

LIBERDADE SINDICAL NO BRASIL: DESAFIOS E POSSIBILIDADES*

José Francisco Siqueira Neto*

Eu gostaria, de antemão, de agradecer a gentileza dos organizadores pelo convite a mim dirigido para participar de um evento dessa envergadura, sobre um tema além de fundamental para a consolidação democrática do país, a mim particularmente muito caro. Não tenho todos os anos de militância sindical de alguns advogados sindicais partidários que pontificam sobre o assunto, mas minha vida acadêmica e de advogado também me legitima a discutir a liberdade sindical no sentido ora proposto.

Quando discuto liberdade sindical sempre o faço na perspectiva do sistema de relações de trabalho, e não no oportunismo da junção interesseira do marco normativo vigente com a agregação de aspectos “modernizantes” no curso do tempo. Desta forma, quando falo em negociação coletiva efetiva penso na lógica de mudança do sistema atual para que ela possa realmente ter uma dinâmica mais densa e integradora. Não penso, em hipótese alguma, em trabalhar o sistema atual “anabolizado” por uma série de mecanismos próprios do sistema, digamos assim, democrático, constituído a partir do segundo pós-guerra. Essa operação, valorizada parcialmente nos meios sindicais e acadêmicos, transforma a discussão sobre a liberdade sindical no Brasil, muitas vezes ininteligível. Por mais que se conteste e por mais que se rejeite a ideia, o fato é que a concepção política do movimento sindical ou da liberdade sindical decorre da concepção do próprio sistema.

Se o sistema de relações de trabalho visa maior participação, necessariamente ele comportará este padrão homogêneo a todos os demais institutos que os integra. O que não dá é a consagração da ambiguidade decorrente de um sistema internamente contraditório, com aspectos isolados de liberdade e de autonomia sindical nos padrões internacionalmente consolidados, no mesmo

* Texto apresentado no “Seminário Liberdade Sindical e os Novos Rumos do Sindicalismo no Brasil”, promovido pelo Tribunal Superior do Trabalho entre os dias 25 e 27 de abril de 2012.

** *Advogado; mestre (PUC-SP) e doutor (USP) em Direito; professor titular, coordenador do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Político e Econômico e vice-diretor da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie (SP).*

ambiente institucional que valoriza aspectos do corporativismo sindical clássico, aquele de influência do fascismo italiano. O Brasil, lamentavelmente, tem um sistema que não corresponde ao mínimo de padrão lógico, tanto o é que temos no cotidiano os infundáveis problemas de ajuste e de funcionamento conhecidos por todos. A dificuldade de encaminhar a solução para os problemas, a dificuldade da jurisprudência no trato das questões internas às organizações sindicais e a dificuldade de atuação dos próprios atores sociais decorrem disso.

O sistema brasileiro é incongruente. Não proporciona os resultados e o dinamismo que um sistema democrático e coerente institucionalmente poderia provocar. Essa característica, a meu ver, perversa, invariavelmente nubla, embaça as discussões. O núcleo do problema não é saber se o interlocutor é contra ou a favor dos sindicatos de trabalhadores.

Sou francamente favorável aos sindicatos, e todos sabem disso. Quem leu o que escrevi, quem ainda tem paciência para ler o que escrevo sabe disso. Não é essa a discussão. O que está em discussão é que tipo de relações de trabalho queremos para o País. Queremos um modelo cada vez mais dependente da Justiça do Trabalho para solucionar problemas de representação sindical e de negociação coletiva; ou achamos que a democracia brasileira alcançou um patamar suficiente para consagrar um sistema no qual as forças sociais, autonomamente, possam estabelecer complementarmente condições de trabalho, e deixar à Justiça do Trabalho, por conseguinte, a correção das disfunções? Vamos construir um sistema vigoroso e representativo ou vamos ficar eternamente no modelo de faz de conta: faz de conta que representa, faz de conta que negocia, faz de conta que tem direitos sindicais...

Essa é a discussão.

Eu gostaria de aproveitar a oportunidade, após uns anos de recesso em razão da Reforma Sindical não encaminhada, para discutir o assunto um pouco além da vertente puramente normativa.

Na verdade, a organização sindical brasileira tem um problema que reflete o nosso pacto federativo. Não é um problema do sindicato, mas da federação brasileira. A pulverização de sindicatos reflete quase que na mesma proporção a proliferação de municípios. Isso significa que a representação de interesses politicamente relevantes no País é um problema do federalismo, que impacta também sobre o sindicalismo. Toda vez que temos um problema de representação de interesses, criamos um sindicato ou um município. Essa é a lógica. Basta olhar. Quando todos imaginavam que se teria assegurado uma contenção ao processo de expansão sindical com a Constituição de 1988, aconteceu exa-

tamente o contrário: tivemos uma expansão na criação de sindicatos quase que exponencial. Isso significa que a base é invertida. O Brasil é um Estado Federal com fortíssimas características operacionais de Estado unitário. Na esfera sindical a representação é unitária, mas a ação sindical efetiva (a negociação coletiva) é descentralizada, quase que totalmente municipalizada.

A discussão sobre unicidade sindical no Brasil, com a centralidade que buscam a ela conferir, é falsa. Por esse motivo, temos dezenove, vinte, trinta e vamos chegar a cinquenta mil sindicatos. Isso não é porque o Estado controla, mas porque também não tem controle sobre as assembleias. É bom que não tenha mesmo. Mas o fato de não ter controle sobre as assembleias possibilita uma série de desmembramentos de base de representação, de criação de sindicatos com dois, três ou quatro trabalhadores. Isso não seria problema se não consagrássemos o monopólio da representação. Mas não é só por conta de desmembramento, mas também pela imaginação criativa do sindicalismo na “tradução” das categorias. Onde havia trabalhadores em bares, hotéis e restaurantes aparecem os trabalhadores de refeições rápidas e coisas do gênero sem fim. E assim *la nave va...* Tudo bem que o brasileiro é criativo, mas tudo tem um limite. Aqui parece que não.

É fato que invertemos a base da representação. Pulverizamos para contemplar todos os desejos de representação de interesses. O que buscamos é a representação. O município, que é o suficiente para que haja uma delegacia, um fórum, um juiz, um promotor, e não importa que não tenha sustentabilidade. O que importa é que, no jogo da política, ele tem certo espaço. É melhor isso do que disputar no pacto federativo unitário. Em relação aos sindicatos o processo se desenvolve com a mesma lógica.

A unidade sindical no Brasil, como tantas outras, é uma discussão fora do lugar. É claro que há interesse concreto de quem não quer perder a base de representação, de quem não quer deixar de ser ator político. Isso, contudo, é um problema de outra natureza. É um problema político. Não me compete, portanto, resolver essa questão. Cada um com seus problemas! Isso não é problema de reflexão sistêmica. É um problema de operação dos interesses concretos da representação política. Vamos tirar este tom: não tem saber jurídico, não tem saber... Isso é política! A questão é muito importante, mas não podemos misturar as estações, porque fica complicado do ponto de vista da fluência do debate institucional sério e verdadeiro.

O que seria, então, o oposto, o interessante?

Entendo que uma *unidade* sindical a partir da centralização das estruturas sindicais. Nenhum sindicato do mundo democrático, minimamente representativo, descentraliza sua atuação pela estrutura menor, mas pela maior, pela cúpula. O sindicato inglês é assim, chega aos locais de trabalho pela negociação, mas descentralizada ou compartilhada pela estrutura central ou mediante sua coordenação, por mais tênue que seja. O mesmo se dá, com especificidades, no sindicato norte-americano, que é o que mais apavora os sindicalistas brasileiros. Lá também há uma coordenação centralizadora, pela cúpula. Os sindicatos europeus, de maneira geral, são todos organizados pela cúpula. Quando se fala em sindicato na Europa cuida-se de confederações, centrais sindicais. De maneira geral, nesses países, as organizações locais e regionais não imprimem a dinâmica das relações de trabalho, senão de maneira residual.

O nosso sindicato é o do tipo regional de categoria ou regional de cadeia produtiva, se tanto. Essa discussão está fora de contexto. Há uma polarização que não tem a menor relação com o mundo real: se é plural ou único. O sistema de sindicato único que temos, mesmo com todas as garantias da unicidade e de todos os direitos que os seus defensores preconizam como essenciais, não será suficiente para conferir aos nossos sindicatos a representatividade que o corporativismo sindical usurpou. Sinto muito! Não será representativo. Se é para isso, para mera figuração, tudo bem. Então fica, mas não vamos nos iludir. Se for para ter representatividade unitária, forte, efetivo ator representativo político, com meios para organizar e coordenar as negociações coletivas de condições de trabalho, a estruturação centralizada é imprescindível. Ou, quando muito, em circunstâncias especialíssimas, a associação possuir uma localização geográfica tão específica e tão relevante, do ponto de vista da organização produtiva, que seja capaz de absorver uma força política que decorra da organização produtiva. Caso contrário, perdoem-me, no restrito espaço das nossas instituições não há a menor de sindicatos fortes.

Por que os metalúrgicos do ABC ficaram fortes? Porque combinaram aglutinação de trabalhadores com relevância produtiva e mobilização política. Estavam localizados onde a imensa maioria das montadoras do País ficava, o que significava a localização no centro dinâmico da economia. Não há milagres! Ao menos neste campo. A organização sindical deve ter essa perspectiva. O pluralismo, quando decorre dessas relações centralizadas, é irrelevante. É evidente que me refiro àqueles que querem efetivamente organizar o movimento sindical para valer, para ser ator social importante e relevante.

Nesta passagem – quando a referência comparada ganha espaço –, é importante destacar que o estudo comparado exige, dentre outros rigores, a

identificação justificada do paradigma da comparação. Não podemos comparar situações e institutos cujo resultado final, pela dispersão absoluta de similitudes, não nos permite chegar a qualquer resultado de agregação. O exercício da comparação exige a eleição de realidades minimamente compatíveis.

Olhando para o nosso objeto de análise, o corte importante que devemos fazer é relativo à democracia (se existem direitos de associação, direitos políticos, estrutura democrática mínima) e a industrialização avançada. Neste contexto, observando os países nessas condições que convivem com o pluralismo sindical, a pergunta que não quer calar é: por que nesses lugares a pluralidade sindical a partir de uma estrutura centralizada é a determinante? Porque a partir de uma organização central, a estrutura consegue socorrer, no limite, o setor mais desprotegido ou o mais frágil da cadeia produtiva, e o oposto não é verdadeiro.

A simples integração a uma central sindical lastreada em sindicatos unitários de base territorial municipal, a estrutura básica do Brasil, não garante que o fluxo de representação política e de pressão sobre a cadeia produtiva suba aos níveis superiores na mesma intensidade invertida que chega no processo de descentralização organizada. Ou seja, uma central sindical com uma delegacia num local de trabalho ou numa região transmite sua força. O peso relativo de um sindicato bem situado na cadeia produtiva não irradia sua força à central ou a outras categorias.

Isso é o básico!

Não há muito mistério.

Descentralização organizada não se confunde com pulverização de estruturas com referência em municípios, que é o caso brasileiro.

A pulverização organizativa começa pela menor instância da representação, que no nosso caso detém o monopólio da representação e da negociação coletiva. Com essa amarração não se vai a lugar nenhum, como sabido de todos os que conhecem a área.

O sistema como está não vai funcionar. Com monopólio de negociação conferido aos sindicatos locais é para não realizar plenamente a representação coletiva e as demais atribuições decorrentes do sindicalismo forte e participativo. E assim vamos continuar com o exercício mais apreciado do setor, que é reclamar. Reclamam todos, e o que é pior: cada qual com um pouco de razão. De todo modo, seria interessante que cada ator, mais do que reclamar, procurasse também ouvir o que o seu antagonista ou contrário argumenta.

Examinemos o caso das garantias dos dirigentes sindicais.

Pois bem, a pulverização é um problema organizativo, pura e simplesmente. Será?

Com a pulverização da base organizativa dos sindicatos podemos contar com o número absurdo de mais de dezenove mil entidades sindicais. Não fiz a conta, mas esse número pode abarcar um número muito grande de dirigentes sindicais.

Com isso, há uma reação conservadora da jurisprudência, compreensível, diga-se de passagem, que pondera no seguinte sentido: “Não é possível; se todas as entidades sindicais elevarem suas direções para duzentos membros, como fazer com a garantia dos dirigentes sindicais, como fazer? Como acertar esse modelo? Como esse modelo funciona do ponto de vista da democracia?”

Para resolver esse tipo de problema é preciso interpretar o sistema de relações de trabalho e sindical. O sistema tem sempre o encontro das estruturas e institutos dispostos de forma harmônica que promovem o encaixe gerador do funcionamento coerente. É impossível interpretar o sistema na perspectiva de seus resultados com análises pontuais e de oportunidade de ganhos isolados. Quando o que está em jogo é o funcionamento do sistema, a abordagem que busca pretensamente realçar incoerências internas para justificar avanços pontuais, apesar de engenhosa, no fundo não passa mesmo de oportunismo. É muito difícil, para não dizer impossível, extrair coerência de estruturas incoerentes. Neste sentido é que digo que, no Brasil, o mais adequado seria declararmos isso mesmo. O nosso sistema, na perspectiva democrática e de regulação coletiva consistente das condições de trabalho, está no limite.

Este limite fica ainda mais evidente quando analisamos do ponto de vista da particularidade nacional que é a organização patronal, tomada pelos mesmos problemas de baixa representatividade.

A questão da representatividade não é um problema ligado diretamente às pessoas. Ao constatar essa deficiência não se está buscando culpados. O sistema gera isso. Ele foi estruturado para isso. Se não houver um arranjo em sentido contrário ele vai continuar reproduzindo essa debilidade ao longo do tempo. Essa característica sistêmica, todavia, evidencia outra mania nacional que é, para não perder a coerência estrutural, fracionar o debate a tal ponto de tirar-lhe o menor traço lógico conclusivo.

É muito comum encontrarmos pessoas que querem a negociação coletiva, mas são contrárias aos sindicatos nacionalmente articulados. Essas pessoas geralmente postulam a ampliação da negociação no padrão atualmente praticado. A negociação pulverizada de hoje não é pra valer. É importante sempre repetir:

a negociação coletiva decorre logicamente da organização sindical. Voltamos sempre ao sistema.

Mas esse vício distraído de esperteza invertida não é só dos empregadores.

A mesma coisa vale do outro lado: o argumento mais comum do meio é: “Só aceitamos a negociação coletiva ampliada se retificarmos a Convenção 158 da OIT”.

Pronto. Imobilização total.

É claro que a Convenção 158 é importantíssima, é necessária, mas há formas de se construir esse ambiente, sobretudo agora que vivemos um clima de menor pressão sobre o emprego. Agora é a hora de fazermos as transformações com mais tranquilidade. Sem crise econômica e produtiva é mais fácil construir outro tipo de transição.

Mas o fato é que não é possível uma realidade de negociação coletiva forte com sindicatos fracos. Sem sindicato forte, não é viável uma negociação coletiva vigorosa e relevante e não uma mera peça de passagem para a desregulamentação de direitos.

Neste contexto, por exemplo, a regra da data-base só é relevante no procedimento atual. Se contássemos com vários níveis de negociação coletiva ela seria irrelevante do ponto de vista formal. A negociação coletiva que praticamos não goza de espaço para ampliar o nível de proteção ou de regulação. Não tem porque contempla só um nível de negociação. É por esse motivo que as realidades mais contemporâneas articulam a organização sindical estruturada em condições de descentralizar a ação sindical com os respectivos níveis descentralizados da negociação coletiva. É por isso que esses sistemas são harmoniosos do ponto de vista do funcionamento operacional.

Deste modo, é muito curioso o patronato brasileiro – e muitos sindicatos de trabalhadores também – achar muito interessante a ampliação da negociação coletiva atualmente praticada, mas, negar veementemente a negociação coletiva articulada por níveis descentralizados. Nesta passagem o que incomoda é a representatividade de vários níveis a concorrer com a comodidade do monopólio da representação atual.

A combinação da organização sindical com ramo da atividade, representação no local de trabalho e negociação coletiva em todos os níveis, articulada com as instâncias dos respectivos espaços de atuação, é o parâmetro para a formulação do sistema.

Mas, afinal, o sistema deve ser articulado para gerar o quê? Por que estamos discutindo a necessidade de organizar o sistema? Para gerar o máxi-

mo de negociação coletiva, para gerar o máximo de participação, para gerar o máximo de regulação das condições de trabalho, que deve, sim, dar conta de todas as especificidades do mundo do trabalho. O processo de modificação do trabalho é permanente, mas muito do que se modifica decorre das inovações tecnológicas que impactam decisivamente sobre a organização do trabalho, propriamente dita. Isso, contudo, apesar das aparências, não afeta a essência do processo produtivo naquilo que se refere à estrutura de seu funcionamento.

A título de exemplo cabe a lembrança de debate recente sobre o enquadramento sindical de uma empresa fornecedora de autopeças que agora não utiliza mais o metal como matéria-prima, mas o plástico. Essa mudança de matéria prima retirou a empresa do complexo automotivo? Pois bem. Um aspecto lateral, mas importantíssimo, foi determinante para resolver essa questão. O recente marco regulatório da indústria automotiva resolveu o problema. Quem estiver vinculado à indústria automotiva terá um conjunto de benefícios, inclusive fiscais. Se a empresa está apta a integrar o complexo produtivo da indústria automotiva para usufruir dos benefícios do marco regulatório automotivo, é óbvio que o padrão trabalhista a ser seguido deverá ser o automotivo, muito melhor em relação a qualquer outro do país.

Portanto, a questão da articulação de níveis da negociação coletiva é determinada pela estrutura produtiva e joga um papel importante – mesmo residual – na distribuição de renda.

Em suma, para mim, o cuidado com a articulação do sistema de relações de trabalho no Brasil é fundamental. Sem isso, caminhamos sem perspectivas e pautados pelas inúmeras disfunções demonstradas cotidianamente.

Com o devido respeito, muito embora relevante, a discussão sobre a recepção da Convenção 87 pelo ordenamento jurídico nacional é irrelevante. Particularmente acho que sim, mas isso ajuda pouco. Com a ratificação por parte do Brasil dos Pactos Internacionais sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e Direitos Cívicos e Políticos, da ONU, em 1992, que praticamente reproduzem as Convenções 87 e 98, esse assunto está resolvido. Mas, não estamos cuidando de um problema meramente formal. Claro que para a OIT interessa a ratificação da Convenção 87 pelo Brasil. Óbvio que é interessante do ponto de vista institucional e também para nós, mas isso não está em discussão. Está em discussão a transição. Como se movimenta de um sistema para outro. Como se faz isso sem dispersar as estruturas e desorganizar ainda mais o processo.

Quando se vai de uma modelagem a outra, qualquer que seja o tipo, econômico, político, social ou sindical, é preciso organizar o processo de

retirada ou de transferência de posição. Isso foi algo bastante enfatizado na recente – frustrada – reforma sindical promovida pelo governo que teve a honra de ser o coordenador técnico. Não era uma reforma de extermínio, mas de transformação. Desta forma, foram criadas as condições para que o sindicato saísse dessa base atual e fosse paulatinamente ganhando densidade em outra. Por isso, foi adotado o princípio do sindicato mais representativo, que resolve a questão da representatividade, da organização e das disputas organizativas de forma democrática e civilizada.

Os sindicatos brasileiros não são representativos. Poucos são. Então, como vamos transformá-los? A ideia é transformar o sindicato fraco em forte. Como se faz? É um acerto político que poucos querem discutir com a comodidade do monopólio de representação, de negociação e de custeio sindical.

A transição é fundamental. Como se faz isso? Criamos na reforma sindical o critério de adensamento por meio das centrais sindicais. Entendemos naquela ocasião que cinco centrais sindicais representavam o espectro brasileiro. Hoje já temos dezessete. Não sei se estão de acordo com os critérios de representatividade estabelecidos. Os critérios dispostos na reforma sindical são objetivos. Recomendo aos que não conhecem a leitura do texto do anteprojeto de lei da reforma sindical. Mesmo porque governo e atores sociais se valem de partes do texto de acordo com as conveniências, desconsiderando que a reforma sindical foi pensada para mudar o sistema.

O Ministério do Trabalho adotou os conselhos de discussão sobre enquadramento sindical. A lei das Centrais Sindicais é cópia piorada do processo de extinção gradativa da contribuição sindical. Inseriram as centrais sindicais e esqueceram-se da extinção da contribuição sindical.

E os problemas continuam.

Agora, reclamam do registro sindical.

O registro sindical não macula a liberdade sindical consagrada pela OIT. Desde que ele não tenha caráter discriminatório, que a autoridade pública não tenha possibilidade de adotar posturas discriminatórias em relação ao registro. É melhor que exista, inclusive para pautar políticas públicas na área. Como fazer política pública sem informação de quem negocia o que com quem? Como fazer políticas dirigidas quando não se sabe quem são os atores sociais? Qual é o problema de informar quem são os dirigentes sindicais? Os comuns informam todos os anos a Receita Federal e outros órgãos públicos destinatários de políticas socialmente relevantes. Qual é o problema de prestar informações sindicais?

O registro sindical não tem nada de incompatível com a Liberdade Sindical e tampouco interfere na autonomia sindical.

A polêmica nacional deve-se ao nosso gênio demasiadamente criativo. O Supremo Tribunal Federal decidiu que cabe ao Ministério do Trabalho promover o registro sindical. Durante bom tempo prevaleceu o absurdo que na hipótese de impugnação ao pedido de registro sindical a decisão caberia ao Poder Judiciário. Ora, não há como não decidir. Vencida essa etapa, agora o Ministério do Trabalho se apegava ao Quadro de Enquadramento do Anexo do art. 577 da CLT. Agora voltamos no tempo, pois o anexo referido não se modifica desde a Constituição de 1988.

Assim, a questão passa de difícil para insolúvel.

A Constituição Federal, de fato, incorporou o conceito de categoria. Mas o conceito de categoria da CLT é tão aberto que cabem várias possibilidades organizativas. O que segurava o sistema antes da Constituição era o enquadramento combinado com base territorial e sistema confederativo. Sem um dos pilares o sistema não funciona. É o que temos hoje.

É difícil regular com essa deficiência. Uma alternativa seria a autorregulamentação sindical. Como isso é impossível, as discussões vão ao Poder Judiciário, que de certa forma, também participa do enquadramento sindical no Brasil.

Difícil.

A história sindical recente do país no que tange ao registro sindical registra um curioso movimento. Quando a Constituição de 1988 foi promulgada havia um ímpeto reformista sindical polarizada na discussão do contrato coletivo de trabalho como alternativa ao pacto social. Com a posse do Governo Collor o registro sindical foi fortalecido, resgatando-se praticamente todo o sistema CLT. No Governo Itamar Franco houve o Fórum do Contrato Coletivo e das Relações de Trabalho e o peso do registro sindical sensivelmente diminuído. O Governo FHC outra vez fortaleceu o registro sindical. O primeiro Governo Lula buscou fazer a reforma sindical e novamente o registro sindical ficou em segundo plano. No segundo Governo Lula a reforma sindical foi abandonada e o registro sindical novamente virou relevante.

É assim que o Brasil tem trabalhado o tema.

Contudo, por mais paradoxal que possa parecer, a cada fortalecimento da fase do registro sindical, mais fica evidenciada a urgência da Reforma Sindical.

Muito obrigado.