Portaria n. 125, que tinha apoio na seguinte fundamentação: 1). A Constituição assegura os direitos de associação e de reunião, que nenhuma disposição legal ou regulamentar pode anular. Estabelece também que ninguém é obrigado a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; 2) A Consolidação das Leis do Trabalho não proíbe, nem poderia proibir em face do mandamento constitucional, a existência de organismos de coordenação entre as sindicais para o trato de problemas que não se limitam pela competência de cada uma delas em particular, porque envolvem interesses de todas em geral: inflação, custo de vida, níveis salariais, etc. 3) Esses organismos, para terem existência em face da Constituição, não dependem de reconhecimento, em face da Consolidação das Leis do Trabalho apenas não possuem a representatividade conferida às entidades sindicais que especifica para os fins pré-fixados; 4) A realidade social, que deve informar a feitura das leis revela a multiplicação de organismos daquela natureza, de base municipal, regional, estadual, nacional; 5) A observação da história do sindicalismo brasileiro em outros países mostra o aparecimento desse tipo de organizações como ocorreu nos*



A mudança de cenário no país se inicia com o Ato Institucional nr. 01, de 09 de abril de 1964, que muito embora ateste a validade da Constituição de 1946, introduz algumas alterações que de forma contundente afetam novamente as relações entre as organizações sindicais e o Estado. O cenário nacional naquele período já se encontrava comprometido com uma crise de pouco desenvolvimento do país. Somados à impossibilidade de apresentar novas propostas de política autônoma, classista, que pudesse pressionar não só ao Governo de plantão, como também à classe dos empresários, os sindicatos e os próprios trabalhadores marginalizados voltaram suas esperanças para medidas ditas urgentes para a nação. Como resultado desse processo de falta de alternativa e submissão, favoreceu-se de certa forma o apoio a líderes populistas e pouco comprometidos com o denominado *Brasil moderno*<sup>70</sup>.

Os sindicatos, principalmente os mais aguerridos e representativos, sofreram um forte ataque do Ministério do Trabalho com centenas de intervenções em suas administrações, o que inibiu suas atividades de certa forma. Esse movimento ministerial em poucos anos ultrapassou mais de mil e quinhentas intervenções em organizações sindicais, instalando um processo repressivo e autoritário na relação estatal com o ente sindical. Sua participação como ente de colaboração política com o Estado não mais ganhava a relevância e autonomia que até então lhe eram próprios.

A Constituição de 24 de janeiro de 1967, já trazia os conceitos até então balizados pelos atos institucionais que fragmentaram a Constituição precedente. Como previsto nas anteriores, a única forma de participação das organizações sindicais ainda se limitava à representação paritária junto a Justiça do Trabalho. Igualmente, era reconhecido o direito de associação e organização sindicais (artigo 150, § 28). A vigente Constituição então sofrera nova e brusca mudança com a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, criada a partir de uma Junta Militar, onde o Congresso Nacional acabou sendo “substituído” pelo próprio Poder

---

*Estados Unidos com a AFL-CIO, na França com a CGT, CGT-FO, e CFTC; na Itália com a CGTI, e outros países*. AROUCA, José Carlos, *op. cit.*, p. 1160.

<sup>70</sup> RODRIGUES, Leôncio Martins, *op. cit.*, p. 357.

Executivo. Em seu artigo 166 e §§, mais uma vez condicionava a existência da organização sindical e a sua função pública (ainda que por delegação) mediante lei ordinária. Os seus dois parágrafos obrigavam a arrecadação das contribuições para o custeio da atividade dos órgãos sindicais; bem como a obrigatoriedade do voto nas eleições do sindicato.

O movimento de tentativa de desenvolvimento nacional, criado pelo Governo Militar atravessava forte turbulência, com a repressão a greves dos sindicatos que assim faziam para a manutenção do poder dos salários frente a forte desvalorização. O que se verificava desde então era que o Estado, com o apoio da classe dos empresários, tentava impor políticas limitadoras de ganhos dos trabalhadores, inibindo a atuação direta dos sindicatos profissionais com os sindicatos de empresários<sup>71</sup>. O movimento operário calcado principalmente nesse pilar acabou por ajudar na redemocratização do país, desmotivando a permanência dos militares no poder<sup>72</sup>. Marcado principalmente pelas greves na região do ABC Paulista no ano de

---

<sup>71</sup> “(...) Se a prioridade dada à expansão capitalista decorre ‘naturalmente’ da doutrina militar usada para justificar a existência do regime, então as classes e grupos estratégicos da sociedade civil que deveriam organizar-se politicamente para impor esse mesmo objetivo (se tiverem que competir com ideologias não-capitalistas) tendem a passar por uma contínua desmobilização política. O fato de os grupos empresariais, por exemplo, serem os principais beneficiários das políticas públicas e de, simultaneamente, terem um acesso bastante restrito à formulação da política econômica é explicado apenas a partir da perspectiva do papel instrumental desempenhado pela burocracia na promoção dos interesses de uma ‘burguesia fraca’. Historicamente, isso pode muito bem ser verdadeiro (como acredito que seja), mas isso cria imediatamente uma situação política bastante ambígua. De fato, essa afinidade eletiva entre a ideologia do regime e os interesses empresariais garante um amplo apoio passivo ao regime autoritário e concede à burocracia do regime um grau considerável de liberdade e uma crescente margem de manobra na tomada de decisões.”

MARTINS, Luciano. A liberalização do regime autoritário no Brasil. In: O’DONNEL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. (Org.). **Transições do regime autoritário: América Latina. Tradução Adail U. Sobral.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 118.

<sup>72</sup> “Com efeito, além da industrialização avançada e da consolidação democrática, outro aspecto crucial para a análise do caso brasileiro é a forte influência que recebemos do corporativismo, fundamentalmente, o italiano. (...) agrega-se aos desafios nacionais a superação do sistema de relações de trabalho de influência corporativista. Neste ponto, cabe frisar que todos os países que experimentaram alternativas corporativas mais relevantes (Itália, Portugal e Espanha) passaram,

1978 e outras que se seguiram dentro desse modelo repressivo, no fundo representavam essas manifestações do proletariado o sentimento de rompimento com o autoritarismo reinante e possibilidade de implantar no contexto político uma nova discussão na agenda nacional.

A nova orientação política, das organizações sindicais, possibilitou o enfrentamento com os governantes. Como modo de articulação em nível nacional e acima de suas respectivas categorias, resolveu-se por em prática a criação de uma central sindical, com todo o seu aspecto e envergaduras nacionais. Em 1983, depois dos movimentos grevistas sucessivos iniciados em 1978, surge a Central Única dos Trabalhadores, reinaugurando uma nova fase de atuação das entidades sindicais no cenário nacional<sup>73</sup>. Seguidamente outras centrais sindicais surgem, na mesma linha de coordenação política das organizações de sindicatos, espalhadas pelo país<sup>74</sup>.

Mesmo com todas essas nuances daquele período houve, dentre outros movimentos, a instituição do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (em 1966) e a sistematização da Previdência Social (1977) que em suas legislações específicas possibilitavam a existência de um Conselho próprio e de representação tripartite entre Estado, e a representação dos trabalhadores e empregadores, situações essas que ainda perduram nos dias atuais.

A Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição cidadã, rompe com o regime autoritário de então e instala no país um novo processo de redemocratização das instituições como um todo. Malgrado as tentativas da Assembléia Constituinte em possibilitar uma real liberdade e autonomia das organizações sindicais, nos debates de construção do Texto constitucional, o fato é que a nova disposição constitucional em nada retira o caráter do corporativismo sindical que reina desde 1931.

---

*posteriormente, por transformações que proporcionaram a democratização das suas relações de trabalho”.*

SIQUEIRA NETO, José Francisco. **Liberdade ..**”*op. cit.*, p. 192.

<sup>73</sup> Idem. **Direito ...**, p. 207-8.

<sup>74</sup> Cronologicamente: Comando Geral dos Trabalhadores – CGT, em 1985; União Sindical Independente – USI, em 1986; Força Sindical – FS, em 1989.

No plano da participação política dos indivíduos e atores sociais (esse em especial dos sindicatos), a Constituição Federal de 1988 inova e incrementa essa particularidade, quando prevê a representação da sociedade civil e ou dos representantes de trabalhadores e empregadores, nos mais diversos conselhos de órgãos públicos vinculados às políticas de ação do Estado. O artigo 10 da Constituição assegura a representação tripartite junto aos colegiados do FGTS e do INSS. O Conselho da República (art. 89) possibilita a participação da sociedade. O sistema de Seguridade Social oficial possui gestão descentralizada e quadripartite (art. 194, VII). Ações de órgãos oficiais voltados à área da assistência social (art. 204, I e II); ensino (art. 206 e incisos); dentre outros.

Do modo como se aplica o instituto da participação política, dos sindicatos em regime de cooperação e compartilhamento de decisões com o Estado, infere-se na prática, que a representação classista dos trabalhadores e de empresários não possui a mesma origem ou grau de equivalência. Melhor dizendo, os empresários ao tomarem assento nos colegiados de órgãos públicos se fazem representar por intermédio das confederações; enquanto os trabalhadores se fazem representar, politicamente nessas situações, mediante a atuação das centrais sindicais.

### 2.3. AS CENTRAIS SINDICAIS E SUA INTEGRAÇÃO NA ORGANIZAÇÃO SINDICAL.

A nomenclatura central sindical, como referência a uma das variantes dos organismos unitários que compõe toda a organização sindical, de fato, não possui um significado universal<sup>75</sup>. Como entidade que congrega as mais diversas organizações em seu corpo, concebendo uma verdadeira pluralidade de entidades em sua estrutura, pode receber neste ou naquele país a designação de confederação como também de federação e outras afins<sup>76</sup>.

As sobreditas centrais sindicais, nomenclatura adotada pelo sistema brasileiro, na origem não decorrem especificamente de lei. Concretamente surgem a partir de reuniões e ou congressos, organizando-se posteriormente visando uma maior coordenação política para as atuações das entidades integrantes. Trata-se, portanto, de uma organização de cúpula do sistema das organizações sindicais.

No contexto sindical brasileiro, portanto, a tradicional pirâmide oriunda do Estado corporativista da década de trinta sofreu uma reviravolta com o reconhecimento, através de legislação específica, das centrais sindicais como configuradora da coordenação política das demais organizações sindicais e de certo modo compondo o sistema confederativo. A inserção das centrais sindicais (ainda que somente de trabalhadores) no cenário das relações sindicais do país trouxe à discussão a possibilidade de se concebê-las ou não como verdadeiros organismos

---

<sup>75</sup> “São mais frequentemente as confederações que assumem a representação geral dos trabalhadores. Esta função tomou cada vez maior importância, de vinte anos para cá, em todos os nossos países ocidentais. Em toda parte, os representantes das organizações sindicais são convidados a exprimir seu ponto de vista nos organismos consultivos cuja influência pode ser, em determinadas circunstâncias, considerável. Ao mesmo tempo, eles constituem importantes grupos de pressão junto aos parlamentos e administrações. Uma grande parte do esforço das Centrais Sindicais é dedicado à atividade dessa ordem.” CROZIER, Michel. Sociologia do sindicalismo. In: RODRIGUES. Leôncio Martins (Org.). **Sindicalismo e sociedade**. Tradução Anna Maria Villalobos. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1968. p. 33. .

<sup>76</sup> CROZIER, Michel, op. cit., p. 22-3. NASCIMENTO, Amauri Mascaro, op. cit., p. 139.

de representação sindical, principalmente se nos voltarmos aos moldes tradicionais da estrutura sindical reinante, moldada no corporativismo iniciado na década de trinta e consagrada em parte pela Constituição Federal de 1988.

A legislação sindical brasileira não proíbe a criação desses órgãos de cúpula sindicais, mas também não autoriza expressamente sua instituição, é que com o advento da lei 11.648/2008 esse vazio acabou sendo suprido. Legalmente, portanto, a referida lei acabou por promover substancialmente essa nova realidade no que diz respeito à formatação da organização sindical brasileira, a partir do momento em que reconhece a integração das centrais sindicais no sistema legal, confirmando, todavia, uma prática usual das organizações sindicais até então, seja no Brasil ou mesmo em outros países.

O professor Amauri Mascaro Nascimento<sup>77</sup> explica essa tendência de organização política dos organismos sindicais:

“É possível aduzir que há um aspecto técnico indicativo dessa tendência de união de cúpula entre diversas organizações, ao menos em certas ocasiões, diante de problemas comuns a todos os sindicatos e que interessam de um modo geral. Questões como desemprego são gerais e afetam a todos, independentemente da categoria ou do setor de atividade econômica, embora o problema possa setorializar-se. Há reivindicações comuns a toda a classe trabalhadora, e que exigem mobilização geral, da mesma maneira que há interesses econômicos comuns a todo o empresariado, e que os leva a se unirem em ações que se desenvolvem acima das unidades menores.”

Dentro desse conceito de necessidade de atuação das centrais sindicais, na cúpula das organizações é que a lei 11.648/2008 seguiu a orientação ao legalizá-la em nosso sistema jurídico. Neste condão seu artigo 1º e incisos assim se apresentam: *“Art. 1º A central sindical, entidade de representação geral dos trabalhadores, constituída em âmbito nacional, terá as seguintes atribuições e prerrogativas: I - coordenar a representação dos trabalhadores por meio das organizações sindicais a ela filiadas; e II - participar de negociações em fóruns,*

---

<sup>77</sup> Idem, p. 139.

*colegiados de órgãos públicos e demais espaços de diálogo social que possuam composição tripartite, nos quais estejam em discussão assuntos de interesse geral dos trabalhadores. Parágrafo único. Considera-se central sindical, para os efeitos do disposto nesta Lei, a entidade associativa de direito privado composta por organizações sindicais de trabalhadores”.*

A análise da lei em especial poderia identificar um descompasso com o sistema confederativo brasileiro, consagrado pela Constituição Federal, notadamente no que diz respeito à unicidade sindical. Porém, não parece sustentável essa suposta inconstitucionalidade que alguns doutrinadores aventam<sup>78</sup>. A precária liberdade sindical prevista no artigo 8º da Constituição Federal e o princípio da unicidade parecem estar consolidados com a nova lei. Principalmente no que diz respeito a uma hipotética ofensa à unicidade, porque este princípio se aplicaria somente para as confederações, federações e sindicatos, não se aplicando às centrais sindicais, já que estas não representam uma categoria<sup>79</sup>; neste contexto e agora devidamente dispostas em legislação específica fica evidenciado que as centrais sindicais, por desautorizadas, não tomarão o papel dos sindicatos que integram a base do sistema e nem promoverão a concorrência com os mesmos e, tampouco, fazer parte nas tratativas relativas às negociações coletivas que tratam das condições inerentes a contratos de trabalho. Por essa recente lei, praticarão as centrais sindicais o costumeiro diálogo político, econômico e social, também sob a modalidade de se responsabilizarem pela indicação de indivíduos para tomar assento nos Fóruns, Conselhos e Colegiados de Órgãos Públicos, todos ao mínimo de configuração tripartite, desenvolvendo nesse campo uma ação política comum e com vistas aos anseios dos setores que provavelmente as apóiam<sup>80</sup>.

As centrais sindicais, a rigor, como associações de entidades sindicais profissionais, apenas abrangem todos os graus da hierarquia do sistema sindical confederativo concebido no ordenamento jurídico brasileiro. Na essência, são supra

---

<sup>78</sup> SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito...* op. cit., p. 366-8. AROUCA, José Carlos. **O sindicato em um mundo globalizado**. São Paulo: LTr, 2003. p. 661-70.

<sup>79</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Aspectos ..op. cit.*, p. 392.

<sup>80</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro, op. cit., , p. 391-4.

categoriais, acabando por abrigar uma maior quantidade e diversidade de categorias profissionais existentes no país. Não possuem a representação jurídica prevista em nível constitucional (conforme artigo 8º da Constituição Federal), mas, agora formalmente, têm o peso da representação política tal como vinham atuando desde suas origens, dialogando com o Governo nos mais diversos assuntos, e necessariamente, com a representação majoritária dos empresários. Dentro desse cenário podemos conceber uma maior representatividade das centrais sindicais em relação às demais organizações sindicais.

Curioso notar que referida lei aduz apenas a centrais sindicais de trabalhadores. Por que, então, não possibilitou a criação dessas organizações no âmbito dos empresários? A resposta à essa questão foi tirada do consenso no Fórum Nacional do Trabalho patrocinado pelo Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil, onde se discutiu de forma tripartite e exaustiva com todos os interessados um novo modelo de organização sindical. Naquele espaço de diálogo intenso, foi unânime a posição do empresariado quanto ao desinteresse de constituírem ou mesmo facultar a criação de centrais sindicais de categorias econômicas<sup>81</sup>. Neste aspecto em especial pode-se concluir com toda segurança que a legalização das centrais sindicais apenas quando na seara das organizações sindicais de trabalhadores, o Estado nada mais se fez do que respeitar um desejo da classe empresarial envolvida. O debate e o consenso predominaram nessa questão legal.

A legitimidade das centrais sindicais, como ressaltado em outra passagem, se justifica não só pela sua representação plural e na cúpula, mas também reflete uma tendência do mundo globalizado, inclusive com forte atuação além das fronteiras do Estado, procurando novas alternativas para a organização dos demais sindicatos dentro das demandas do mundo globalizado<sup>82</sup>.

A propósito, o único questionamento em relação à lei 11.648/2008 foi lançado por alguns partidos políticos, mais na esfera do debate parlamentar que jurídico,

---

<sup>81</sup> AROUCA, José Carlos, op. cit., p. 1159-72.

<sup>82</sup> BERTOLIN, Patrícia T. M.. O papel social dos sindicatos na integração econômica. **Diário do Pará**, Caderno 3, n. 28, p. c-3, jul. 1996.



onde em ação direta de inconstitucionalidade apenas levantam uma potencial irregularidade em relação à repartição das receitas da contribuição sindical entre os sindicatos, federações, confederações e as centrais sindicais. No mais, quanto ao aspecto político de representação, nada foi argüido pelos questionadores<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> ADIn 4067.

### 3. ORGANIZAÇÃO SINDICAL E PARTICIPAÇÃO

O propósito deste capítulo é identificar quais as organizações sindicais, no cenário político brasileiro, realmente reúnem os pressupostos para participarem de deliberações e decisões com o Estado (de forma tripartite), dentro das funções adstritas a esses sujeitos sociais, não só pelo que faculta a Constituição da República de 1988, mas também em virtude de fatos isolados, no contexto sócio político nacional, voltando às exigências, características, e os momentos em que ditos organismos sindicais atuam no interesse da coletividade. Neste desenho, saber se com ou sem uma democracia mínima é possível essa participação política, e se mesmo com o corporativismo que revela nosso sistema sindical ainda seria prudente falar em uma legítima participação, com a finalidade de atendimento aos interesses gerais da coletividade. Embora a relevância do histórico político das organizações sindicais, estas peculiaridades precisam ser superadas para que se possa atribuir qualquer legitimidade aos sindicatos nesse modelo de co gestão das políticas estatais.

Como se argumentou em outra passagem, negar a interferência dos movimentos operários, e em vista disso, das organizações sindicais na conquista de vários direitos sociais e de sua importância com forte atuação como ator social, seria o mesmo que negar a própria história dessas entidades. Sem a resistência dos sindicatos a regulação política e jurídica provavelmente não teria a mesma contemporaneidade de direito, estado e democracia<sup>84</sup>.

Mistér, o registro neste contexto que as origens e postulações das organizações de trabalhadores e empresários se encontram em pólos totalmente distintos, seja na tratativa direta entre eles ou mesmo na relação de co participação com o Estado. Enquanto as organizações sindicais profissionais (de trabalhadores) se originaram de uma resistência ao contra poder, postulando de toda ordem melhores condições de vida aos trabalhadores (seja no trato com as empresas ou

---

<sup>84</sup> SCHIER, Adriana da Costa Ricardo, op. cit., p. 64-5.

então com o próprio Estado); o surgimento e a postura das organizações sindicais de empregadores, ocorreu em contexto e propósitos inicialmente distantes desta realidade. A criação dos sindicatos (em todos os níveis) de empresários, se verificou historicamente por imposição do Estado diante da ausência de prerrogativas de representação classista, e depois para balizar as relações com as organizações de trabalhadores. Não houve, no marco inicial da década de trinta a criação de forma espontânea dos sindicatos patronais para defender os interesses e direitos de seus representados na forma de reivindicação, mas justamente como contra posição aos movimentos operários. Historicamente, as organizações sindicais de empregadores sempre guardaram uma outra co relação de forças<sup>85</sup>.

No contexto brasileiro cujo fomento das organizações sindicais ocorre no início da década de trinta, lembra Ângela Maria Carneiro Araújo<sup>86</sup> que:

... “o empresariado industrial desenvolveu um padrão de representação de interesses e de atuação política baseado fundamentalmente em suas associações de classe autônomas, que pode ser qualificado como um tipo de ‘corporativismo privado’. (...) O empresariado reagiu à implantação da organização corporativa das classes de modo diferenciado. Foi possível identificar duas posições distintas entre seus setores organizados: de um lado, os que recusavam os aspectos corporativistas da estrutura sindical, em nome de princípios liberais —caso das Associações Comerciais e de setor do Centro Industrial do Brasil (RJ)—, de outro, os que aderiram imediatamente, não só buscando logo a oficialização de suas associações como se engajando numa campanha de arregimentação de segmentos não organizados do patronato, visando a sua sindicalização oficial — caso do CIFT-SP, do CIFTA-RJ e do CIESP.”

Apresentam-se ao longo dos anos como fortes interlocutores na política desenvolvimentista de um país, postulando benefícios como empréstimos e investimentos subsidiados, maior dinamização nas relações comerciais (de

---

<sup>85</sup> POTOBSKY, *Geraldo von*. Las organizaciones sindicales. In: CÓRDOVA, *Efrén (Org.)*. **Las relaciones colectivas de trabajo em America Latina**. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1981. p. 25-50.

<sup>86</sup> ARAÚJO, *Angela Maria Carneiro*, op. *cit.*, p. 38-9.

exportação) com os demais países, diminuição de impostos na produção e comercialização de produtos, entre outros.

Sob esse enfoque é que se reputa acerca da importância e necessidade, não só da participação das organizações sindicais no cenário político nacional, em nível de colaboração e tomada de decisões, mas também de algumas prescrições que são inerentes à sua existência e atuação. Mesmo que dentro de um país de regime minimamente democrático, a liberdade e autonomia das organizações sindicais se traduzem como condições imprescindíveis na respectiva atuação, inclusive como modo de reforçar sua nova missão frente ao mundo globalizado, em função dos efeitos que essa abertura de mercado ocasiona naturalmente, junto à sociedade produtiva, principalmente em países de economia em vias de desenvolvimento.

### 3.1. A NECESSÁRIA LIBERDADE E AUTONOMIA SINDICAIS.

Dentro dos limites deste trabalho, não se tem por objeto traçar um panorama extensivo, acerca do fenômeno da liberdade e autonomia sindicais, principalmente porque, devidamente abordados por quem mais se dedica ao assunto<sup>87</sup>. Nesta via e pelo consenso admitido, a respectiva abordagem se direcionará somente para identificar essas premissas.

O tema da liberdade sindical (que resulta igualmente na autonomia) é preocupação constante da mais especializada doutrina. Sua importância na vida das organizações sindicais (de trabalhadores e empresários) é tema de relevo e guarda obrigatória, sofrendo vinculação com sua própria existência. Tanto isso é verdade que a própria Organização Internacional do Trabalho (OIT) dedica a sua Convenção de número 87 exclusivamente a essa questão; bem como em sua “Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais dos Trabalhadores” aprovada em 1998, adota explicitamente como um de seus quatro princípios (por sinal o primeiro no respectivo rol) o da liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva.

Entendemos como necessária a inserção da liberdade sindical no ordenamento jurídico estatal<sup>88</sup>, no caso do Brasil, ainda não temos uma liberdade sindical plena. A atual organização sindical brasileira concebida no verticalismo da representação por categorias, muito embora ao consagrar a vedação da interferência estatal na administração e organização dos sindicatos (artigo 8º da Constituição Federal), ainda mantém sob sua batuta questões como a necessidade de registro oficial junto ao Ministério do Trabalho e Emprego; unicidade da representação classista a partir de uma base territorial especificada; limitação do

---

<sup>87</sup> GIUGNI, Gino. **Direito sindical**. Tradução Eiko Lúcia Itioka. São Paulo, LTr, 1991. P. 46-58. MAZZONI, Giuliano. **Relações coletivas de trabalho**. Tradução Antonio Lamarca. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1972. p. 39-104. VENEZIANI, Bruno. **Stato e autonomia collettiva: diritto sindacale italiano e comparato**. Bari: Cacucci, 1992. p. 129-92.

SIQUEIRA NETO, José Francisco, **Liberdade**.”. *op. cit.*, p. 29-134.

<sup>88</sup> MAZZONI, Giuliano, *Ibid.*, p. 40.

número de dirigentes sindicais com direito a estabilidade; e o condicionamento da cobrança da contribuição sindical compulsória, dentre outros pormenores, o que não se coaduna com uma efetiva liberdade sindical. Esse modelo lastreado no corporativismo italiano, conforme explicitado em outro momento deste trabalho revela, que a necessária liberdade, como a autonomia dos sindicatos não se encontra devidamente contemplada integralmente pela ordem jurídica pátria. Temos sim um sistema, que contempla uma relativa liberdade e autonomia na relação com os sindicatos.

Para se entender melhor adota-se a concepção do fenômeno da liberdade sindical apresentada com a devida amplitude pelo professor José Francisco Siqueira Neto<sup>89</sup>, esclarecendo que se trata de:

... “direito histórico decorrente do reconhecimento por parte do Estado, do direito de associação, que posteriormente adquiriu a qualidade de um dos direitos fundamentais do homem, conferido a trabalhadores, empregadores, e por respectivas organizações, consistente no amplo direito, em relação ao Estado e às contrapartes, de constituição de organizações sindicais em sentido teleológico (comissões, delegados, ...) em todos os níveis e âmbitos territoriais, de filiação e não filiação sindical, de militância e ação, inclusive nos locais de trabalho, gerador da autonomia coletiva, preservado mediante a sua garantia contra todo e qualquer ato voltado a impedir ou a obstaculizar o exercício dos direitos a ele inerentes, ou de outros a ele conexos, instituto nuclear do Direito do Trabalho, instrumentalizador da efetiva atuação e participação democrática dos atores sociais nas relações de trabalho, em todas as suas esferas, econômicas, sociais, administrativas pública.”

O próprio conceito acima reproduzido, fala por si mesmo quando se propõe a qualquer justificativa, acerca da necessidade das organizações sindicais possuírem uma irrestrita liberdade sindical<sup>90</sup>, a qual, de preferência, deva ser prestigiada no regime jurídico de um determinado país. Sua finalidade precípua é a de viabilizar o

---

<sup>89</sup> SIQUEIRA NETO, José Francisco, op. cit., p. 133-4.

<sup>90</sup> O fato de ser irrestrita não quer dizer fora dos limites legais, mas tão somente que a lei não impõe limites na sua gestão e organização.

surgimento e o funcionamento, de organizações sindicais livres e autônomas em relação ao próprio Estado (e à sua contraparte), possibilitando desta maneira o equilíbrio nas relações de poder, resultando na dinamização do diálogo social em qualquer grau<sup>91</sup>, e como corolário lógico da liberdade sindical surge a autonomia dessas organizações nas suas mais variadas relações, principalmente com o Estado.

Tomando-se como exemplo o modelo sindical brasileiro corporativista - muito embora algumas de suas características tenham ocorrido, no sentido de promover uma inclusão das organizações sindicais no cenário político nacional, quando de sua formatação jurídica—<sup>92</sup>; surgiria a dúvida se a propalada autonomia das organizações sindicais estivesse sendo limitada, se nosso ordenamento estivesse compassado, ou não, com o que se entende da autonomia das organizações sindicais (autonomia organizativa, estatutária, de enquadramento, negocial, administrativa e de autogoverno). Giuliano Mazzoni<sup>93</sup> traça de forma precisa os contornos gerais da autonomia sindical destacando que:

“Quando dizemos que os sindicatos surgem como associações dotadas de autonomia, não nos referimos a determinado tipo de sindicato, juridicamente regulado, mas às sociedades naturais e espontâneas, estimuladas na sua formação pela comunidade de interesses morais, econômicos ou sociais (...). A autonomia sindical surge no mesmo momento da constituição destas sociedades naturais: subjetivamente, pode ser compreendida como o poder, que apresenta uma dada coletividade de pessoas, colocadas no mesmo status profissional ou em comunidade de interesses, de adjudicar-se um ordenamento, um estatuto, visualizar fins e tentar obtê-los, sem que, com isso, se dê lugar, necessariamente, a um ente dotado de personalidade jurídica. A autonomia sindical tem, além disso, outro significado bem preciso: objetivamente, pode ser entendida como o próprio ordenamento sindical, ou por outra, a particularidade deste ordenamento, se confrontado com o de outras associações de fato ou com o de entes reconhecidos pelo ordenamento jurídico do Estado.”

---

<sup>91</sup> SIQUEIRA NETO, José Francisco, op. cit., p. 81.

<sup>92</sup> ARAÚJO, Ângela Maria Carneiro, op. cit., p. 46-57.

<sup>93</sup> MAZZONI, Giuliano, op. cit., p. 65-6.

Analisando as concepções supra apontadas, e do quanto fora exposto no capítulo anterior, diante do sistema confederativo que regula o aparelhamento sindical brasileiro, podemos afirmar com clareza, que as limitações impostas pelo ordenamento jurídico estatal às organizações sindicais, acaba privando-as da irrestrita liberdade e autonomia sindicais; contudo, o que mais inviabiliza essas prerrogativas sindicais se cinge no aspecto da representação classista, da unicidade de representação. De todo modo, entendemos que essa limitação, ao menos no caso brasileiro, não desnaturaria a legitimidade e atuação das organizações sindicais no contexto de co-responsáveis com o Estado nas deliberações a que são chamadas a tomar parte<sup>94</sup>.

Talvez até pelo fato de um sólido regime democrático, previsto constitucionalmente, e que absorve o país condicionaria a uma minimização dos efeitos da restrição estatal se voltar, principalmente, quanto à unicidade de representação e a conseqüente ausência da pluralidade no sistema sindical - não que essa atenuante seja aceitável. É resultado lógico do sistema que em regimes anti democráticos a restrição à liberdade e atividade sindicais seria uma consequência óbvia. A história, principalmente na América do Sul fala por si mesma. A partir dos golpes e regimes militares instaurados, imediatamente se restringiu à atividade das organizações sindicais. Com o restabelecimento da democracia, as organizações sindicais restauraram sua atuação, vitalidade e influência<sup>95</sup>. Não se

---

<sup>94</sup> *“Naturalmente que en un sistema de libertad sindical es importante fijar el sistema por el cual el sindicato adquiere personalidad jurídica y capacidad de obrar, sin que en consecuencia en este mecanismo se puedan insertar intervenciones lesivas de la autonomía sindical. (...) Se prohíbe así ‘la interferencia pública, la indebida intromisión estatal en el funcionamiento del sindicato, coartando, condicionando o controlando de cualquier forma su libertad de organizarse y de formular su programa de acción’. (...) El ejercicio de la actividad sindical, en efecto, comprenderá ‘en todo caso’, el derecho a la negociación colectiva, el ejercicio del derecho de huelga, el planteamiento de conflictos individuales y colectivos y la presentación de candidaturas para la elección de comités de empresa y delegados de personal y de los correspondientes órganos de las Administraciones Públicas en los términos previstos em las normas correspondientes”.* GRAU, Antonio Baylos. **Sindicalismo y derecho sindical**. Madrid: Bomarzo, 2004. p. 19-20.

<sup>95</sup> RODRIGUEZ, Américo Plá, op. cit., p. 178.



trata de uma vertente absoluta, mas que melhor se enquadra nos cenários políticos da atualidade, cujo maior grau de autonomia das organizações sindicais se dá naqueles regimes políticos de democracia representativa, com ampliada participação dos grupos sociais<sup>96</sup>.

Importante assinalar de todo modo, ser vital que o reconhecimento da liberdade sindical e autonomia, desses sindicatos, se encontrem inseridas no arcabouço dos direitos sociais, os quais hoje em dia se mostram obrigatórios nas constituições das sociedades modernas<sup>97</sup>, justamente para que seja contemplada uma irrestrita atuação das organizações sindicais nos interesses não só do grupo, mas principalmente autonomia perante o ente estatal quando o assunto se revela de caráter geral, de interesse da sociedade.

---

<sup>96</sup> Si bien el mayor grado de autonomía colectiva se da en aquellos regímenes políticos de democracia representativa con participación ampliada, a veces existen regímenes populistas que aunque autoritarios en lo político pueden ser democráticos en lo social. Por eso, afirma que el esquema Democracia representativa —Autoritarismo político no es la única dicotomía que debe tomarse en cuenta sino que también el fenómeno del populismo y la cuestión de la participación y movilización en la democracia representativa.” Ibidem, p. 179.

<sup>97</sup> GRAU, Antonio Baylos, op. cit., p. 7.

### 3.2. CONSERTAÇÃO SOCIAL E NEOCORPORATIVISMO. A PARTICIPAÇÃO DOS SINDICATOS.

Toda vez que se admite um panorama de ampla discussão de implantação de políticas públicas, de responsabilidade do Estado, se admite a colaboração dos grupos sociais, especialmente no caso aqui tratado com as organizações sindicais (de trabalhadores e empresários), surge naturalmente a prevalência de dois fenômenos, que se confundem mas possuem nomenclaturas distintas. São de fato vislumbrados em função da restauração da situação política, econômica e social em si e os procedimentos (de diálogo social) visando essa restauração (concertação social)<sup>98</sup>; e à própria maneira de se proceder do Estado em relação à sociedade (neocorporativismo). Cientificamente esses fenômenos de “concertação social” e “neocorporativismo” se mostram presentes na pauta de toda nação moderna e com democracia avançada, necessários quando o assunto é a relação do Poder com os atores sociais, dentre eles as organizações sindicais.

A elaboração de pactos ínsitos a uma política de concertação social, parte do pressuposto preliminar da concepção de políticas de governo favoráveis a essa modalidade de gestão. Somente tendo como antecedente uma politização das relações entre os setores sociais organizados (dentre eles se compreende as organizações sindicais) e uma ação partidária e parlamentarista conseqüentemente ativa em volta da regulação socioeconômica é que se chega a processos efetivos de concertação social<sup>99</sup>. A predisposição do Estado para a implantação de políticas

---

<sup>98</sup> “Michel Despaux alude a seu turno a um quadro de política de ‘concertation sociale’, em que o governo ao invés de impor a sua vontade procura sempre que possível governar de acordo com as classes sociais”. MAGANO, Octávio Bueno. Apud DESPAUX, Michel. **Le syndicat dans la vie juridique. In: Em hommage à Paul Horion.** Liège: Faculté de Droit, 1972, p. 188.

<sup>99</sup> SANTOS, Mario R. dos. Pactos em la crisis: uma reflexión regional sobre la construcción de la democracia. In: SANTOS, Mário R dos (Org.). **Concertación político-social y democratización.** Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 1987. p. 15-26.

consertadas, com a sociedade civil, se constitui em condição prévia e imprescindível para que esse fenômeno político se concretize.

A preocupação de maior incrementação do diálogo social, nas relações entre as organizações sindicais e o Estado, inclusive, foi questão de justificativa da Organização Internacional do Trabalho – OIT quando em 1998 adotou sua Declaração, no que diz respeito aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, consignando em seu preâmbulo que “(...) *o crescimento econômico é essencial, mas ele não é suficiente para assegurar a equidade, o progresso social e a erradicação da pobreza, e isto confirma a necessidade da OIT de promover políticas sociais sólidas, a justiça e as instituições democráticas*”. A OIT com essa diretriz somente veio confirmar a necessidade, do diálogo social como fio condutor de soluções democráticas.

A noção, todavia, de consertação social e ou neocorporativismo parte do pressuposto da necessidade da participação (política) das forças produtivas da nação e ou dos atores sociais integrantes da sociedade civil, com vistas à deliberação e definição de linhas de atuação e aplicação da política desenvolvimentista do governo, além da fixação de parâmetros mais abrangentes da negociação coletiva respectiva. Segundo M-Carlos Palomeque Lopez<sup>100</sup>, a concertação social:

... “es un proceso de interrelación o de ‘intercambio político’ entre Estado y autonomía colectiva como respuesta a las exigencias de gobernabilidad de las sociedades complejas y corrección del esquema constitucional clásico procedente de la tradición liberal (gobierno privado, neocorporativismo). El gobierno, a través de este proceso de diálogo y acuerdo con las organizaciones sindicales y empresariales representativas em torno a los grandes temas de política económica y social, consigue el consenso y la legitimación de la decisión, no a través del trámite parlamentario (sin perjuicio de que se requiera em ocasiones la traducción legislativa del acuerdo), sino directamente sobre el ‘mercado social’”.

---

<sup>100</sup>LÓPEZ, Manuel-Carlos Palomeque. **Derecho sindical español**. 5. ed. Madrid: Tecnos, 1994.p. 438.

Em síntese, trata-se de um compromisso programático, a princípio sem previsão no ordenamento jurídico, entre o Executivo e os atores sociais, com a finalidade de ordenar e regular as relações econômicas e sociais<sup>101</sup>.

É fato, entretanto, que o estabelecimento desta inter relação entre Estado e organizações sindicais, no caso específico dessa abordagem, não se instaura em momentos de calma na vida de um país. A história nos mostra que essa diretriz somente veio a lume em momentos de necessidade geral da sociedade, em virtude de crises políticas e econômicas, que até então dificultavam a governabilidade e o desenvolvimento da sociedade, e que partiam do pressuposto de um consenso social para seu enfrentamento. Daí que estabelecidas as condições de ajustes, a partir de uma expectativa de consenso social<sup>102</sup>, e com o êxito final das tratativas, nesse cenário os beneficiários são todos, Estado e sociedade civil.

Em um ambiente de estímulo e necessidade da consertação social concluímos, que este modelo somente traria maiores resultados e o consenso (aqui também reside a questão da legitimidade) quando vinculado a uma nação democrática. Em regimes exclusivamente autoritários e corporativistas a própria atuação desses

---

<sup>101</sup> AVILÉS, Antonio Ojeda. Apud PIZZORNO. Scambio político e identità collettiva nel conflitto di classe.. **Derecho Sindical**, p. 243.

<sup>102</sup> *“Pero la cuestión fundamental em la concertación gira en torno a quién sale beneficiado por ella; los empresarios se muestran reticentes a comprometerse en otorgar un poder tan fuerte a los sindicatos, mientras los trabajadores y sindicatos recelan de unos acuerdos que limitan los incrementos salariales y amordazan la acción directa. Para resolver la cuestión, preciso será analizar los resultados obtenidos por el mecanismo:*

*1º Buenos resultados contra la inflación, (...).*

*2º Relativa eficacia frente a la conflictividad, dependiendo del realismo del pacto em la cumbre (...).*

*3º Escasa eficacia en el resto. Parece como si la concertación persiguiera uno o dos grandes objetivos, y lo demás se redujera a maquillar el pacto frente a la opinión pública y los afiliados.*

*4º Estímulos y objetivos fuera del pacto, tan importantes como los expresados em el mismo. Así las subvenciones del Estado a los sindicatos para obtener la firma de Acuerdos, o la finalidad tácita de facilitar la hegemonia a una de las centrales sindicales em liza y desfondar la central más radical, se hallan detrás de todo el neocorporativismo español u de su relativo fracaso.*

*5º Peligroso debilitamento del sindicalismo, al perder su razón de ser los sindicatos de base.*

Si el Acuerdo em la cumbre determina ya cuál va a ser la banda salarial uya los aspectos sustanciales de la negociación colectiva em el país, sobran casi las determinaciones posteriores y surge el empobrecimiento de los convênios y la abulia de los afiliados, combatido em nuestro país com facilidades legales al sindicalismo em la empresa (LOLS).” AVILÉS, Antonio Ojeda, op. cit., p. 241-2.

atores sociais (no caso as organizações sindicais) estaria totalmente comprometida, ante um ambiente desfavorável de liberdade e autonomia sindicais.

As crises políticas e econômicas, que afetaram diretamente este ou aquele país, iniciaram o consenso entre o Estado e as forças produtivas, para traçarem planos e estratégias comuns (conservação social), visando a anulação ou mesmo a minimização dos impactos negativos ocasionados por essas situações; este novo cenário mundial impeliu as organizações sindicais a redimensionarem suas atividades, voltando suas políticas de atuação não só para o plano da defesa e interesse dos grupos que representam, mas também, como decisivo ator social no auxílio das políticas públicas de responsabilidade do Estado.

Atualmente as reivindicações das organizações sindicais, se encontram num patamar muito mais complexo, precisamente porque possuem total interesse na definição dos rumos das políticas (econômicas e sociais) do país. Porque diante de novos desafios institucionais, pretendem acrescentar sua capacidade de intervenção, sobre o sistema político donde dependem as grandes decisões políticas de natureza econômica e social. O atual papel das organizações sindicais foi muito bem retratado por Maria Nieves Moreno Vida<sup>103</sup>:

“Todo ello desemboca en um doble papel, evidentemente interrelacionado, que cumple el sindicato en las sociedades modernas: 1. como instrumento de representación colectiva y directa de los trabajadores (su tradicional actuación en la tutela del trabajador en la empresa y su papel meramente ‘económico’) y 2. como instancia de participación en la constitución del sistema político (como ‘instrumento de programación del desarrollo y de gobierno y de control de la riqueza pública y como portador de un proyecto político de largo alcance). Más exactamente, el sindicato cumple una doble función: como agente económico negociador y como vehículo de participación social y política en todos los ámbitos de la sociedad”.

Num primeiro momento fazermos referência apenas a sindicatos profissionais, não resta dúvida de que no caso brasileiro, essas premissas se inserem no contexto de ambos os lados, das organizações sindicais de empresários e de trabalhadores.

---

<sup>103</sup> VIDA, Maria Nieves Moreno, op. cit., p. 35-6.

Ajustando-se, às novas realidades e demandas da sociedade como um todo, é que as organizações sindicais evoluíram na sua sistemática de atuação. A doutrina científica se volta agora para essa “nova” modalidade da relação entre o Estado e os demais atores sociais pertencentes à sociedade civil. O “neocorporativismo”, ou seja, o passo além da política de gestão administrativa ante a velha concepção corporativa, destinada à clássica relação do controle do poder sobre as corporações, em especial com as organizações sindicais, impulsiona este cenário político de relações institucionais.

No contexto da Comunidade Européia a relevância e atualidade desses fenômenos, obrigatoriamente associada ao consenso social, foi devidamente abordada pelo professor Jorge Ruben Biton Tapia<sup>104</sup>, onde para o estudioso a:

...” consertação como modo de policy making ganhou relevância em diversos países. As práticas de consertação seriam uma resposta diante da fase de incerteza vivida pelos estados-membros dentro do processo de unificação regional, seja em termos da política social, seja quanto às necessidades políticas. Nesse quadro, a produção de consenso seria uma estratégia vista como do tipo win win capaz de reduzir as incertezas e de assegurar um acordo mínimo sobre os grandes temas da agenda do desenvolvimento. Particularmente, as experiências de consertação descentralizada ou de pactos territoriais correspondem a processos de institutional building fortemente ancorados na ação consertada, envolvendo uma pluralidade de atores sociais, públicos e privados. Esses atores coletivos têm sido responsáveis pela construção simultânea de instituições e de policíes.”

O fenômeno da consertação social ou mesmo do neocorporativismo implica em mecanismos de ajustes que se denominam “pactos sociais”; neste particular queremos dizer que: acordos no mais das vezes de cunho tripartite (em especial

---

<sup>104</sup> TAPIA, Jorge Ruben Biton. Desenvolvimento local, consertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. In: São Paulo em Perspectiva, v. 19, n. 1, jan./mar. 2005 Disponível em: <[www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-8839200500100012&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-8839200500100012&lng=pt&nrm=iso)> Acesso em 7 nov. 2008.

entre o Estado, organizações sindicais de trabalhadores e empregadores) acerca de aspectos importantes da vida política, econômica, social e cultural de um país<sup>105</sup>.

Na doutrina especializada, a concepção de pactos sociais pode obedecer a critérios, que vinculam não só as características dos atores sociais envolvidos, como também a própria finalidade do pacto objetivado; esta distinção foi abordada de forma peculiar pelo professor Antonio Rodrigues de Freitas Júnior<sup>106</sup> que ao se debruçar sobre esta premissa aduziu que:

“Esta operação tende a obedecer a dois diferentes e principais critérios. Um primeiro critério, subjetivo, pelo qual são separadas conforme as partes que os estipulam. Por este critério, será possível chamar de pactos sociais de caráter político aqueles estipulados por agremiações partidárias, por pactos sociais em sentido próprio aqueles estipulados por sindicatos, empresários, com ou sem a participação do Estado, e por pactos constitucionais aqueles firmados entre os representantes investidos no poder de estabelecer as normas fundamentais que regem o convívio social e o sistema político. (...)

Já um segundo critério tende a enfatizar as distinções sob o ângulo objetivo, ou seja, sob o ponto de vista do conteúdo dos entendimentos, independentemente das partes que porventura os estipulem. Seguindo este critério pode-se falar em pactos políticos para designar aqueles que se ocupam predominantemente da estipulação de regras referentes ao sistema político (forma de governo, regime político, organização partidária, sistema eleitoral, Liberdades Públicas, etc.), bem como em pactos sociais em sentido próprio referindo-se àqueles que versam sobre matéria sócio-econômica (assim sobre o regime de seguridade ou previdência, política salarial, de emprego, industrial, fiscal, etc.)”.

---

<sup>105</sup> “Um pacto pode ser definido como um acordo explícito, mas nem sempre publicamente explicado ou justificado, entre um conjunto de atores, na busca de definir (ou redefinir) regras cujo sentido orienta seu comportamento político com base em garantias mútuas relativas aos ‘interesses vitais’ dos participantes no pacto.” SCHMITTER, Phillippe C.; O’DONNELL, Guillermo, op. cit., p. 67.

<sup>106</sup> FREITAS JÚNIOR, Antônio Rodrigues de. **Conteúdo dos pactos sociais**. São Paulo: LTr, 1993. 82 p.. Apud Efrén Córdova, p. 21-2.

Apesar do acatamento à distinção explicitada pelo professor Freitas Jr., adotamos, neste trabalho, o sentido de pacto social de forma ampla, para se vincular ao negócio jurídico estabelecido pelo Estado e com a participação das organizações sindicais em qualquer nível e assunto que seja promovido.

Dentro dessa perspectiva de atuação é que o atual sindicalismo ganha nova interpretação. As organizações sindicais passam aos olhos da sociedade civil a serem interpretadas como sujeitos sócio políticos, a partir do momento que intervém, de certo modo, no funcionamento das decisões políticas a que são instados a participar. O direito de participação política das organizações sindicais é nítido em situações dessa magnitude, ganhando força desde as últimas décadas, sendo praticado no contexto político das sociedades contemporâneas, com ou sem previsão em seu ordenamento jurídico.

Podemos citar como exemplo os Pactos de Moncloa realizados na Espanha, ainda na década de setenta; bem como aqueles outros de idêntica natureza e praticados na Itália, todos eles estabelecendo uma relação direta de estratégias políticas entre Estado e as organizações sindicais de empresários e trabalhadores. Esses dois exemplos da Espanha e Itália inauguraram essa nova fase das relações do Estado e as organizações sindicais, projetando atualmente o que se concebe por neocorporativismo e consertação social.



### 3.2.1. O caso espanhol.

Provavelmente o pacto social que de um lado teve como partícipe o Estado (e em um segundo momento os empresários), e na outra ponta, não só os partidos políticos, mas também, com forte influência as organizações sindicais de trabalhadores (as respectivas centrais sindicais profissionais espanholas) recentemente reconhecidas pelo novo governo espanhol, foi a primeira grande experiência a respeito do estabelecimento da consertação social ou neocorporativismo<sup>107</sup>. E mais uma vez, essa ampla negociação se estabeleceu a partir da ruptura com a ditadura, dando o passo inicial para redemocratização no país. Ocorreram anteriormente casos similares na Noruega e Áustria, mas que não ganharam a dimensão e a projeção do modelo espanhol.

Dentro de uma sociedade plural tal como se iniciava na Espanha a partir do Governo de Suárez, a partir das eleições de 1977, onde, em decorrência da grave crise política, econômica e social em que atravessava o país se deu a ideia preliminar de um pacto social, envolvendo toda a classe política e produtiva espanhola. Por certo que o consenso necessário nesse episódio se daria com a chancela da maioria dos atores sociais envolvidos, e não com a absoluta concordância daqueles.

A regra democrática admite a divergência de ideais e filosofias, se contenta, justificadamente, que a decisão da maioria seja acolhida.

A experiência da consertação social trazida pela Espanha foi batizada como “Pactos de Moncloa<sup>108</sup>”, e resultou em acordos de âmbito nacional entre o Governo espanhol, representado pelo seu presidente Adolfo Suárez, envolvendo não só os partidos políticos com assento no Congresso, como também as associações de empresários e as centrais sindicais de trabalhadores. O objetivo daquele pacto social foi o de procurar estabilizar todo o processo de transição do sistema

---

<sup>107</sup> AVILÉS, Antonio Ojeda, op. cit., p. 239.

<sup>108</sup> Sede do Governo espanhol a época.

democrático, e ainda mais, adotar uma nova estratégia política visando combater a grave crise econômica por que passava (com inflação progressiva que chegou a alcançar patamares da ordem de 47% a.m.).

A preocupação do Estado espanhol era justamente evitar que a crescente crise econômica, que até então tinha sido calcada por uma galopante inflação, chegasse a números extravagantes e incontornáveis (hiperinflação). A primeira barreira foi dar nova forma às tratativas com o empresariado, acostumado até então com o corporativismo e todo o tipo de intromissão praticado no regime anterior, nas relações sociais e econômicas. A nova situação política partia de pressupostos de negociação com novos atores sociais, em especial as organizações sindicais (centrais sindicais), sempre pautadas pelas suas ações reivindicatórias.

A estratégia governamental foi a de obter ao menos o apoio, da maioria do Congresso, nas suas medidas de combate à crise; bem como se encarregar de promover intensos diálogos com as organizações sindicais do país, com o intuito de se evitar um maior conflito social além do que a situação permitia<sup>109</sup>.

Ao cabo foram celebrados acordos na seara política e econômica. As organizações sindicais e o empresariado tiveram forte participação no campo econômico. Foram celebrados pactos envolvendo questões relativas à nova regulamentação acerca da liberdade de imprensa; aprovou-se minimamente os direitos de reunião, associação política e liberdade de expressão; garantiu-se a dispensa imotivada de trabalhadores limitada a cinco por cento da força produtiva da empresa; garantiu-se o direito de associação sindical; fixou-se um aumento salarial pouco abaixo da inflação medida; desvalorização da moeda nacional para adequá-la ao mercado externo; reforma tributária; além de medidas de controle financeiro, pelo Governo, face a potencial quebra de instituições financeiras, o que iniciaria uma forte fuga de capitais para o exterior.

---

<sup>109</sup> PERARNAU, Lluís. Los pactos de la Moncloa. Disponível em: <[http://www.elmilitante.org/elmilt142/pact\\_142.htm](http://www.elmilitante.org/elmilt142/pact_142.htm)> Acesso em: 19 nov. 2007.

Todos os acordos estabelecidos nos “Pactos de Moncloa” tiveram a chancela do Congresso, e ao final do Senado, vindo a ser inseridos na Constituição espanhola de 1978. Em sentido contrário às agremiações patronais, somente as centrais sindicais UGT e CCOO firmaram sua anuência aos referidos acordos nacionais, com a omissão ou mesmo rejeição expressa das demais centrais e sindicatos menores.

O marco desta consertação social junto à história do sindicalismo foi a imposição de uma nova forma de atuar (do confronto à colaboração em nível de participação política). Frente a uma crise sem precedentes na história política e econômica da Espanha, as organizações sindicais se viram diante do dilema de abdicar de algumas garantias e direitos dos trabalhadores, em benefício de toda a sociedade.

### 3.2.2. O caso italiano.

A consertação social no caso da Itália ocorreu nos anos noventa, mais uma vez diante de uma crise econômica porque passava naquele período, também em função da necessidade da readequação dos direitos sociais, em especial dos trabalhadores, com vistas à inserção do país na União Européia, ante as exigências do Tratado de Maastricht.

O curioso é que o modelo de consertação social adotada pela Itália não ocorreu somente no plano nacional, mas também no aspecto local, em regiões como Toscana, Emilio Rogmana, Veneto, dentre outras, cada qual com um resultado diferente ao final das tratativas. A participação dos atores sociais com o Governo observava as características de representação social em cada região. Não havia, como no caso espanhol, um desenho da consertação social praticada a partir do âmbito nacional.

A consertação social italiana do nível local para o nacional, entretanto, encontrou algumas imperfeições em relação ao seu resultado final. A estratégia descentralizada encontrou vários limites em função da autonomia disposta nas regiões do país. Em virtude disso, modestos os resultados e algumas políticas acabaram não sendo viabilizadas a contento. De todo modo, o que se verificou foi mais uma alternativa da prática de consertação social, a partir do necessário diálogo social<sup>110</sup>.

Além dos casos da Espanha e Itália, outros países (de democracia desenvolvida) adotaram a prática da consertação social, através da nova postura estatal em relação aos atores sociais (neocorporativismo). Na União Européia os contratos coletivos são utilizados como fonte de normatização comunitária<sup>111</sup>. Em Portugal, desde 1991 existe legalmente uma Comissão Permanente de Consertação Social (Lei nº 108/91). No Governo francês as organizações sindicais possuem forte

---

<sup>110</sup> TAPIA, Jorge Ruben Biton, *op..cit.*

<sup>111</sup> AROUCA, José Carlos. *O Sindicato..op. cit.*, p. 963.

participação nos assuntos relativos a serviços de emprego e desemprego de responsabilidade do Estado<sup>112</sup>.

O neocorporativismo adotado pelo Estado pós-moderno, ao passo que propicia um intenso diálogo social desemboca naturalmente na necessidade da prática de consertação social, realizando distintos pactos, cuja finalidade importa na reestruturação e reorganização das políticas públicas. Em decorrência, demonstra a força que a participação política, principalmente das organizações sindicais, detém em situações dessa magnitude.

---

<sup>112</sup> Ibidem., p. 969.

#### 4. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS ORGANIZAÇÕES SINDICAIS.

A cidadania que se espera para este século terá de se sobrepor àquela imaginada no século passado, ultrapassando assim a síntese entre cidadania cívica e política. A exigência de uma nova politização da sociedade civil depende do compasso entre a cidadania social e a política. Esta dualidade, também entendemos, somente poderá ser obtida com novos sujeitos sociais, novas proposições e que apostem no processo transformador das instituições e da sociedade, e que se estimule a ampla participação dos indivíduos e dos grupos sociais organizados, em especial das organizações sindicais<sup>113</sup>.

As organizações sindicais, em qualquer nível em que estejam agrupadas, mesmo ainda, que observadas estas ou aquelas disposições do respectivo sistema jurídico nacional, dependem de um espírito de liberdade civil que é próprio do regime democrático, para que possam desenvolver com amplitude suas atividades e atribuições. Grosso modo a atuação dos sindicatos pode ser dimensionada em três modalidades distintas: (1) na ajuda mútua, criando mecanismos de proteção, cooperação e auxílio recíprocos; (2) na representação classista (de empresários e de trabalhadores) para a defesa dos direitos e interesses visando a promoção dos mesmos e (3) no esforço concentrado para a transformação e desenvolvimento da sociedade para que esta se organize em bases mais sólidas e justas. Esta última modalidade que somente subsiste em sociedades democráticas, ainda pode se subdividir em duas outras grandes vertentes ou mesmo funções: a participação das organizações sindicais na vida estatal; e a atividade política desses atores sociais<sup>114</sup>.

A doutrina brasileira tem reconhecido com maior ou menor variedade de modalidades, que as funções sindicais podem ser enumeradas em *funções*:

---

<sup>113</sup> ESTANQUE, Elísio. A questão social e a democracia no início do século XXI: participação cívica, desigualdades sociais e sindicalismo. Disponível em: <<http://boasociedade.blogspot.com>>. Acesso em: 12 set. 2008.

<sup>114</sup> RODRIGUEZ, Américo Plá, op. cit., p. 187-8.

*regulamentar; econômica; política; assistencial; ética; representação; negocial; assistencial e parafiscal*<sup>115</sup>. Mesmo diante dessa variabilidade de entendimentos resta claro que a atividade política, como função também, é inerente à vida sindical. Esta conclusão parece quase uma obviedade, ao passo que na luta constante para melhores condições de trabalho ou mesmo de interesses empresariais (envolvendo emprego, estímulos a exportações, etc.) as organizações sindicais somente alcançariam esse desiderato pela atuação política<sup>116</sup>; principalmente porque a partir da nova concepção neocorporativista, forçoso reconhecer que as organizações sindicais de forma alguma podem viver à margem do Estado e da sociedade<sup>117</sup>. E nas democracias pluralistas, como no caso Brasil, a consagração da atividade desses atores sociais demanda o reconhecimento da respectiva participação (formal ou informal) nos órgãos públicos onde se deliberam e se discutam questões voltadas aos interesses de seus representados e da sociedade como um todo; na valorização da negociação como pré requisito do diálogo social, enfim, “*no direito ao conflito como pressuposto da convergência voluntária*”<sup>118</sup>.

A redemocratização brasileira, marcada de forma mais concreta com a promulgação da Constituição Federal em 1988, dentro do espírito democrático a que alude, refere se expressamente à concretização da função política das organizações sindicais no momento em que prescreve em seu artigo 10: “*É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação*”.

A norma constitucional em análise e que não encontra precedentes nesta modalidade em Constituições anteriores, possui alguns pontos que merecem maiores esclarecimentos. Dentro da construção redacional que lhe foi atribuída o

---

<sup>115</sup> MAGANO, Octávio Bueno, op. cit., p. 178-90. MEIRELES, Edilton. Funções do sindicato das entidades sindicais. **Revista LTr**, São Paulo, v. 65, n.3, 2001.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Direito ..**, op. cit., p. 199-206.

<sup>116</sup> MEIRELES, Edilton, op. cit., p. 303.

<sup>117</sup> MAGANO, Octávio Bueno, op. cit., p. 178.

<sup>118</sup> SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Apud* PASSARELLI, Francesco Santoro. *Saggi di diritto civile*. v.1. **Liberdade ..op. cit.**, p. 59.

primeiro ponto é saber qual a natureza da “participação” de trabalhadores e empregadores. Depois, de que forma se consolida essa participação; ainda, o que seriam esses colegiados de órgãos públicos e qual a dimensão próxima do que se pode conceber por interesses previdenciários e profissionais.

A participação a que se refere o artigo 10 da Constituição Federal nos remete aos colegiados (conselhos) de órgãos públicos, do Estado, portanto; ainda, possui uma destinação a assuntos, envolvendo temas de políticas públicas, de interesse de toda a sociedade. Dentro destes pormenores, indissociável o caráter político desta modalidade de participação, ao passo que envolve a modalidade da democracia participativa (ou semi-direta).

A Constituição somente veio normatizar uma prática até então conhecida do aparelho burocrático do Estado. Desde a implantação do sistema sindical corporativista na década de trinta, alguns órgãos públicos já possuíam em seus colegiados (conselhos) a prerrogativa da participação paritária de empresários e empregadores, em regime de deliberação e cooperação com o Estado<sup>119</sup>.

Quando a norma constitucional nos remete à nomenclatura de “colegiados” dos órgãos públicos, no atual contexto do aparelho burocrático estatal eles se encontram sob a denominação de “Conselhos”. Colegiado, no caso, é gênero do qual os conselhos se inserem em uma de suas espécies.

Os conselhos em órgãos públicos foi obra do Direito Administrativo anglo saxão, através de suas *Comissions* e *Boards* de toda ordem. Esse modelo acabou se desenvolvendo mundo afora e no Brasil ganhou maior adesão a partir da década de cinquenta<sup>120</sup>. Trata se, pois, de um instituto da participação estatal, com a faculdade de composição de pessoas físicas ou jurídicas da sociedade civil (dentre eles as organizações sindicais), cuja finalidade precípua é a de dar legitimidade na

---

<sup>119</sup> AROUCA, José Carlos. **Repensando o sindicato**. São Paulo: LTr, 1998. p. 388-90. MAGANO, Octávio Bueno, op. cit., p. 76-7. SIQUEIRA NETO, José Francisco. **Direito**...op. cit., p. 59-62. SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito** ..,op. cit. cit., p. 472.

<sup>120</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, op. cit., p. 130.



ação administrativa, reconhecendo-se formalmente aos seus integrantes o direito de compor os órgãos de consulta ou de deliberação coletivos do Poder Público.

Possuem o mérito de servirem de espaço de debates das questões de interesse da sociedade civil, a rigor, podem se prestar a instrumentalizar as mais diversas vozes sociais<sup>121</sup>. A instituição de conselhos em órgãos públicos possibilita não só maior dinamização das decisões em políticas públicas, como também confere maior participação da sociedade em assuntos que lhes dizem respeito diretamente<sup>122</sup>.

Provavelmente, o primeiro colegiado de órgão público com assento tripartite, entre Estado e representantes de trabalhadores e empregadores, que se tem notícia, e que se aproxima da atual formatação constitucional tenha sido o “Conselho Nacional do Trabalho”, instituído pelo Decreto nº 16.027 de 30 de abril de 1923. Suas ações estavam voltadas a assuntos relativos à organização do trabalho e de previdência social, dentre elas questões afetas a jornada de trabalho; sistemas de remuneração; contratos coletivos de trabalho; modalidades de conciliação e arbitragem envolvendo questões laborais; acidentes do trabalho; seguros sociais, dentre outros. Sua instituição no âmbito nacional possui um relevo histórico e político, porque além de criado em ambiente de fortes agitações sociais, esse órgão estatal foi criado também por influência do Tratado de Versalhes de 1919 (o qual originou a Organização Internacional do Trabalho), que abarcava como uma de suas recomendações aos países signatários do referido Tratado, a edição de legislação

---

<sup>121</sup> AGUILLAR, Fernando Herren, *op. cit.*, p. 219.

<sup>122</sup> “É certo que a experiência, tanto do moderno Welfare State, quanto dos sistemas socialistas, mostra que um fornecimento mais igualitário de serviços e uma disponibilidade mais igualitária de bens nem sempre encorajava níveis maiores de participação dos cidadãos —e podem levar a passividade da população, a estruturas clientelistas e à dependência unilateral com relação a especialistas e administradores. Inversamente, maiores níveis de participação em algumas instituições, através de estruturas como conselhos operários e fórum corporativos, podem resultar num aumento, e não numa redução, da desigualdade geral da distribuição de benefícios, tendo em vista que cada setor ou unidade busca obter os máximos retornos para si mesmo e repassar os custos para os outros setores e unidades”. SCHMITTER, Philippe C.; O’DONNEL, Guillermo, *op. cit.*, p. 32

específica envolvendo algumas prescrições consagradas pela Conferência da Paz, dentre as quais a de instituir um organismo burocrático para organizar a legislação trabalhista<sup>123</sup>.

Alguns exemplos desses conselhos tripartites, muito embora alguns já extintos ou com nova roupagem institucional, podem ser citados: *Conselho Consultivo de Emprego e Salário*<sup>124</sup>; *Conselho Nacional de Política Salarial*<sup>125</sup>; *Comissão Interministerial de Preços*<sup>126</sup>; *Conselho de Recursos da Previdência Social*<sup>127</sup>; *Conselho do Programa Especial de Bolsas de Estudo*<sup>128</sup>; *Comissão de Enquadramento Sindical*<sup>129</sup>; *Conselho Sindical de Colaboração da Inspeção do Trabalho*<sup>130</sup>; *Conselho Nacional de Trânsito*<sup>131</sup>, *Conselho Monetário Nacional*<sup>132</sup>, dentre outros.

Podemos identificar, por exemplo, a grande variedade de assuntos dos quais os prepostos das organizações sindicais deliberavam e decidiam com o Estado, demonstrando o alto grau de envolvimento, nas mais diversas políticas estatais e de interesse de toda a sociedade civil.

A composição tripartite desses “conselhos”, envolvendo o Estado e depois de forma paritária os representantes de empresários e trabalhadores possui sua razão de ser. Como bem salienta Fernando Herren Aguillar<sup>133</sup>:

“Um conselho que faça parte apenas uma das categorias interessadas é obviamente um conselho cujas deliberações serão facilmente objeto de

---

<sup>123</sup> SIQUEIRA NETO, José Francisco, op. cit., p. 59-60.

<sup>124</sup> Lei nr. 4.589/64.

<sup>125</sup> Lei nr. 5.617/70.

<sup>126</sup> Decreto nr. 63.196/68.

<sup>127</sup> Art. 194 da Consolidação das Leis da Previdência Social – CLPS.

<sup>128</sup> Decreto nr. 57.870/66.

<sup>129</sup> Art. 576 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

<sup>130</sup> Decreto nr. 55.841/65.

<sup>131</sup> Decreto nr. 62.127/68.

<sup>132</sup> Lei 6.045/74.

<sup>133</sup> AGUILLAR, Fernando Herren, op. cit., p. 219.

vícios corporativistas. É desejável, no regime democrático, que integrem, portanto, os órgãos consultivos, as diversas entidades interessadas nas medidas, que apresentarão seus pareceres técnicos para confronto com eventuais opiniões em contrário. O peso relativo das categorias implicadas na deliberação é fundamental para apurar se há ou não equilíbrio nos critérios de decisão.”

Outra finalidade dessa representação tripartite, é também emprestar legitimidade às decisões que são tomadas naqueles organismos.

Os “conselhos” em órgãos públicos funcionam, portanto, como um fio condutor para as decisões e determinadas estratégias na aplicação de políticas públicas em benefício de toda sociedade, cuja composição tripartite lhe empresta sobremaneira não só uma maior participação da sociedade, como também acusa maior transparência nas deliberações e decisões que são tiradas; ainda dentro da redação da norma constitucional em apreço, caberia aqui, consideramos outra questão e que toca a qual processo se consolida para a escolha dos representantes do empresariado e dos trabalhadores nesses colegiados públicos (também em fóruns e demais espaços de diálogo social que possuam composição tripartite).

A situação particular da representação profissional, se efetiva através da indicação dos indivíduos, pelas centrais sindicais de acordo com as prescrições da Lei 11.648/2008, conforme abordamos em capítulo anterior; entretanto, hoje no país possuímos uma série delas, cada qual com um número de sindicatos, federações, confederações e associações classistas vinculados. Qual seria então o critério dessa indicação? Segundo a própria lei, os assentos são tomados pelas centrais sindicais de acordo com o índice de representatividade que detém, ou seja, qual o seu grau de representação profissional dentro do território nacional. Segundo este índice, os assentos podem variar de uma central sindical para outra.

Podemos afirmar que, além de não se incluírem na limitação da unicidade sindical, eis que são organizações que não representam categorias, mas se encarregam da coordenação política das demais organizações sindicais de qualquer grau, a legislação no tocante ao critério de escolha das centrais sindicais acabou por

adotar um procedimento que não faz parte de nosso ordenamento jurídico sindical e que, em outros países, é conhecida como “regra da maioria.”<sup>134</sup> Justifica-se esse procedimento, principalmente, porque calcada inicialmente na igual participação dos indivíduos ou dos grupos sociais no processo de decisão, qualquer que seja, e a partir dessa condição, prevalece o consenso da maioria. Como um dos elementos que compõe a democracia, a “regra da maioria” se torna também um instrumento para fazer prevalecer a vontade da sociedade, ainda que tomada somente pela sua maior parcela<sup>135</sup>.

O assento nos colegiados de órgãos públicos pela indicação das centrais sindicais mais representativas do país retrata um legítimo e usual procedimento, sem qualquer prejuízo àqueles naturalmente excluídos deste processo.

A representação do empresariado, se realiza - mais pelo costume do que por disposição expressa de lei - pela indicação das Confederações, diante da sua representação mais ampla da categoria; assim, conforme a possibilidade do número de integrantes para a composição da bancada patronal, dentro da vinculação específica do órgão público a uma pasta ministerial (Ministério das Comunicações; Transporte; Fazenda; do Trabalho e Emprego; Previdência Social; etc.) se aferirá se uma ou mais Confederações patronais têm ou não interesse comum em integrarem este ou aquele colegiado.

Independentemente de qual pasta ministerial se vincule o conselho (colegiado) público, a representação profissional será sempre por indicação das centrais

---

<sup>134</sup> A esse respeito: EBERT, Paulo Roberto Lemgruber. Sindicato mais representativo e mutação constitucional: uma proposta de releitura do art. 8º, II, da Constituição Federal. São Paulo, LTr, 2007. p. 61-94.

<sup>135</sup> “O que é, então, a regra da maioria? (...): é uma das regras fundamentais para a formação de uma decisão coletiva, e, conseqüentemente também para a formação das decisões políticas, que são sempre decisões coletivas, mesmo se tomadas por uma só pessoa. Dito de outro modo, não basta a regra da maioria para definir a democracia. Nem todas as decisões de uma democracia são tomadas por critérios da maioria. O que caracteriza a democracia é o sufrágio universal, aferido segundo o princípio da maioria”. CAMPILONGO, Celso Fernandes. Apud Norberto Bobbio, La regola della maggioranza e i suoi limiti, in Soggetti e potere. Napoli, Bibliopolis, 1983. In: **Direito e Democracia**, p. 35-6.

sindicais; de outro lado, a questão da representação do empresariado fica adstrita à indicação das confederações patronais, segundo o seu interesse (particular ou comum) neste ou em outro assunto envolvido.

#### 4.1. QUESTÕES SUJEITAS A DISCUSSÃO E DELIBERAÇÃO.

Quando em verdade a norma constitucional prescreve que os assuntos, de ordem profissional ou mesmo previdenciária, serão objeto de conselhos tripartites, com a representação paritária de empresários e trabalhadores, não se está limitando esta participação política somente a esses dois pontos. Muito pelo contrário. O que revela é que se trata apenas de uma garantia mínima disposta na Constituição Federal; desrespeitada aquela prescrição, as deliberações de “conselhos” de órgãos públicos vinculados a questões de ordem previdenciária ou profissional e que acabarem sendo efetivadas, sem respeitar aquela representação da sociedade civil, será nula e também ilegítima.

Através de legislação infraconstitucional, outros conselhos vinculados às mais variadas pastas ministeriais, também acabam por integrar essa representação paritária de trabalhadores e empregadores.

Podemos destacar com igual importância o “Conselho de Autoridade Portuária”, cuja finalidade em regra é a da exploração dos portos organizados (Lei nº. 8630/93). Essa lei vincula todo e qualquer tipo de exploração e concessão pelo Estado, dos portos que são construídos e com estrutura para atender às necessidades gerais da navegação, seja no tocante a passageiros ou mesmo acerca da movimentação e armazenamento de mercadorias. Referido conselho com composição vinculada à proposição do artigo 10º da Constituição Federal possui como uma de suas atribuições, regular o horário e funcionamento dos portos no país; opinar sobre as respectivas propostas orçamentárias; propor políticas de fomento industrial e comercial dos portos; promover estudos visando a compatibilização de planos de desenvolvimento dos portos, vinculados às políticas federais, estaduais e municipais. Como se vê, as atribuições deste conselho público visa deliberações que recaem sobre políticas não só dos empregadores e trabalhadores, mas de toda a sociedade como um todo.

O Ministério da Fazenda que dentre outras atribuições atua na política fiscal, de interesse do país possui um órgão colegiado denominado “Conselho de Contribuintes do Ministério da Fazenda” que segundo seus próprios dizeres possui a

missão de “*garantir ao contribuinte julgamento em segunda instância dos processos administrativos fiscais que versem sobre tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal, com independência, imparcialidade, celeridade e eficiência, colaborando para o aperfeiçoamento da legislação tributária e aduaneira*”<sup>136</sup>; tal como no exemplo anterior, sua composição é tripartite, com os assentos do Estado e das organizações sindicais de empregadores e trabalhadores. A importância das decisões desse conselho se refletem diretamente na vida econômica, profissional e empresarial de toda a sociedade.

Há, portanto, dentro do cenário brasileiro, diversos órgãos colegiados cuja representação é tripartite, nem todos possuem em sua composição representantes indicados pelas organizações sindicais.

O universo que optamos para exemplificar, os não menos importantes colegiados públicos, fincados no aparelho técnico burocrático estatal, e que possuem na sua composição membros indicados pelas organizações sindicais, como representantes da sociedade civil.

#### **4.1.1. Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).**

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS se constitui em uma reserva pública cobrada dos empregadores e tendo como referência a folha salarial de seus empregados. Este fundo público constitui não só um modo de assegurar ao trabalhador uma quantia em dinheiro, devida em decorrência da perda de seu posto de trabalho, como também se volta a subsidiar os financiamentos voltados ao mercado mobiliário, principalmente quanto à moradia dos indivíduos.

O FGTS um “Conselho Curador” possui uma composição plural que na presidência comporta os Ministros de Estado do Trabalho e da Previdência Social, outros oito membros indicados pelo Estado, e mais oito representantes da sociedade

---

<sup>136</sup> [www.conselhos.fazenda.gov.br/domino/Conselhos/SinconWeb.nsf/index?OpenForm](http://www.conselhos.fazenda.gov.br/domino/Conselhos/SinconWeb.nsf/index?OpenForm): Acesso em 16 fev. 2009.

civil, sendo quatro correspondentes aos trabalhadores e os demais vinculados ao empresariado, cuja indicação segue a mesma ordem anteriormente exemplificada, ou seja, as confederações patronais indicam os representantes dos empregadores, ficando a representação profissional a critério das centrais sindicais.

O conselho possui importantes atribuições no plano de políticas públicas, dentre elas destacamos o estabelecimento de diretrizes e programas de alocação de recursos, de acordo com a política nacional de desenvolvimento urbano (habitação popular; saneamento básico; infra-estrutura; etc.), ou seja, as deliberações desse colegiado não se voltam apenas a assuntos de ordem profissional, quando, na verdade, tem como uma de suas atribuições à estratégia conjunta para as políticas de desenvolvimento urbano de responsabilidade primeira do Estado.

Uma questão de ordem econômica, que envolveu boa parte da sociedade produtiva do país diz respeito à dívida do Estado, quanto às correções do saldo do FGTS em decorrência de mal sucedidos planos econômicos e que no limite importaram prejuízos aos trabalhadores envolvidos (trabalhadores esses que em certos casos se tornaram posteriormente empresários). O caminho adotado pelo Estado (mediante a promulgação da Lei Complementar 110/2001) foi o de promover o pagamento daquela dívida social aos trabalhadores, que à época teriam direito à diferença de correção, mediante a chancela prévia de uma das centrais sindicais mais importantes. O processo de consertação social nesse caso partiu de um consenso com uma das maiores centrais sindicais do país, com a finalidade de se atribuir maior transparência e legitimidade a este novo pacto. Com todo o procedimento de conscientização adotado pela organização sindical profissional, o Conselho Curador aprovou a proposta à qual foi submetida à Presidência da República, que através de lei específica, possibilitou o recebimento desses haveres por milhões de trabalhadores, sem maiores consequências no orçamento público. Houve um ajuste que acabou envolvendo um custo social dividido entre Estado (que teve realmente de pagar uma dívida de anos); e a da responsabilidade do processo de consenso por parte dos atores sociais quanto ao real valor devido, já que suportaram um deságio no recebimento dos seus haveres com o intuito de não desonerar as reservas do Fundo, o que importaria, caso fracassado esse pacto, uma transferência do orçamento público de outros setores não menos estratégicos da política desenvolvimentista estatal.



#### **4.1.2. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT).**

Na pasta do Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil existe outro conselho, que dá suporte a outro colegiado de igual importância. O Grupo de Apoio Permanente ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - GAP/CODEFAT, possuindo composição tripartite, cujo procedimento de indicação é o mesmo do Conselho do FGTS.

O “FAT” é um programa estatal que regula e viabiliza principalmente o seguro-desemprego, cuja importância é visível e não mereceria maiores ilações.

Recentemente diante da crise econômica iniciada na América e que surtiu efeitos em todo o mundo, desde o seu início, o GAP/CODEFAT teve que se adequar ao cenário de forte recessão e consequente desemprego que atingiram parte da produção nacional. Através da Resolução nº. 592 de 11 de fevereiro de 2009 que ampliou o número de parcelas do seguro-desemprego para os setores mais atingidos, tais como siderurgia, mineração, couro e calçados, que sobrevivem muito das exportações. A medida foi de ajuste emergencial ao que se fixa na lei para o pagamento desse seguro social e cuja amplitude para outros setores da economia depende do controle da crise econômica.

#### **4.1.3. Conselhos do Ministério da Previdência Social.**

A pasta da previdência social, possui na sua estrutura orgânica alguns colegiados que têm a finalidade de prestar apoio a toda política de seguridade social de responsabilidade do Ministério. Congrega, talvez como o de maior importância, o Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS em decorrência das suas finalidades que não setoriais mas sim de toda a sociedade.

O “CNPS” é o colegiado de deliberação superior na estrutura do Ministério da Previdência Social, e que possui como principal objetivo estabelecer um regime democrático e descentralizado na sua administração, dentro do que impõe a própria Constituição Federal (art. 194) para que justamente se possam aperfeiçoar suas

ingerências no acompanhamento e avaliação dos planos e programas de responsabilidade da Administração. Sua composição, nesse caso especial, é quadripartite, contando com a participação do Governo, das organizações sindicais de trabalhadores e empregadores e também de representantes dos aposentados.

Diante da estrutura complexa e da gama de assuntos sob sua responsabilidade, foram criados como auxílio os Conselhos de Previdência Social – CPS e que atuam como unidades descentralizadas do “CNPS”. Os “CPSs” respondem por se tornarem um canal de diálogo social e cuja estrutura de funcionamento se encontra espalhada por todo o território nacional. Atua como órgão auxiliar na política de fundo do “CNPS”. Os Conselhos da Previdência Social possuem uma composição dez conselheiros, cuja divisão compreende dois representantes de trabalhadores (indicados pelas centrais sindicais); outros dois representantes do empresariado (indicados pelas respectivas Confederações); outros dois representantes do segmento de aposentados e pensionistas; e por fim quatro membros do Estado.

Os representantes com assento no “CPS” têm a atribuição primordial de identificar características do sistema da previdência social que possam ser aperfeiçoadas; apresentar planos para melhorar a gestão do sistema previdenciário; facilitar o desenvolvimento e solidificação da gestão democrática e próxima dos cidadãos, além de, conseqüentemente, exercer uma das formas de controle social sobre a Administração Pública.

## 4.2. FÓRUM NACIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA).

O “FNPS” instituído a partir do Decreto nº 6.019, de 22 de janeiro de 2007 possuía uma enorme gama de participantes de todos os segmentos da sociedade. Membros do Governo, das organizações sindicais de trabalhadores e empregadores, de representação de aposentados, e até com a participação de representante da OIT, que travaram ao longo de 2007 várias discussões a respeito de um novo modelo de seguridade social para o país; muito embora relevantes um dos exemplos de democracia participativa através de assento nos colegiados de órgãos públicos, existem outras formas que de igual maneira dinamizam o diálogo social e que podem apresentar maiores resultados na aplicação de políticas públicas.

Com a chegada ao poder pela primeira vez de um partido operário no Brasil, que adotou a linha intensa de um amplo diálogo social, algumas preocupações tomaram parte na agenda de governo, dentre elas era consenso, que uma nova sistematização jurídica para a organização sindical e para as políticas de previdência social se mostrava importante. Contrariamente ao modelo anterior, o atual governo se propôs a criar fóruns com ampla participação dos atores sociais mais expressivos envolvidos nesses dois temas, com o fito de, a partir de um consenso mínimo, adotar uma nova sistematização jurídica para essas questões.

Destacam-se nesse plano a instituição do Fórum Nacional da Previdência Social – FNPS e o Fórum da Reforma Sindical.

O “FNPS” foi instituído com a finalidade de promover o debate entre os representantes dos trabalhadores, dos aposentados e pensionistas, dos empregadores e do Governo Federal, visando o aperfeiçoamento, readequação, e sustentabilidade dos atuais regimes de previdência social praticados no país, e sua relação com as políticas de assistência social, além de apresentar subsídios técnicos na elaboração de propostas legislativas e normas infra legais ligadas ao modelo de seguridade social.

Reconhece-se que o “FNPS” não detinha desde a sua instituição nenhum poder coercitivo em relação às suas proposições, mas tão somente adquirir o consenso de toda a sociedade envolvida com a questão previdenciária. A partir daí apresentar suas propostas para o Governo e o Legislativo nacionais.

Como todo espaço de discussão em que se concentram representantes de entidades distintas com as mais diversas ideologias e preocupações, foram tirados alguns consensos no que se refere a uma nova proposta política para o sistema da seguridade social. De concreto, os pontos convergentes e que serão levados aos poderes, como proposta da sociedade como um todo, restringiram-se a temas relacionados ao *mercado de trabalho*; a forma de concessão de *benefícios por incapacidade*; a uma nova criação de mecanismos de incentivo monetário à postergação voluntária das aposentadorias; a uma nova sistemática dos assuntos relacionados à *pensão por morte*; uma nova formatação do atual regime de *gestão e financiamento da seguridade social*; e uma nova estratégia política de seguridade voltada aos *trabalhadores rurais*. Houveram ainda alguns pontos de dissenso como a transição demográfica e o financiamento da seguridade pelo empresariado.

De todo modo, esse modelo atribuído ao “FNPS” partiu de um conceito de abertura de diálogo com toda a sociedade, para que a partir de consensos, se apresentem propostas para redimensionar o sistema de seguridade social no país, tema este que envolve preocupação em vários países do mundo.

#### 4.3. FÓRUM NACIONAL DO TRABALHO (DA REFORMA SINDICAL).

O marco inicial do movimento de intenso diálogo social, de que se valeu o primeiro governo operário brasileiro, com a finalidade de se estabelecer nova roupagem no ordenamento jurídico. Partindo do pressuposto de que o país também devia receber uma nova legislação no sistema sindical foi instituído sob a coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil o Fórum Nacional do Trabalho – FNT.

A reforma sindical e trabalhista era uma das prioridades do Estado. Para que isso pudesse se concretizar foi implementado o “FNT”, coordenado pela Secretaria de Relações do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego. O “FNT” contou com a participação de cerca de seiscentos representantes de trabalhadores, empregadores e do governo, para que, a partir do consenso se pudesse apresentar num primeiro momento uma nova proposta na legislação sindical e, em seguida, a trabalhista.

O FNT foi criado com o objetivo de promover a democratização das relações de trabalho a partir da adoção de um modelo de organização sindical baseado em liberdade e autonomia, o que fugiria do atual sistema instalado desde a década de trinta. A atualização desta legislação se torna a mais compatível com as novas exigências do desenvolvimento nacional que era uma das metas do “FNT”, cuja pretensão ainda era, a partir desse diálogo social, estimular tripartismo e assegurar a justiça social no âmbito das leis trabalhistas, da solução de conflitos e das garantias sindicais<sup>137</sup>.

A estrutura do “FNT” tinha uma Plenária composta por setenta e dois membros, sendo vinte representantes dos trabalhadores; igual número de representantes dos empresários, outros vinte e um representantes do governo federal, e nove representantes das micro e pequenas empresas, cooperativas e outras modalidades de trabalho.

---

<sup>137</sup> [www.mte.gov.br/fnt/default.asp](http://www.mte.gov.br/fnt/default.asp): Acesso em: 28 fev. 2009.

O consenso tirado do “FNT”, que nesse primeiro estágio recebeu apenas a modificação da organização sindical pátria, foi composta pelos seguintes temas: a criação de um novo Conselho Nacional de Relações de Trabalho; um novo sistema de Organização Sindical que tinha como uma de suas premissas a liberdade sindical e a representação dos trabalhadores no local de trabalho; novos contornos atribuídos à Negociação Coletiva, contando inclusive com a negociação no setor público e a repressão a condutas anti sindicais; por fim um novo conceito para a solução de conflitos, envolvendo não o direito de greve como a substituição processual.

A partir destes novos temas, que foram extraídos do consenso ao longo de todo o “FNT”, o governo encaminhou ao Congresso Nacional a proposta de reforma sindical pautadas nesses pilares, que alteram de uma vez por todas toda a sistemática desenvolvida no Estado corporativista e mantida até os dias atuais.

Dentro do que se pode conceber, a partir do contexto político jurídico nacional, ante o fomento do diálogo social com práticas contínuas de concertação social e do incremento da representação (política) da sociedade civil nos Colegiados, Conselhos e Fóruns tripartites pelas organizações sindicais encontramos uma das formas de se fazer a democracia participativa através da representação da sociedade civil por atores sociais de forte penetração no seio da comunidade.

Podem haver críticas quanto a finalidade e representação constantes do artigo 10º da Constituição Federal<sup>138</sup>, havendo ou não um sentido corporativista ou mesmo acerca de potenciais privilégios, quanto ao critério de escolha dos representantes dos trabalhadores e empregadores nos colegiados de órgãos públicos, não se pode negar que a inserção das organizações sindicais - e em especial das centrais sindicais como representante da classe trabalhadora nacional - esta seara de discussão política é atualmente, uma das formas de ajustar e justificar a representação da sociedade civil. Dentro desse espectro, legítima se torna a representação da sociedade produtiva do país pelas organizações sindicais.

---

<sup>138</sup> AROUCA, José Carlos. **Repensando** ..op. cit., p. 386. SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 236-7.

#### 4.4. PACTO CONTRA A CRISE ECONÔMICA.

Notória a crise econômica mundial, iniciada na metade do ano de 2008 e que aos poucos foi causando seus efeitos nas economias de todos os países, de forma direta ou não. O Brasil, como não poderia deixar de ser, também sofreu com a falta de investimento externo, o que de pronto já resultou em várias demissões do proletariado desde o final do ano de 2008.

Apresentando uma alternativa única e exclusiva à crise econômica, uma grande central sindical, associada a outro importante sindicato e associação de empresários apresentaram ao Governo Federal uma “Agenda Positiva Anti-Crise – Protocolo de Entendimento”<sup>139</sup>.

Na contramão de outras propostas que promoviam acordos coletivos, para sanar a crise, com redução de jornada e salários ao longo de todo o país, o protocolo em referência apresentou um plano de renegociação das dívidas das micro e pequenas indústrias do setor industrial junto aos bancos públicos e privados. O objetivo do pacto é o de evitar a inadimplência no setor econômico que mais emprega no país, oferecendo isenções de ordem tributária com a contrapartida de manutenção dos contratos de trabalho então em vigor.

A necessidade desse ajuste foi no sentido de se evitar uma grande defasagem na contratação de trabalhadores no país, já que o desemprego se caminhava a passos largos. A ideia surgiu efetivamente das organizações sindicais de trabalhadores e empregadores e levando esta alternativa ao Estado que, diante desta alternativa, visava não só o saneamento do setor econômico, como igualmente a manutenção de boa parte dos contratos de trabalho; este exemplo consolida mais uma vez nossa justificativa de que através de um entendimento entre as forças produtivas do país, aliada a uma nova postura estatal, a solução para os problemas envolvendo a sociedade em geral podem ser qualificadamente minimizados.

---

<sup>139</sup> Disponível em: < [http://www.simpi.org.br/arquivos/cut\\_simpi\\_assimpi.pdf](http://www.simpi.org.br/arquivos/cut_simpi_assimpi.pdf)>. Acesso em 02 mar. 2009.

## CONCLUSÃO.

A integração do indivíduo, ou mesmo dos grupos intermediários da sociedade civil, nos assuntos de natureza política de um país (econômica, social, cultural) é questão que se encontra pautada nos países de democracia pós moderna.

O regime democrático, que possui todos os requisitos para que essa integração da sociedade civil com o Estado seja mais bem aplicada, assim se justifica em virtude da liberdade política e civil que os indivíduos (e os grupos sociais) assumem nessas circunstâncias. No regime autoritário, essa integração - ou então como chamamos ao longo do trabalho de participação política - estaria comprometida, em virtude dessa mesma falta de liberdade e autonomia ínsita a decisões dessa natureza. É, portanto, o regime democrático o que melhor viabiliza e realiza o direito de participação política da sociedade civil (e das organizações sindicais) em assuntos de seu interesse em forma de colaboração e cooperação com o Estado.

As organizações sindicais, no cenário nacional, já se encontravam sob o controle estatal desde a década de trinta, formatando o que conhecemos como o estabelecimento do sindicato corporativista. O novo estágio de concepção política, econômica, social e cultural adquiridos na sociedade brasileira a partir da década de setenta, de certa forma, veio alterar essa submissão quase que total das organizações sindicais ao Estado.

As greves iniciadas a partir do ABC Paulista contribuíram para uma nova filosofia das organizações sindicais. A transição do regime autoritário para o democrático e que culminou com a Constituição de 1988, malgrado não tenha extirpado por completo com o corporativismo que ronda todo o sistema de relações sindicais brasileiro, acabou por inadmitir qualquer intervenção do Estado nas organizações sindicais, ao menos de modo geral na sua organização. Esse vazio da proibição de intervenção estatal prescrito pela Constituição, associado pela postura dos dirigentes das organizações sindicais acabou, por si só, em minimizar os impactos do corporativismo estatal nas relações com os sindicatos.



Em razão disso é que a participação das organizações sindicais nos organismos burocráticos do Estado corporativista, não mais podem ser atreladas ao mesmo aspecto de comprometimento daquelas promovidas nos dos dias atuais.

Em que pese a ausência de um modelo de pluralidade no seio das representações sindicais e, de outro lado, de uma liberdade relativa, as organizações sindicais (ao menos a maioria delas) ainda conseguem se legitimar perante a sociedade civil, com a postura reivindicatória, fiscalizatória e por vezes, até de compreensão em relação às proposições do Estado. Por seu turno, é justamente nas centrais sindicais (somente no caso dos trabalhadores) que por não atenderem ao critério da unicidade e da limitada liberdade, imposta na legislação sindical brasileira, cujo papel é o de coordenar todo o plano de atuação política das demais organizações que a ela se vinculam, que ela se apresenta perante a nação como forte ator social, munido de ampla autonomia em seus atos. Não dependeu até o advento da legislação que a inseriu no sistema sindical pátrio de qualquer reconhecimento legal. Agora, abrigada por uma lei que formalmente a sedimenta nesse cenário, sua atuação como representante legítima da classe trabalhadora (e até da sociedade civil em determinadas ocasiões) é por demais, justificável.

A Constituição Federal de 1988, ao possibilitar maior intervenção da sociedade civil organizada nos órgãos colegiados do Estado, assume um papel de extrema importância em prol da democracia e cidadania. A participação política assumida pelas organizações de sindicatos e a sua dinamização no contexto político brasileiro também revela, de seu lado, que com a postura neocorporativista do Estado, o fomento ao diálogo social se mostra como uma ferramenta que surge naturalmente desse novo modelo de gestão da máquina administrativa.

A ampliação dos espaços de discussão da sociedade com o Estado, através dos conselhos, órgãos tripartites e ao final de Fóruns nacionais para a tomada conjunta de decisões de políticas públicas, ou mesmo institucional legítimas, toda a atuação dos seus partícipes, bem como atribui maior transparência nesse jogo de decisões.

As organizações sindicais, ainda mais quando lhes são possíveis o estabelecimento normal, sem conflitos, de um canal de discussão com o Estado,

atuam como influente ator social nas estratégias políticas que lhes dizem respeito, como bem quando são chamadas para representar a sociedade como um todo.

O direito da participação política no contexto brasileiro, como uma das modalidades de realização da democracia, e tal como abordamos, encontra-se em total compasso com as políticas de desenvolvimento praticadas nas sociedades pós-modernas.

## BIBLIOGRAFIA

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. Tradução Ivone Castilho Benedetti. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. 1014 p.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Controle social de serviços públicos**. São Paulo: Max Limonad, 1999. 302 p.

ARAÚJO, Angela Maria Carneiro. Estado e trabalhadores. In: \_\_\_\_\_. **Do corporativismo ao neoliberalismo: estado e trabalhadores no Brasil e na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2002. 183 p.

AROUCA, José Carlos. Centrais sindicais: autonomia e unicidade. **Revista LTr**, São Paulo, v. 72, n. 10, out. 2008.

\_\_\_\_\_. **O sindicato em um mundo globalizado**. São Paulo: LTr, 2003. 1022 p.

\_\_\_\_\_. **Repensando o sindicato**. São Paulo: LTr, 1998. 615 p.

AVILÉS, Antonio Ojeda. **Derecho sindical**. 8. ed. Madrid: Tecnos, 2003. 996 p.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 13. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001. 345 p.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e constituição: para uma crítica do constitucionalismo**. São Paulo: Quartier Latin, 2008. 384 p.

BERTOLIN, Patrícia T. M.; OZÓRIO, Paula C. M.; DIAS, Vivian C. S. F. Análise do período 1930-1946: uma contribuição ao estudo da história dos sindicatos e do sindicalismo no Brasil. In: **SEMINÁRIO NACIONAL DE PÓS GRADUANDOS EM HISTÓRIA DAS INSTITUIÇÕES, 1., 2008. Anais...** Rio de Janeiro: 2008.

\_\_\_\_\_. O papel social dos sindicatos na integração econômica. **Diário do Pará**, Caderno 3, n. 28, p. c-3, jul. 1996.

*BOBBIO, Norberto*. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007. 173 p.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Tradução Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 717 p.

*BONAVIDES, Paulo*. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001. 280 p.

*CAMPILONGO, Celso Fernandes*. **Direito e democracia**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000. 141 p.

*CANOTILHO, J.J.; MOREIRA, Vital*. **Constituição da república portuguesa anotada**. v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais; Coimbra: Coimbra Editora, 2007. 1152 p.

*CARDONE, Marly A; CESARINO JÚNIOR, Antônio Ferreira*. **Direito social: teoria geral do direito social, direito contratual do trabalho, direito protecionista do trabalho**. v. 1. 2. ed. São Paulo: LTr, 1993. 368 p.

*CARDOSO, Fernando Henrique*. A construção da democracia: a revitalização da arte da política. In: *ZANETI, Hermes (Org.)*. **Democracia: a grande revolução**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996. 179 p.

*CASTELO, Jorge Pinheiro*. **O direito material e processual do trabalho e a pós modernidade: a CLT, o CDC e as repercussões do Novo Código Civil**. São Paulo: LTr, 2003. 424 p.

CESARINO JÚNIOR, Antônio Ferreira; CARDONE, Marly A. **Direito social: teoria geral do direito social, direito contratual do trabalho, direito protecionista do trabalho.** v. 1. 2. ed. São Paulo: LTr, 1993. 368 p.

**CONSTITUIÇÕES do Brasil: de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações.** Brasília: Senado Federal, 1986. 593 p.

COSTA, Sílvio. **Tendências e centrais sindicais.** São Paulo: Anita Garibaldi; Goiânia: Editora Universidade Católica de Goiás, 1995. 288 p.

CROZIER, Michel. Sociologia do sindicalismo. In: RODRIGUES, Leôncio Martins (Org.). **Sindicalismo e sociedade.** Tradução Anna Maria Villalobos. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1968. 360 p.

EBERT, Paulo Roberto Lemgruber. Sindicato mais representativo e mutação constitucional: uma proposta de releitura do art. 8º, II, da Constituição Federal. São Paulo, LTr, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais.** 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. 197 p.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Direito coletivo do trabalho.** 3. ed. São Paulo: LTr, 2008. 235 p.

DIAS, Vivian C. S. F.; BERTOLIN, Patrícia T. M.; OZÓRIO, Paula C. M. Análise do período 1930-1946: uma contribuição ao estudo da história dos sindicatos e do sindicalismo no Brasil. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PÓS GRADUANDOS EM HISTÓRIA DAS INSTITUIÇÕES, 1., 2008. **Anais...** Rio de Janeiro: 2008.

ESTANQUE, Elísio. A questão social e a democracia no início do século XXI: participação cívica, desigualdades sociais e sindicalismo. Disponível em: <<http://boasociedade.blogspot.com>>. Acesso em: 12 set. 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. In: **Direitos humanos fundamentais**. [S.l.: s.n.].

*FREITAS JÚNIOR, Antônio Rodrigues de. **Conteúdo dos pactos sociais**. São Paulo: LTr, 1993. 182 p.*

*GIUGNI, Gino. **Direito sindical**. Tradução Eiko Lúcia Itioka. São Paulo, LTr, 1991. 334 p.*

*GOMES, Orlando; GOTTSCHALK, Élson. **Curso de direito do trabalho**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. 760 p.*

*GOTTSCHALK, Élson; GOMES, Orlando. **Curso de direito do trabalho**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. 760 p.*

*GRAU, Antonio Baylos. **Sindicalismo y derecho sindical**. Madrid: Bomarzo, 2004. 94 p.*

*HEGEL, Georg Wilhelm Friederich. **Princípios de filosofia do direito**. Tradução Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997. 329 p.*

*HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. 35 p.*

*LEAL, Rogério Gesta. **Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. 206 p.*

*LÓPEZ, Manuel-Carlos Palomeque. **Derecho sindical español**. 5. ed. Madrid: Tecnos, 1994. 492 p.*

*MAGANO, Otávio Bueno. **Organização sindical brasileira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981. 204 p.*

MARANHÃO, Délio; SÜSSEKIND, Arnaldo; TEIXEIRA FILHO, João de Lima ; VIANA, Segadas. **Instituições de direito do trabalho**. v. 1-2. 15. ed. São Paulo: LTr, 1995. 1415 p.

MARTINS, Luciano. A liberalização do regime autoritário no Brasil. In: O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. (Org.). **Transições do regime autoritário: América Latina. Tradução Adail U. Sobral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. 354 p.

MASSONI, Túlio de Oliveira. **Representatividade sindical**. São Paulo: LTr, 2007. 182 p.

MAZZONI, Giuliano. **Relações coletivas de trabalho**. Tradução Antonio Lamarca. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1972. 305 p.

MEIRELES, Edilton. Funções do sindicato das entidades sindicais. **Revista LTr**, São Paulo, v. 65, n.3, 2001.

MIRANDA, Jorge. **Formas e sistemas de governo**. Rio de Janeiro: Forense, 2007. 276 p.

MORAES FILHO, Evaristo de Moraes. **O problema do sindicato único no Brasil: seus fundamentos sociológicos**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1978. 403 p.

MOREIRA, Vital; CANOTILHO, J.J. Gomes. **Constituição da República Portuguesa anotada**. v.1. São Paulo: Revista dos Tribunais; Coimbra: Coimbra Editora, 2007. 1152 p.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política, legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da democracia**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. 212 p.

NASCIMENTO, Amaury Mascaro. **Direito sindical**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991. 472 p.

\_\_\_\_\_. Aspectos da legalização das centrais em 2008. **Revista LTr**, São Paulo, v. 72, n. 4, 2008.

O'DONNEL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. **Transições do regime autoritário**. Tradução Adail U. Sobral. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. 127 p.

OZÓRIO, Paula C. M.; BERTOLIN, Patrícia T. M.; DIAS, Vivian C. S. F. Análise do período 1930-1946: uma contribuição ao estudo da história dos sindicatos e do sindicalismo no Brasil. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PÓS GRADUANDOS EM HISTÓRIA DAS INSTITUIÇÕES, 1., 2008. **Anais...** Rio de Janeiro, 2008.

PERARNAU, Lluís. Los pactos de la Moncloa. Disponível em: <[http://www.elmilitante.org/elmilt142/pact\\_142.htm](http://www.elmilitante.org/elmilt142/pact_142.htm)>. Acesso em: 5 nov. 2007.

POTOBSKY, Geraldo von. Las organizaciones sindicales. In: CÓRDOVA, Efrén (Org.). **Las relaciones colectivas de trabajo em America Latina**. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1981. 263 p.

RODRIGUES, Leôncio Martins. Classe operária e sindicalismo no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Sindicalismo e sociedade**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1968. 360 p.

RODRIGUES, Wanda. *Welfare State: construção e crise*. Disponível em: <[http://www.casadehistoria.com.br/cont\\_notas\\_05.htm](http://www.casadehistoria.com.br/cont_notas_05.htm)>. Acesso em: 30 maio 2008.

RODRIGUEZ, Américo Plá. Democracia Y sindicatos. In: MALLETT, Estevão; ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim (Coord). **Direito e processo do trabalho: estudos em homenagem a Octavio Bueno Magano**. São Paulo: LTr, 1996. 703 p.



SANTOS, *Mario R. dos*. Pactos em la crisis: uma reflexión regional sobre la construcción de la democracia. In: SANTOS, Mário R dos (Org.). **Concertación político-social y democratización**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 1987. 380 p.

SCHIER, *Adriana da Costa Ricardo*. **A participação popular na administração pública: o direito de reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. 284 p.

SCHMITTER, *Philippe C.*; O'DONNEL, *Guillermo*. **Transições do regime autoritário**. Tradução Adail U. Sobral. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. 127 p.

SILVA, *De Plácido*. **Vocabulário Jurídico**. v. 3-4. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996. 513 p.

SILVA, *José Afonso da*. **Comentário contextual à constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SIQUEIRA NETO, *José Francisco*. **Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho**. São Paulo: LTr, 1999. 420 p.

\_\_\_\_\_. **Direito do trabalho & democracia: apontamentos e pareceres**. São Paulo: LTr, 1996. 376 p.

SÜSSEKIND, *Arnaldo*. **Direito constitucional do trabalho**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. 487 p.

SÜSSEKIND, *Arnaldo*; TEIXEIRA FILHO, *João de Lima* ; VIANA, *Segadas*; MARANHÃO, *Délio*. **Instituições de direito do trabalho**. v. 1-2. 15. ed. São Paulo: LTr , 1995. 1415 p.

TAPIA, *Jorge Ruben Biton*. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. *In: São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 1, jan./mar. 2005 Disponível em: <[www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-8839200500100012&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-8839200500100012&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 7 nov. 2008.

TEIXEIRA FILHO, *João de Lima* ; VIANA, *Segadas*; SÜSSEKIND, *Arnaldo*; MARANHÃO, *Délio*. **Instituições de direito do trabalho**. v. 1-2. 15. ed. São Paulo: LTr 1995. 1415 p.

TELLES JÚNIOR, Goffredo. O povo e o poder: todo poder emana do povo e em seu nome será exercido. [S.l.; s.n.]

VENEZIANI, *Bruno*. **Stato e autonomia collettiva: diritto sindacale italiano e comparato**. Bari: Cacucci , 1992. 501 p.

VIANA, *Segadas*; SÜSSEKIND, *Arnaldo*; MARANHÃO, *Délio*; TEIXEIRA FILHO, *João de Lima*. **Instituições de direito do trabalho**. v.1-2. 15. ed. São Paulo: LTr, 1995. 1415 p.

VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. [S.l.: s.n.] .

VIDA, *Maria Nieves Moreno*. **Los pactos sociales en el derecho del trabajo**. Granada: Servicio de Publicaciones de La Universidad de Granada, 1989. 323 p.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)