

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

Naiara Dal Molin

**AS REFORMAS TRABALHISTA E SINDICAL NO BRASIL NOS  
GOVERNOS CARDOSO E LULA: CONFLITOS E CONSENSOS**

Porto Alegre  
2011

**Naiara Dal Molin**

**AS REFORMAS TRABALHISTA E SINDICAL NO BRASIL NOS  
GOVERNOS CARDOSO E LULA: CONFLITOS E CONSENSOS**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

**Orientadora: Professora Doutora  
Mercedes Maria Loguercio Cánepa**

**Porto Alegre  
2011**

### CIP - Catalogação na Publicação

Dal Molin, Naiara

As reformas trabalhista e sindical no Brasil nos governos Cardoso e Lula: conflitos e consensos / Naiara Dal Molin. -- 2011.  
300 f.

Orientadora: Mercedes Maria Loguercio Cãnepa.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2011.

1. Reforma do Estado. 2. Reforma trabalhista. 3. Reforma sindical. 4. Centrais sindicais . 5. Governos FHC e LULA. I. Loguercio Cãnepa, Mercedes Maria, orient. II. Título.

**Naiara Dal Molin**

**AS REFORMAS TRABALHISTA E SINDICAL NO BRASIL NOS  
GOVERNOS CARDOSO E LULA: CONFLITOS E CONSENSOS**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Ciência Política, defendida em 11 de abril de 2011.

Banca Examinadora

---

Professora Doutora Mercedes Maria  
Loguercio Cánepa – UFRGS  
Orientadora

---

Professora Doutora Maria Izabel Saraiva  
Noll – UFRGS

---

Professor Doutor Diorge Alceno Konrad –  
UFSM

---

Professor Doutor Fernando Coutinho  
Cotanda – UFRGS

Porto Alegre  
2011

*Aos meus pais, Vitélio (in memoriam) e Esther Dal Molin.*

*Ao meu esposo, Elias Medeiros Vieira*

*Ao meu filho, Pedro Dal Molin Vieira.*

## **AGRADECIMENTOS**

À professora Mercedes Maria Loguercio Cánepa pela orientação e amizade no decorrer de meu programa de doutorado.

Ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Ao CNPq pela concessão da bolsa de estudos.

Aos colegas Cleber Ori Cuti Martins e Cibele Cheron pelas sugestões.

Aos amigos Patrícia Cunha, Romerio Kunrath, Mara Ribeiro, Elena Galvão, Alessandra Camilo, João Batista e a pequena Rute.

## Resumo

A longevidade da estrutura sindical brasileira de viés corporativista e as reformas neoliberais realizadas na América Latina e no Brasil a partir dos anos 1990 têm suscitado o debate sobre a necessidade de realização das reformas trabalhista e sindical. O objetivo do trabalho é analisar as propostas de reformas trabalhista e sindical nos governos Cardoso e Lula e os conflitos e consensos provocados nessas discussões envolvendo, especialmente, governo e trabalhadores. A pesquisa incluiu a análise sistemática das alterações ocorridas nas legislações que regulam as relações individuais (trabalhistas) e coletivas (sindicais) do trabalho nos governos Cardoso e Lula e analisou a posição das centrais sindicais: Central Única dos Trabalhadores, Central Geral dos Trabalhadores e Força Sindical sobre as reformas, constantes da documentação oficial das centrais e das falas de seus dirigentes. O resultado das reformas levou a maiores alterações na legislação trabalhista do que na legislação sindical, como decorrência do empenho do governo Cardoso em realizar a reforma trabalhista, essencial ao programa mais amplo de reforma do Estado, e do frágil consenso em torno da reforma sindical no governo Lula, que não permitiu sua aprovação. O estudo permite concluir que a manutenção da estrutura sindical brasileira, apesar das alternativas de reformas que têm sido propostas, deve-se, especialmente, à experiência das reformas neoliberais ocorridas na América Latina e no Brasil no período, com a consequente perda dos direitos trabalhistas, o que sustou o ímpeto “reformista” inicial das centrais sindicais.

**Palavras-Chaves: Governo FHC; Governo LULA; Reforma do Estado; Reformas Trabalhista e Sindical; Centrais Sindicais.**

## **Abstract**

The longevity of the Brazilian corporatist union structure and the neoliberal reforms carried out in Latin America and Brazil from the 1990s have raised the debate about the need of reform of labor laws and union structure. The objective here is to consider proposals of reform in Cardoso and Lula governments, conflicts and consensus generated by the discussions between the government and workers. The study includes a comprehensive analysis of changes in laws concerning individual and collective labor relations in those governments. It also examines the position of the some labor federations (Central Única dos Trabalhadores, Central Geral dos Trabalhadores and Força Sindical) about the reforms, based on official documentation of these institutions and the speeches of their leaders. The changes arising from reforms are larger in labor laws than in the union legislation. This is due to the Cardoso commitment in performing the labor reform, essential to the broader program of state reform, and to the fragile consensus on union reform in the Lula government, which prevented its approval. The study concludes that the permanence of the Brazilian trade union structure, despite the reforms that have been proposed, is the result of the experience of neoliberal reforms occurred in Latin America and Brazil in the period, with the loss of worker rights, curbing the initial unions' "reformist" impetus.

**Key-Words:** FHC government; Lula government, state reform, labor reform, union reform; labor unions.



## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1. Comparativo entre a Social-democracia clássica e o Neoliberalismo

Quadro 2. Mudanças nas legislações trabalhistas que acompanham a liberalização econômica nos países da América Latina

Quadro 3. Liberdade Sindical – Mecanismos que facilitam as reformas sindicais na América Latina (anos 1990)

Quadro 4. Liberdade Sindical – Mecanismos de proteção aos sindicatos e ao dirigente sindical na América Latina (anos 1990)

Quadro 5. Liberdade Sindical – Mecanismos que limitam a organização sindical na América Latina (anos 1990)

Quadro 6. Negociação Coletiva – Mecanismos que favorecem a negociação coletiva na América Latina (anos 1990)

Quadro 7. Negociação Coletiva – Mecanismos que dificultam a negociação coletiva na América Latina (anos 1990)

Quadro 8. Negociação Coletiva – Mecanismos que favorecem a flexibilização da legislação trabalhista na América Latina (anos 1990)

Quadro 9. Direito de Greve – Mecanismos de conflitos e prevenção ou solução de conflitos na América Latina (anos 1990)

Quadro 10. Alterações no Contrato e nas condições de trabalho no Brasil – Quadro Síntese (1994-2001)

Quadro 11. Salário – Alterações da legislação do trabalho no Brasil (1994-2001)

Quadro 12. Liberdade Sindical – Modificações da legislação do trabalho no Brasil (1994-2001)

Quadro 13. Negociação Coletiva – Alterações da legislação do trabalho no Brasil (1994-2001).

Quadro 14. Solução de conflitos – Modificações da legislação do trabalho no Brasil (1994-2001)

Quadro 15. Reforma Sindical – Comparativo entre a redação atual da Constituição Federal de 1988 e a redação da PEC nº 369/2005.

Quadro 16. Novas Centrais Sindicais criadas durante o governo Lula

Quadro 17. Proposições de interesse das organizações sindicais em trâmite na Câmara dos Deputados

Quadro 18. Proposições de interesse das organizações sindicais em trâmite no Senado Federal

## LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ANA	Agência Nacional de Águas
ANAC	Agência Nacional de Aviação
ANAEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE	Agência Nacional de Cinema
ANP	Agência Nacional do Petróleo
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transporte Terrestre
ANVISA	Agência Nacional da Vigilância Sanitária
CACB	Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil
CAT	Central Autônoma de Trabalhadores
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CCP	Comissão de Conciliação Prévia
CCQ	Círculos de Controle de Qualidade
CDD	Contrato de Duração Determinada
CDI	Contrato de Duração Indeterminada
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGT	Central Geral de Trabalhadores
CGT	Comando Geral dos Trabalhadores
CGTB	Central Geral dos Trabalhadores do Brasil
CIPA	Comissões Internas de Prevenção de Acidentes
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNC	Confederação Nacional do Comércio

CNF	Confederação Nacional das Instituições Financeiras
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNRT	Conselho Nacional de Relações do Trabalho
CNT	Confederação Nacional dos Transportes
CNTA	Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação e Afins
CNTEEC	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Educação e Cultura
CNTI	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria
CNTS	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde
CNTTT	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres
CONCLAT	Congresso da Classe Trabalhadora
CONCUT	Congresso Nacional da CUT
CONLUTAS	Coordenação Nacional de Lutas
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores Agrícolas
CONTRATUH	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSC	Corrente Sindical Classista
CSPB	Confederação dos Servidores Públicos do Brasil
CTASP	Comissão de Trabalho, Administração e Serviços Públicos
CTB	Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
DIEESE	Departamento Intersindical de Economia e Estatística
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FLACSO	Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
FMI	Fundo Monetário Internacional

FNT	Fórum Nacional do Trabalho
FREPASO	Frente País Solidario
FS	Força Sindical
FST	Fórum Sindical dos Trabalhadores
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Aplicada
LCT	Lei de Contrato de Trabalho
LOT	Ley Orgánica del Trabajo
MARE	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MOMSP	Movimento de Oposição Metalúrgica de São Paulo
MP	Medida Provisória
MR-8	Movimento Revolucionário Oito de Outubro
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil
NCST	Nova Central Sindical de Trabalhadores
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDV	Programa de Desligamento Voluntário
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Projeto de Lei
PL	Partido Liberal
PLR	Participação nos Lucros e Resultados
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSP	Partido Social Progressista
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	Partido dos Trabalhadores

PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
RJU	Regime Jurídico Único
SDS	Social Democracia Sindical
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAS	Serviço Nacional de Aprendizagem Social
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SINAPA	Sistema Nacional de la Profesión Administrativa
STF	Supremo Tribunal Federal
UCR	Unión Cívica Radical
UGT	União Geral dos Trabalhadores
UPCN	Unión del Personal Civil de la Nación
YPF	Yacimientos Petrolíferos Fiscales

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>16</b>
OBJETIVOS	20
HIPÓTESES	21
ESTRUTURA DA TESE	21
<b>1 A REFORMA DO ESTADO NA AMÉRICA LATINA</b>	<b>25</b>
1.1 A CRISE DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA	25
1.1.1 Os fatores gerais da crise (Bodemer e Orlansky)	25
1.1.2 O caso brasileiro (Sallum Jr. e Bresser Pereira)	29
1.2. A ASCENSÃO DO ESTADO NEOLIBERAL	33
1.2.1 A caracterização do neoliberalismo: Giddens e Perry Anderson	33
1.2.2 O Consenso de Washington e o neoliberalismo na periferia	41
1.2.3 As Reformas neoliberais na América Latina (Bodemer e Oszlak)	42
1.2.4 A Reforma do Estado na Argentina e as consequências para o mundo do trabalho	50
1.2.4.1 Orlansky e a reforma do Estado na Argentina	50
1.2.4.2 Atílio Boron e Mabel Rey	52
1.2.5 A reforma do Estado e o modelo de administração pública gerencial no Brasil	57
1.3. CONCLUSÃO	64
<b>2 AS REFORMAS TRABALHISTAS E SINDICAIS DA DÉCADA DE 1990 NA AMÉRICA LATINA</b>	<b>68</b>
2.1 PRINCIPAIS MODIFICAÇÕES DAS RELAÇÕES INDIVIDUAIS DO TRABALHO	74
2.1.1 O contrato de trabalho	74
2.1.2 Condições de trabalho	84
2.1.3 Salário	87

2.2 PRINCIPAIS MODIFICAÇÕES DAS RELAÇÕES COLETIVAS DO TRABALHO	90
<b>2.2.1 Liberdade sindical</b>	<b>92</b>
<b>2.2.2 Negociações coletivas</b>	<b>96</b>
<b>2.2.3 Conflitos e prevenção ou solução de conflitos</b>	<b>101</b>
2.3 CONCLUSÃO	104
<b>3 A ESTRUTURA SINDICAL BRASILEIRA E A CONSTITUIÇÃO DE 1988: CONTINUIDADE E MUDANÇAS</b>	<b>107</b>
3.1 ALMEIDA E AS TRANSFORMAÇÕES NA ESTRUTURA SINDICAL CORPORATIVISTA	108
<b>3.1.1 A atuação de trabalhadores, empresários e governo frente à reforma sindical</b>	<b>109</b>
<b>3.1.2. A reforma da estrutura sindical e a Constituição de 1988</b>	<b>119</b>
3.2 RODRIGUES E A PERMANÊNCIA DA ESTRUTURA SINDICAL CORPORATIVISTA	127
3.3 VIANNA, O NOVO SINDICALISMO E O PT NO PROCESSO DE RECONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA	133
3.4 ANTUNES E A CUT NA TRANSFORMAÇÃO DA ESTRUTURA SINDICAL CORPORATIVISTA	140
3.5 CONCLUSÃO	147
<b>4 O GOVERNO FHC E AS REFORMAS TRABALHISTA E SINDICAL</b>	<b>151</b>
4.1 AS PROPOSTAS DE REFORMAS TRABALHISTA E SINDICAL ENVIADAS PELO GOVERNO FHC AO CONGRESSO NACIONAL	152
4.2 PRINCIPAIS MUDANÇAS NAS RELAÇÕES INDIVIDUAIS DO TRABALHO	156
<b>4.2.1 O contrato e as condições de trabalho</b>	<b>156</b>
<b>4.2.2. O salário</b>	<b>162</b>
4.3 PRINCIPAIS MUDANÇAS NAS RELAÇÕES COLETIVAS DO TRABALHO	164
<b>4.3.1 Liberdade sindical</b>	<b>164</b>
<b>4.3.2 Negociações coletivas</b>	<b>165</b>
<b>4.3.3 Conflito e prevenção ou solução de conflitos</b>	<b>165</b>

4.4 A POSIÇÃO DAS CENTRAIS SINDICAIS SOBRE AS REFORMAS NEOLIBERAIS E AS PROPOSTAS DE REFORMAS TRABALHISTA E SINDICAL	167
<b>4.4.1 A Central Única dos Trabalhadores (CUT)</b>	<b>167</b>
<b>4.4.2 A Central Geral dos Trabalhadores (CGT)</b>	<b>180</b>
<b>4.4.3 A Força Sindical (FS)</b>	<b>183</b>
4.5 CONCLUSÃO	188
<b>5 O GOVERNO LULA E AS REFORMAS TRABALHISTA E SINDICAL</b>	<b>192</b>
5.1 O FÓRUM NACIONAL DO TRABALHO E A PEC 369/05	194
<b>5.1.1 Organização sindical</b>	<b>200</b>
<b>5.1.2 Negociação coletiva</b>	<b>204</b>
<b>5.1.3 Sistema de solução de conflitos</b>	<b>205</b>
5.2 A POSIÇÃO DAS CENTRAIS SINDICAIS SOBRE A REFORMA SINDICAL	208
<b>5.2.1 A Central Única dos Trabalhadores (CUT)</b>	<b>208</b>
<b>5.2.2 A Central Geral dos Trabalhadores (CGT)</b>	<b>214</b>
<b>5.2.3 A Força Sindical (FS)</b>	<b>215</b>
<b>5.2.4 A criação de novas centrais sindicais a partir das dissidências no curso da Reforma Sindical</b>	<b>217</b>
5.3 CONCLUSÃO	224
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>228</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>233</b>
<b>ANEXO A – EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/1998</b>	<b>242</b>
<b>ANEXO B – EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003</b>	<b>257</b>
<b>ANEXO C – ANTEPROJETO DE LEI DO FST</b>	<b>266</b>
<b>ANEXO D – PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 369/2005</b>	<b>287</b>
<b>ANEXO E – RELATÓRIO CONSOLIDADO DA REFORMA SINDICAL E TRABALHISTA</b>	<b>291</b>
<b>ANEXO F – PRINCIPAIS PONTOS DO ANTEPROJETO DE LEI DE REFORMA SINDICAL</b>	<b>296</b>



## INTRODUÇÃO

A estrutura sindical brasileira de viés corporativista já dura quase oitenta anos e teve início com o decreto-lei nº 19770 de 1931. Quase tão antiga quanto essa estrutura são as críticas que se fazem a ela. Nessas oito décadas de existência, houve várias tentativas de mudá-la ou reformá-la. A mais recente é a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 369/05, que tramita atualmente no Congresso Nacional e resulta das discussões do Fórum Nacional do Trabalho (FNT)<sup>1</sup> criado pelo decreto nº 4796 de 30 de julho de 2003.

Em período mais recente, a estrutura corporativista do sindicalismo brasileiro foi duramente criticada pela corrente do Novo Sindicalismo, surgida no ABC paulista e consolidada na luta pela democracia, no período final da Ditadura Civil-Militar, e que se notabilizou através das greves operárias de 1978 a 1980. Como tem sido observado, apesar das críticas à estrutura sindical corporativista, o Novo Sindicalismo acomodou-se a essa estrutura e assumiu a direção de vários sindicatos oficiais. Para Maria Hermínia Brandão Tavares de Almeida (1996), a opção pelo sindicalismo oficial trouxe vantagens, pelo fato de ter poupado as associações de uma luta difícil pelo reconhecimento de representação perante o governo e patronato. Facilitou a interlocução com o empresariado, que preferia os canais e procedimentos já conhecidos para negociar com os trabalhadores, e uniu o destino das correntes conservadoras à continuidade do sistema corporativista.

Durante o período analisado neste trabalho, os governos Cardoso e Lula (1995 a 2010), vários aspectos da legislação trabalhista foram alterados, como a remuneração, o tempo de trabalho e as formas de contratação, com o objetivo de flexibilizar as relações de trabalho, dentro da lógica neoliberal em voga.

A maior flexibilidade aliada à precarização, ao desemprego e ao grande crescimento do trabalho informal, sobretudo entre as mulheres e os jovens, enfraqueceram o poder de ação dos sindicatos, obrigados a adotar uma postura bastante defensiva na tentativa de preservar os direitos frente à ofensiva das empresas e das políticas neoliberais. Esse quadro trouxe consigo uma diminuição

---

<sup>1</sup> O objetivo da criação do referido Fórum seria a necessidade de que um órgão coordenasse a negociação entre os representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do Governo Federal sobre a reforma trabalhista e sindical no Brasil.

do número de sindicalizados. A redução da base geral dos sindicatos e a flexibilização dos direitos dos trabalhadores acabaram contribuindo para a adoção de posturas conservacionistas na defesa do monopólio de representação (unicidade sindical) e das contribuições financeiras compulsórias.

Ao mesmo tempo, houve um processo de pulverização de sindicatos no Brasil. Segundo o documento “Diagnóstico das relações de trabalho no Brasil”, produzido pelo FNT, em 1989 existiam 9.120 sindicatos, em 2001 o número total de sindicatos passa para 15.961. Esse notável aumento do número de entidades pode ser explicado pela criação de sindicatos de servidores públicos, cuja organização era proibida até a Constituição de 1988, e também pela divisão e fragmentação dos sindicatos já existentes. Ao mesmo tempo, a taxa média de sindicalização se manteve em torno de 26% durante esse período, onde tínhamos, de um lado, sindicatos fortes e atuantes, com altas taxas de sindicalização, e de outro, milhares de sindicatos frágeis com baixa representatividade.

Na década de 1990, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Força Sindical (FS) se consolidaram como as duas principais centrais sindicais brasileiras. Na segunda metade dos anos 1990, ganharam destaque na CUT as discussões sobre ampliação da base de representação e fortalecimento das entidades (organização por ramos de atividade e criação de sindicatos nacionais) e a chamada proposta de um sistema democrático de relações de trabalho. A central passou a adotar uma estratégia de ação propositiva, colocando como elementos centrais temas relacionados à liberdade e à autonomia sindicais, a ampliação da democracia com justiça social e a construção de um modelo de desenvolvimento que atendesse os interesses dos trabalhadores, buscando assumir maior protagonismo político. A Força Sindical investiu numa estratégia que combinava uma atuação relativamente ativa e reivindicativa a uma postura conservadora do ponto de vista político.

Apesar do crescimento das centrais sindicais e da presença crescente do movimento sindical no cenário político, persiste a fragilidade do sindicalismo em relação, por exemplo, à organização por local de trabalho, que continua sendo uma grande lacuna no sindicalismo brasileiro.

Como veremos, no quarto capítulo, no Governo Cardoso, a ênfase recaiu até certo ponto, na reforma trabalhista, ficando de lado a discussão sobre a reforma sindical. No primeiro ano do governo Lula entra em pauta a discussão sobre a reforma da previdência. As organizações sindicais dos servidores públicos se

colocaram contrárias às mudanças propostas pela reforma, visto que perderiam importantes direitos adquiridos. No Congresso Nacional, o tema também gerou polêmica na base do governo, levando vários deputados a se posicionarem contra a reforma, formando, inclusive, uma dissidência partidária com a formação do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

A reforma da previdência teve repercussões também junto à CUT, ocasionando o rompimento de uma parcela de sindicalistas e a formação da Coordenação Nacional de Lutas (CONLUTAS) em março de 2004. Ao encaminhar as reformas trabalhista e sindical, o governo Lula adotou uma estratégia baseada na negociação, ao contrário do que ocorrera com a reforma da previdência. Para fomentar a negociação, o governo criou o Fórum Nacional do Trabalho (FNT), um espaço tripartite de diálogo social com o objetivo de construir propostas sobre as reformas.

Os trabalhos do FNT iniciaram em agosto de 2003, com representantes das centrais sindicais de trabalhadores, das entidades sindicais patronais e do governo acerca dos vários temas em debate. O resultado dessa ampla negociação foi o relatório final do FNT em março de 2004, com o objetivo de subsidiar a elaboração do projeto legislativo sobre a Reforma Sindical, a ser apreciado pelo Congresso Nacional. Construíram-se propostas em torno de três grandes eixos: organização sindical (abrangendo propostas para as entidades sindicais dos trabalhadores e dos empresários), negociação coletiva e sistema de conflitos.

Contudo, o consenso se revelou bastante frágil durante o processo de detalhamento das propostas gerais para servir de base ao futuro anteprojeto de reforma sindical. As diferentes forças passaram a se mobilizar, pressionando para que prevalecessem suas posições. Entretanto, faltou consenso entre empresários, trabalhadores e governo, e dentro da própria bancada dos trabalhadores. Assim, a proposta de reforma sofreu oposição tanto do sindicalismo tradicional como dos setores mais à esquerda do sindicalismo.

Em julho de 2004, com o objetivo de se contrapor ao FNT, foi criado o Fórum Sindical de Trabalhadores (FST). Essa articulação foi encabeçada pelas confederações sindicais da estrutura sindical oficial, e contou com a adesão de três centrais sindicais com assento também no FNT: a Central Geral de Trabalhadores (CGT), a Central Geral de Trabalhadores do Brasil (CGTB) e a Central Autônoma de Trabalhadores (CAT). O Fórum Sindical de Trabalhadores passou a propor a defesa

da unicidade sindical como princípio inegociável. Defendia o sistema confederativo, a representação por categoria profissional e a contribuição compulsória como forma de custeio das entidades sindicais. Posicionou-se contrariamente à extensão do poder de negociação das centrais sindicais, defendendo a exclusividade dos sindicatos de estar à frente das negociações coletivas<sup>2</sup>. Em síntese, defendia a manutenção dos pilares da estrutura sindical vigente. As confederações oficiais articuladas nesse Fórum, um ano depois, fundaram a Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST).

De outro lado, os setores mais à esquerda da CUT passaram a defender abertamente a saída da central do Fórum Nacional do Trabalho. Argumentavam que as propostas do FNT reforçavam a intervenção do Estado na estrutura e na organização sindical, bem como abririam a possibilidade de flexibilizar ainda mais a legislação trabalhista e viabilizar a prevalência do negociado sobre o legislado. Outra crítica comum das correntes de esquerda da CUT apontava que a reforma não assegurava o direito de negociação e de greve ao funcionalismo público, remetendo esse tema para legislação específica a ser elaborada posteriormente.

Neste contexto, a proposta de reforma sindical adquiriu um formato legislativo e foi enviada ao Congresso, na forma de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC 369/05) e de um Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais, composto de 238 artigos. Contudo, a provável derrota da aprovação da PEC 369/05 frente à mobilização sindical e à articulação parlamentar pela sua rejeição fez o governo desistir da reforma sindical nos moldes propostos.

Desse modo, o governo Lula fez tentativas de avançar em parte da reforma, o que levou Radermacher e Melleiro (2007) a chamá-la de reforma “fatiada”. Uma destas tentativas foi a edição de duas medidas provisórias (MP 293 e 294) em 2006, criando o Conselho Nacional de Relações de Trabalho e legalizando as Centrais Sindicais de Trabalhadores. Apesar de não ter sido votada, a proposta foi rejeitada pelas lideranças das bancadas, levando o governo a recuar mais uma vez. O fato é que estamos em 2011 e segue o impasse da reforma sindical no Brasil.

Além da relevância do estudo em tela se justificar pelo peso que a estrutura sindical tem, ainda hoje, nas relações entre capital e trabalho no Brasil, o tema tem sido amplamente debatido no cenário político. O período escolhido para a realização

---

<sup>2</sup> O Anteprojeto de Lei do FST encontra-se nos anexos da tese

desta análise é de 1995 a 2010, pois foi neste período que tivemos o maior número de tentativas de modificação da legislação trabalhista e sindical.

## OBJETIVOS

O objetivo mais geral a que se propõe o presente estudo é o de analisar as propostas de reformas trabalhista e sindical brasileira nos governos Cardoso e Lula (1995 a 2010), e os conflitos e consensos provocados nessas discussões envolvendo, especialmente, governo e trabalhadores. O foco original da presente análise está nas relações coletivas de trabalho, ou seja, a reforma sindical. Contudo, por entender a interconexão entre relações individuais e coletivas de trabalho, e pelo fato da reforma trabalhista e sindical ter sido desmembrada apenas no governo Lula na maior parte do trabalho faz-se referência às reformas trabalhista e sindical.

A análise permitirá também:

- Situar a estrutura sindical brasileira frente às reformas trabalhista e sindical no contexto das reformas do Estado ocorridas na América Latina sob a égide do modelo neoliberal implantado a partir da década de 1990;
- Analisar o posicionamento dos principais atores envolvidos na reforma sindical em relação à unicidade sindical, pluralidade, autonomia dos sindicatos, direito de greve, contribuição sindical nos governos Cardoso e Lula.

Pretende-se, mais especificamente, responder às seguintes questões:

- Por que a estrutura sindical brasileira de caráter corporativista mantém muitos dos seus traços por mais de setenta anos tendo em vista que o Estado desenvolvimentista que lhe deu suporte entrou em crise e apesar das várias tentativas de modificá-las?
- Quais as principais características das reformas trabalhista e sindical nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva?
- Qual a posição dos governos e das centrais sindicais frente às propostas de reformas trabalhista e sindical no período?

- Em que medida as ideias neoliberais influenciaram as tentativas de reformas trabalhista e sindical no Brasil e as ações de empresários, trabalhadores e governos?

## HIPÓTESES

A hipótese central desse trabalho afirma que a manutenção da estrutura sindical brasileira, apesar das alternativas de reformas que tem sido propostas, deve-se, principalmente, à experiência das reformas neoliberais ocorridas na América Latina e no Brasil no período e a consequente perda de direitos trabalhistas, que sustou o ímpeto “reformista” das centrais sindicais.

A hipótese central é secundada por duas hipóteses: a primeira sustenta a ideia de que o Novo Sindicalismo, ao criticar a estrutura sindical corporativista e o próprio Estado Corporativista, propor a negociação direta entre trabalhadores e empresários e defender, no plano teórico, a liberdade sindical, abriu caminho para a penetração de práticas neoliberais nas relações trabalhistas no Brasil; a segunda hipótese afirma que as reformas levadas a efeito nos governos Cardoso e Lula tiveram como resultado prático maiores alterações na legislação trabalhista do que na legislação sindical. Isto pelo empenho de Cardoso em realizar a reforma trabalhista, essencial no programa mais amplo de reforma do Estado, e do frágil consenso em torno da reforma sindical no governo Lula, que não permitiu sua aprovação.

## ESTRUTURA DA TESE

A tese está estruturada em cinco capítulos, além da introdução e da conclusão. No primeiro capítulo, partindo de uma discussão sobre a crise do Estado desenvolvimentista na América Latina, examina-se as visões dos autores Klaus Bodemer, Atilio Boron, Mabel Rey, Dora Orlansky, Oscar Oszlak e Rudolfo Paramio, Bresser Pereira, Brasília Sallum Jr. e Lúcia Costa sobre o Estado desenvolvimentista

e suas crises e o avanço das ideias neoliberais de um Estado que vai aos poucos tendo seu tamanho e funções diminuídos. O capítulo procura situar a reforma trabalhista e sindical brasileira num contexto mais amplo. Para tal, traça-se um panorama das reformas do Estado que tiveram lugar na América Latina sob a égide das forças neoliberais, focalizando, especialmente, na Argentina e no Brasil.

Pretende-se averiguar em que medida as reformas envolvendo o trabalho na América Latina, ocorreram no sentido de flexibilizar os direitos trabalhistas e em que medida elas influíram nas mudanças da estrutura sindical. Serão analisadas, neste capítulo, as mudanças na legislação latino-americana referentes ao contrato de trabalho, seu término, a jornada de trabalho, o salário, a liberdade sindical, o direito de greve, a negociação coletiva e o papel do Estado como mediador do conflito capital-trabalho. A comparação entre os processos de reforma trabalhista e sindical na América Latina permite analisar o impacto das ideias neoliberais no subcontinente e o papel que o Estado desempenha nas relações trabalhistas e sindicais nestes países.

Nos anos 1990, abrigavam-se sob o rótulo “reforma trabalhista” brasileira projetos que envolviam desde as modificações nas relações individuais do trabalho (revogação ou reformulação das leis de proteção ao trabalho), até mudanças nas relações coletivas do trabalho (na forma da organização sindical). A partir da segunda metade dos anos 1990, os referidos projetos vão se distanciando e, no governo Lula, a reforma sindical foi formalmente desvinculada da reforma trabalhista.

Para analisar as reformas trabalhistas e sindicais na América Latina e no Brasil na década de 1990 (Capítulo 2), utiliza-se, principalmente, os dados dos seguintes documentos: a) Relatórios da Oficina Regional para a América Latina e Caribe – Oficina Internacional do Trabalho da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2000 e 2001); b) Documentos de trabalho do Grupo Temático de Investigação da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO 2000); c) Documentos de trabalho da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 1997); Anuário dos trabalhadores do Departamento Intersindical de Economia e Estatística (DIEESE, 2000-2001, 2005, 2006 e 2008) e o Boletim de Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise, do Instituto de Pesquisa Aplicada e Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil (IPEA/MTE, 2010).

No terceiro capítulo passa-se à discussão específica do caso brasileiro. Discute-se a continuidade e as mudanças da estrutura sindical corporativista no âmbito da Constituição Federal de 1988, levando em consideração a importância que o discurso e a experiência do Novo Sindicalismo representam para a proposta de ruptura em relação à estrutura sindical corporativista, tarefa dificultada pelo fato de que ele nasceu e se consolidou dentro desta mesma estrutura. Nessa perspectiva, vários itens são abordados, tais como a organização sindical, inclusive a organização por local de trabalho; as estratégias de luta, especialmente o direito de greve; a representação dos sindicatos; as diversas correntes do Novo Sindicalismo; e o papel que desempenha o jogo político nestas questões ou, dito de outra forma, a relação entre movimentos sociais, especialmente o sindical e a política, e destes com os partidos políticos. Aborda-se, também, o tema das centrais sindicais, as lutas que são travadas no interior destas instituições e suas relações com o Estado. Também se procura investigar algumas das projeções dos autores sobre o futuro do sindicalismo brasileiro.

A análise do Novo Sindicalismo e os resultados da Constituição de 1988 foi feito através do estudo comparativo da visão dos principais autores brasileiros que se debruçaram sobre a temática, a saber, Maria Hermínia Tavares de Almeida, Leôncio Martins Rodrigues, Luiz Werneck Vianna e Ricardo Antunes cujos trabalhos são fundamentais para a análise do sindicalismo brasileiro.

No quarto capítulo, analisam-se os caminhos percorridos pelas reformas trabalhista e sindical no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e as repercussões dessas reformas na estrutura sindical brasileira. Nesse capítulo abordam-se as principais alterações nas legislações individual e coletiva do trabalho sob o impacto das reformas neoliberais do período. Serão analisadas também as posições dos trabalhadores, através das centrais sindicais, CUT, CGT e Força Sindical e do Estado em relação à reestruturação produtiva, às mudanças na legislação trabalhista e sindical brasileira e os reflexos destas mudanças na estrutura sindical.

Em relação ao período do governo Lula, utiliza-se os documentos do Fórum Nacional do Trabalho (FNT), como o Relatório Final da Reforma Sindical (2004), os relatórios das doze reuniões da Comissão de Sistematização do FNT. Também se utiliza o documento “Reforma Sindical e Trabalhista – Relatório consolidado – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social” (2003), a Proposta de Emenda à



Constituição (PEC) 369/05 de Reforma Sindical e o Anteprojeto de Lei que a acompanha, bem como o Anteprojeto de Lei do Fórum Sindical de Trabalhadores (FST, 2004).

Da mesma forma, no quinto capítulo, serão analisados os caminhos percorridos pelas reformas trabalhista e sindical no governo Lula e as repercussões que essas reformas trarão para a estrutura sindical brasileira. Nesse capítulo, serão abordadas as principais alterações nas relações individuais e coletivas do trabalho. As reformas trabalhista e sindical serão discutidas no contexto do Fórum Nacional do Trabalho e suas proposições para a reforma sindical. Serão analisadas, ainda, as posições dos trabalhadores, através das centrais sindicais, e do Estado em relação às mudanças na legislação sindical brasileira, bem como os reflexos destas mudanças na estrutura sindical.

A pesquisa comparativa entre as principais alterações na legislação que regula as relações individuais do trabalho (legislação trabalhista) e as relações coletivas do trabalho (legislação sindical) nos governos Cardoso e Lula (1995 a 2010), objeto de estudo do quarto e quinto capítulos, é realizada tendo por base a legislação sobre o tema. As posições dos governos Cardoso e Lula sobre o tema são analisadas através dos projetos de lei concebidos pelo Executivo e pelo Legislativo bem como pelas medidas legais aprovadas. Na esfera sindical, centra-se a análise no posicionamento das três centrais mais relevantes: CUT, CGT e Força Sindical, tendo em vista que apresentam posições diferenciadas em relação a várias questões relativas às reformas trabalhista e sindical. Inicialmente, acompanham-se as concepções de estrutura sindical definidas por cada uma das centrais, destacando as críticas dirigidas ao corporativismo que ainda norteia a organização sindical brasileira.

Compara-se, também, o posicionamento das centrais em relação às mudanças introduzidas na legislação do trabalho no período estudado. Finalmente, procura-se verificar os projetos de mudança que ocasionalmente sejam elaborados pelas centrais sindicais, relativos à legislação trabalhista e sindical, e sua reação às propostas e ações governamentais e patronais.

Para realizar este estudo, utilizam-se documentos internos, resoluções congressuais e, ocasionalmente, intervenções de suas lideranças retratadas pela imprensa. É importante frisar que se encontra material mais abundante sobre a CUT, a qual tem uma maior preocupação em documentar sua história.

# **1 A REFORMA DO ESTADO NA AMÉRICA LATINA**

O capítulo caracteriza a crise do Estado desenvolvimentista e empreendedor na América Latina e no Brasil e a ascensão das ideias neoliberais no centro e na periferia do capitalismo no período compreendido entre a década de 1970 e os anos 2000. As reformas do Estado na América Latina inspiradas no ideário neoliberal, principalmente da década de 1990, são analisadas com ênfase nas experiências da Argentina e do Brasil.

## **1.1 A CRISE DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA**

### **1.1.1 Os fatores gerais da crise (Bodemer e Orlansky)**

Segundo Klaus Bodemer (1993), o desenvolvimento real das sociedades latino-americanas demonstra claramente que raras vezes pode o Estado responder as expectativas que haviam sido postas nele. Os cientistas não se cansam de atestar suas mais graves deficiências: expansão incontrolada do setor público, estruturas centralizadas de decisão, escassa capacidade de instrumentação, coordenação e controle, personalismo, clientelismo, formalismo, legalismo, predileção por certos setores sociais em lugar de outros, falta de comunicação com os cidadãos, atraso tecnológico e falta de continuidade e profissionalismo.

Os críticos veem o Estado mais como um obstáculo que como um promotor de desenvolvimento e, atendendo aos problemas derivados desta situação, cada vez maiores, propõe concentrar-se em uma discussão pragmática acerca das possibilidades de reforma, abandonando o debate tradicional, tão carregado de tópicos ideológicos e abstratos.

O Estado latino-americano moderno, segundo o autor, é resultado de uma via de desenvolvimento, iniciada em fins dos anos de 1920, já definida como industrialização orientada para necessidades internas, ou seja, um modelo baseado na exportação de matérias-primas e na substituição de importações. A estratégia do

“desenvolvimento para dentro”, como ficou conhecida, foi elaborada pela CEPAL e alimentada pelo pensamento keynesiano dos países avançados. De acordo com esse projeto, o Estado assumiu cada vez mais funções de planificação, inversão e acumulação de capital, ocupando um lugar central como interventor e promotor do desenvolvimento e atuando, até certo ponto, como “a mão invisível” a resolver os ciclos de prosperidade e depressão que escapavam ao controle das forças do mercado.

Para ele, no entanto, esse Estado não foi jamais um inimigo declarado do mercado, como querem afirmar certos críticos neoliberais ortodoxos, senão uma instância que lhe prestava apoio por meio da ampliação de infraestrutura, da promoção das inversões privadas e de uma política protecionista. Os trinta anos de prosperidade global pós Segunda Guerra Mundial atestaram a eficácia do consenso político keynesiano e fomentaram a industrialização, a urbanização e a formação de classes médias.

Ao analisar os anos 1960, Bodemer (1993) percebe que o modelo entrou numa crise múltipla de crescimento, de endividamento e de produtividade. Também, finalmente, em uma crise social e de Estado, passando a expressar-se em uma permanente sobrecarga de tarefas, em uma mentalidade empresarial subvencionista, calcada na corrupção e no clientelismo e, por último, num déficit permanente, que amiúde foi financiado por meio de estratégias inflacionárias. Resultam daí sociedades bloqueadas, tanto em termos econômicos como políticos, instituições pouco eficientes, sistemas políticos de marcado corte populista e empresários de mentalidade rentista.

Referindo-se àqueles anos, Rudolfo Paramio (1991), citado por Bodemer (1993), constata com razão que, em contraposição à teoria, o Estado não era forte senão demasiado grande para suas possibilidades financeiras reais, precisamente porque era débil e não dispunha de suficiente autonomia a respeito dos atores sociais para corrigir o regime social de acumulação. Além disso, o Estado não era dirigista, senão seguidista: arrastado pela dinâmica da substituição de importações era cativo dos atores sociais surgidos desta, e crescia para satisfazer suas demandas, e não atendia a um projeto autônomo de sociedade ou de crescimento econômico.

Para Bodemer, na década de 1970, o acordo keynesiano entrou numa fase de queda definitiva, produzida por uma complexa combinação de causas internas e

externas. A revolução de expectativas, as demandas sociais em ascenso, as duas crises do petróleo e, como consequência delas, a estagflação (estagnação com inflação), a recessão e o endividamento crescente rebaixaram a capacidade econômica e administrativa do Estado. Dito em termos funcionalistas, o que aconteceu em vários países latino-americanos foi que *input* e *output* começaram a desfazer-se, e as demandas sociais ficaram isoladas da capacidade de resposta do Estado e da administração.

Ante essas circunstâncias, o autor lembra que a crítica à estratégia cepalina de “desenvolvimento para dentro” não se fez esperar, surgindo tanto da esquerda quanto da direita. Os marxistas criticavam a falta de radicalidade e o fato de que, apesar dos objetivos declarados, não se fazia senão prolongar a situação de dependência. Por seu lado, as correntes neoliberais reprovavam o excessivo intervencionismo estatal, o estrangulamento da iniciativa privada e a “alocação irracional de recursos”, colocando a CEPAL como “cavalo troiano da esquerda”. No entanto, os críticos de esquerda só tinham como referências concretas a experiência chilena de Allende e a peruana de Velasco Alvarado. Assim, as opções neoliberais e monetaristas foram ganhando cada vez mais espaço no subcontinente latino-americano, e especialmente, no Cone Sul, ao alento do tatcherismo e do reaganismo do Norte.

Ao analisar a crise do modelo de Estado intervencionista, Dora Orlansky (1996) lembra que a intervenção estatal havia sido, até então, um processo generalizado. Conforme aponta, mesmo nos regimes mais conservadores dos países capitalistas, o Estado se havia convertido no regulador da economia, produtor industrial de grande envergadura, além de árbitro e conciliador entre os interesses sociais concorrentes. As interpretações da economia política que se inscrevem nas teorias da crise fiscal (O'Connor), da sobrecarga do Estado (Buchanan e Tullock) e da ingovernabilidade (Offe) sugeriram, de distintos enfoques, a impossibilidade do sistema para responder às crescentes demandas econômicas e sociais consideradas legítimas por diferentes setores da sociedade (ORLANSKY, 1991).

Para Orlansky (1996), segundo a teoria da escolha pública, o próprio mercado eleitoral constitui um estímulo, em si mesmo, para o crescimento do setor público; “um peso, um voto”, a paráfrase do dito liberal (“um cidadão, um voto”) sintetiza o motor do crescimento do setor público. Em outras palavras, o setor público se expande como contrapartida racional das expectativas eleitorais, ou seja, das

demandas sociais agregadas, mas também dos interesses particulares dos políticos e dos burocratas na luta pelo poder político e administrativo.

Na análise de Orlansky (1996), um ponto de vista alternativo é a explicação neomarxista (O'Connor), a sustentar que os desencadeantes do aumento do setor público são as exigências inerentes ao sistema capitalista. O argumento central consiste na necessidade de assistência ao capital por parte do Estado para a provisão da infra-estrutura, subsídios às indústrias, assistência na busca de mercados, além de exercer a responsabilidade da educação, da saúde e, em suma, do bem estar social dos setores populares.

A crise fiscal dos anos 1970, segundo O'Connor, deveu-se às pressões capitalistas sobre o Estado. Sem dúvida, a tese o'connoriana sonha com os anos de 1990 menos plausíveis: diversas experiências demonstram que o mercado, baseando-se no princípio de rentabilidade, se tem feito a cargo de serviços públicos, enquanto o Estado, por sua vez, tem eliminado programas de bem estar e tem contraído o gasto social. (SELF 1994, *apud* ORLANSKY 1996)

Ainda segundo Orlansky (1996), para muitos países em desenvolvimento, a década de 1980 foi uma época de profunda crise macroeconômica caracterizada pelo déficit fiscal crônico, o enorme endividamento externo, e, sobretudo, a desilusão acerca da perspectiva de um crescimento contínuo. As velhas receitas de estabilização previstas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), dentre as quais se pode citar redução do déficit da balança de pagamentos eliminação de subsídios e aumentos das taxas de juros, foram superadas pelas inovações políticas de ajuste estrutural propostas pelo Banco Mundial. Estas políticas de longo prazo e de maior complexidade – em combinação com as anteriores – puseram o papel do Estado no centro do debate e defenderam como objetivo sua redução.

Em última instância, a crise envolve a um modelo global de organização social, o qual resulta inadequado para sustentar um processo de desenvolvimento econômico que minimamente leve em conta considerações de equidade. Na medida em que o PIB se estanca ou decresce e a desigualdade social se acentua, as instituições econômicas e políticas começam a ser observadas criticamente, e os atores relevantes começam a buscar chaves conducentes a modos mais racionais de liberar recursos e gestar a atividade social. Esta necessidade é mais aguda quando a “brecha de gestão” deteriora a governabilidade da sociedade e ameaça a própria continuidade da democracia.

Sob estas circunstâncias, segundo Orlansky (1996), a atenção se translada ao Estado como o principal fator contribuinte da crise. Os termos gigantismo, hipertrofia, macrocefalismo – entre outras expressões – começam a ser utilizados para referir a esta aparente sobreexpansão da intervenção estatal que, na medida em que malgasta recursos produtivos e interfere na livre vontade dos privados (e públicos), tende a distorcer a divisão social do trabalho e a dissipar os benefícios do irrestrito funcionamento do mercado no qual o capital deve basear-se.

### **1.1.2 O caso brasileiro (Sallum Jr. e Bresser Pereira)**

Ao analisar o Estado desenvolvimentista no Brasil, Brasília Sallum Jr. (1999), situa seu início na década de 1930, o ápice nos anos de 1970 e sua desagregação a partir de 1980. Assim, o Estado desenvolvimentista constituiu o núcleo organizador da sociedade brasileira e a alavanca da construção do capitalismo industrial no Brasil.

No final da década de 1970, essa estrutura começa a sofrer um processo de desgaste. A capacidade de comando do Estado desenvolvimentista passa a se restringir, devido às transformações econômicas internacionais e à emergência de movimentos e formas de organização autônoma dos segmentos sociais, principalmente das classes subalternas. Desse modo, a democratização da sociedade e a transnacionalização do capitalismo foram as bases de superação desse modelo de Estado.

Sallum Jr. estabelece, como marco da crise do Estado desenvolvimentista no Brasil, o ano de 1983, com a ocorrência de uma crise política. Apesar de tal crise ter “sido precipitada pela insolvência decorrente do crescimento desmesurado da dívida externa e tenha se materializado como crise fiscal. Com efeito, foi uma crise de hegemonia em que – como ocorre em rupturas desse tipo – os representantes, os que guardavam o leme do Estado, dissociaram-se dos representados...” (1999, p.25). Houve fraturas nas articulações típicas entre o Estado (e suas empresas), os capitais privados locais e o capital internacional, entre os setores público e privado.

Também foi questionada a estrutura de agregação e intermediação de interesses econômico-sociais, face o poder estatal.

As rachaduras nas vigas de sustentação do velho Estado impulsionaram a derrocada da Ditadura Civil-Militar. Contudo, a crise de hegemonia e a instabilidade econômica permaneceram irresolvidas ao longo da década de 1980 e nos primeiros anos da década de 1990. Isso se deu, para Salum Jr., por dois motivos: 1) o não investimento do capital externo e as pressões políticas norte-americanas em prol da “liberalização econômica”; 2) o aumento da presença no espaço público nacional de movimentos sociais, organizações populares, de classe média e, mesmo, de empresários que reduziram drasticamente o raio de manobra dos dirigentes do Estado na definição de saídas para a crise “de cima para baixo”.

Para Sallum Jr., as tentativas de solução desses problemas foram buscadas dentro do quadro de referência do próprio Estado desenvolvimentista. Entretanto, tais soluções não foram eficazes, pois o Estado já havia perdido grande parte de sua autoridade e de sua força material. Em razão disso, os ensaios ortodoxos e heterodoxos de enfrentamento da crise econômica – desencadeados nos governos de José Sarney e Fernando Collor de Mello – esbarraram no veto ou na adesão reticente dos componentes da antiga aliança desenvolvimentista que se manteve no poder, mesmo depois de 1983, apesar de frouxamente alinhavada e sem direção definida.

Apenas por volta de 1986/1988 é que, em meio à desagregação da herança varguista, os participantes da antiga aliança nacional desenvolvimentista começaram a se reorientar politicamente. Para Sallum Jr.:

As classes proprietárias empresariais, como reação às iniciativas reformistas do governo na Nova República e, principalmente, ao Plano Cruzado passaram a mobilizar-se e a organizar-se de forma autônoma visando conformar a ação e as estruturas estatais. Com o fim do regime militar-autoritário, pareceu que o corporativismo, os “anéis burocráticos” e os “cartórios” deixaram de ser suficientes como garantias do controle exercido pelo empresariado sobre o Estado. Não apenas o empresariado renova e multiplica suas organizações e expande sua atuação na esfera pública mas também a sua perspectiva passa a dominar largamente os meios de comunicação de massa, difundindo-se, com isso, na massa empresarial e nas camadas médias (SALLUM JR., 1999, p. 26).

Para o autor a atuação do empresariado não buscava revigorar o velho Estado desenvolvimentista. “A retomada do crescimento econômico e a redução das

tensões sociais já não poderiam depender da presença dominante do Estado no sistema produtivo” (1999, p. 26). Na visão do empresariado, “ela dependeria da ampliação do grau de associação da burguesia local com o capital estrangeiro e envolveria concessões liberalizantes em relação ao padrão de desenvolvimento anterior” (1999, p. 25-26). Nesse marco, o empresariado passava a combater o intervencionismo estatal e a clamar por desregulamentação, por uma melhor acolhida ao capital estrangeiro, por privatizações, etc. O empresariado, destarte, passava a ter uma orientação cada vez mais desestatizante e internacionalizante.

A crise do Estado desenvolvimentista está relacionada à globalização, na visão de Luiz Carlos Bresser Pereira (1998). Segundo o autor, desde a aceleração do desenvolvimento tecnológico mundial, ocorrida na segunda metade do século XX, houve profundas transformações nos cenários econômico e político. Com a redução brutal dos custos de transporte e comunicação, a economia mundial globalizou-se, ou seja, tornou-se mais integrada e competitiva. Em consequência, os Estados nacionais perderam autonomia, e as políticas econômicas desenvolvimentistas, que pressupunham países relativamente fechados e autárquicos, não mais se revelaram efetivas.

Aos poucos, foi se tornando claro que o objetivo da intervenção deixara de ser a proteção contra a concorrência, para se transformar na política deliberada de estimular e preparar as empresas e os países para a competição generalizada. Estado e mercado não mais poderiam ser vistos como alternativas polares, transformando-se em fatores complementares de coordenação econômica.

A partir dos anos de 1970 e, principalmente, nos anos de 1980, a economia mundial enfrentou uma grave crise. Tal se dá, em parte, como consequência da incapacidade de reconhecer os novos fatos que ocorriam no plano tecnológico; em parte devido à visão equivocada do papel do Estado como demiurgo social e; em parte, porque as distorções de qualquer sistema de administração estatal se desgasta à medida que transcorre o tempo. Quaisquer sejam as causas, o fato é que a América Latina se recusa a realizar o ajuste fiscal nos anos de 1970, e a crise se desencadeia com muito mais violência nos anos de 1980.

O Estado, até então considerado fator de desenvolvimento, transforma-se em obstáculo: entra em crise fiscal, perde, em graus variados, o crédito público e, ao mesmo tempo vê sua capacidade de gerar poupança forçada diminuir, senão desaparecer, à medida que a poupança pública, antes positiva, torna-se negativa.



Em consequência, a capacidade de intervenção do Estado diminuiu drasticamente. O Estado se imobiliza. Na visão de Bresser Pereira, a crise do Estado está associada, de um lado, ao caráter cíclico da intervenção estatal e, de outro, ao processo de globalização, que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos Estados nacionais.

Nos anos de 1950, tornou-se lugar comum a ideia de que o Estado tinha papel estratégico na promoção do progresso técnico e da acumulação de capital, além de lhe caber a responsabilidade principal pela garantia de uma razoável distribuição de renda. No entanto, isso levou a um crescimento explosivo da esfera estatal, não apenas na área de regulação, mas também no plano social e no plano empresarial. Houve crescimento da carga tributária que, de 5 a 10% no início do século XX, passou para 30 a 60% do PIB dos países. Aumentou o número de burocratas públicos, que não se limitavam a realizar as tarefas clássicas do Estado. Bresser Pereira (1998) denomina esse Estado de Social-Burocrático, pois, para promover o bem-estar social e o desenvolvimento econômico, efetuava contratações diretas, como funcionários públicos, de professores, médicos, enfermeiras, assistentes sociais, artistas, etc.

Dessa forma, o aparecimento de distorções foi facilitado. As transferências do Estado foram sendo capturadas pelos interesses especiais de empresários, da classe média e de burocratas públicos. As empresas estatais, que inicialmente se revelaram um poderoso mecanismo de poupança forçada, na medida em que realizavam lucros monopolistas e os investiam, foram, aos poucos, vendo esse papel se esgotar, ao mesmo tempo em que sua operação se demonstrava ineficiente ao adotar os padrões burocráticos de administração. Isso gerou uma crise de governança, expressada em episódios hiperinflacionários, gerando a crise fiscal.

Por outro lado, o processo de globalização impôs uma pressão adicional para a reforma do Estado. A globalização levou a um enorme aumento do comércio mundial dos financiamentos internacionais e dos investimentos diretos das empresas multinacionais. Significou majoração da competição internacional em níveis jamais pensados, além da reorganização da produção em escala mundial, patrocinada pelas empresas multinacionais.

O mercado ganhou mais espaço em nível mundial, rompeu ou enfraqueceu as barreiras criadas pelos Estados nacionais, e transformou a competitividade internacional em condição de sobrevivência para o desenvolvimento econômico de

cada país. Decorrem daí uma melhor alocação dos recursos e o aumento da eficiência da produção, além da perda relativa da autonomia do Estado, que teve reduzida a capacidade de formular políticas macroeconômicas e isolar sua economia da competição internacional. Como o mercado privilegia os mais fortes, aprofundou-se a concentração de renda, tanto entre os países quanto entre os cidadãos de um mesmo país.

A globalização impôs uma dupla pressão sobre o Estado: representou um novo desafio, na medida em que este deveria proteger seus cidadãos e, para isso, precisava ser mais forte, ao mesmo tempo em que precisava se tornar mais barato e mais eficiente na realização de suas tarefas, para aliviar o seu custo sobre as empresas nacionais que concorrem internacionalmente. Em consequência da captura por interesses privados, que acompanhou o grande crescimento do Estado, e do processo de globalização que reduziu sua autonomia, desencadeou-se a crise estatal, cujas manifestações mais evidentes foram a crise fiscal, o esgotamento das suas formas de intervenção e a obsolescência da forma burocrática de administrá-lo.

O objetivo passou a ser a fixação de um nível mais baixo e de um alcance mais estrito da intervenção do Estado, a despeito de outros possíveis custos sociais que possivelmente surgissem no processo. Sem dúvida, são muito diferentes as maneiras em que o Estado pode desembaraçar-se de suas múltiplas e questionadas funções. É sobre a ascensão desse Estado restrito, neoliberal, e sobre os caminhos da reforma do Estado na América Latina que trata a próxima parte deste capítulo.

## 1.2. A ASCENSÃO DO ESTADO NEOLIBERAL

### 1.2.1 A caracterização do Neoliberalismo: Giddens e Perry Anderson

Antony Giddens, em sua obra “A Terceira Via” (1999), analisa a crise vivida pelo Estado de Bem-estar social e a ascensão do Estado neoliberal. Ao longo do período iniciado em meados da década de 1970, a social-democracia foi crescentemente desafiada por filosofias de livre mercado, em particular pela ascensão do thatcherismo ou do reaganismo – mais genericamente designado como

neoliberalismo. No período anterior, a ideia de mercados liberalizantes parecia pertencer ao passado, a uma era já superada. As ideias de Friederich Von Hayek, o mais destacado defensor dos livres mercados, tornaram-se, subitamente, uma força a ser considerada. O neoliberalismo influenciou mais fortemente a Grã-Bretanha, os EUA e a América Latina e, com menos força, a Europa continental.

Para Giddens (1999), as categorias “social-democracia” e “neoliberalismo” são amplas e abrangem grupos, movimentos e partidos de diferentes convicções, ainda que uma tenha influenciado a outra. Por exemplo, os governos de Reagan e Thatcher adotaram políticas diferentes em alguns contextos. Assim que chegou ao poder, Thatcher não tinha uma ideologia madura, a qual foi se desenvolvendo aos poucos. Políticas thatcheristas adotadas por partidos de “esquerda”, como na Nova Zelândia, puseram importantes crenças políticas em um novo molde.

Além disso, o neoliberalismo tem duas vertentes. A principal é conservadora, originando a expressão “nova direita”. O neoliberalismo tornou-se a perspectiva de muitos partidos conservadores para o mundo inteiro. No entanto, há um importante tipo de pensamento associado a filosofias de livre mercado que, em contraste ao conservador, é libertário, tanto em questões econômicas quanto em questões morais.

Giddens (1999) afirma que social-democrata é um termo ainda mais ambíguo. O autor o utiliza para designar partidos e grupos de esquerda reformista, inclusive o Partido Trabalhista britânico. No início do período pós-guerra, social-democratas de diferentes países partilhavam uma perspectiva basicamente similar, denominada por Giddens social-democrata do velho estilo ou clássica. Desde a década de 1980, em resposta à ascensão do neoliberalismo e aos problemas do socialismo, os social-democratas em toda a parte começaram a romper com esse ponto de vista anterior.

Giddens resume a social-democracia clássica e o neoliberalismo levando em consideração as suas variações da seguinte forma:

**Quadro 1. Comparativo entre a Social-democracia clássica e o Neoliberalismo**

<b>Social-democracia clássica (a velha esquerda)</b>	<b>Thatcherismo, ou neoliberalismo (a nova direita)</b>
Envolvimento difuso do Estado na vida social e econômica; Domínio da sociedade civil pelo Estado;	Governo mínimo; Sociedade civil autônoma;

Coletivismo; Administração keynesiana da demanda, somada ao corporativismo; Papéis restritos para os mercados: a economia mista ou social; Pleno emprego; Forte igualitarismo; <i>Welfare state</i> abrangente, protegendo os cidadãos “do berço ao túmulo”; Modernização linear; Baixa consciência ecológica; Internacionalismo; Pertence ao mundo bipolar	Fundamentalismo de mercado; Autoritarismo moral, somado a forte individualismo econômico; Mercado de trabalho se depura como qualquer outro; Aceitação da desigualdade; Nacionalismo tradicional; <i>Welfare state</i> como uma rede de segurança; Modernização linear; Baixa consciência ecológica; Teoria realista da ordem internacional; Pertence ao mundo bipolar
--	---

Fonte: Síntese organizada a partir de GIDDENS, 1999, p.17 e 18.

Para Giddens, a social-democracia do velho estilo prevê o envolvimento do governo na vida da família, pois o Estado deveria intervir onde quer que indivíduos fossem incapazes de defender-se sozinhos. Os social-democratas do velho estilo eram propensos a desconfiar de associações voluntárias.

Giddens recupera o pensamento de John Maynard Keynes por ser, este autor, a inspiração econômica do *Welfare State*. Em seu entendimento, Keynes encarava o capitalismo como um sistema dotado de qualidades irracionais, mas possíveis de controlar para salvá-lo. Mostrou como seria possível estabilizar o capitalismo de mercado por meio da administração da demanda e da criação de uma economia mista. Na visão de Keynes, alguns setores econômicos deveriam ser retirados do mercado porque as indústrias fundamentais para o interesse nacional não poderiam ficar em mãos privadas.

O *Welfare State* tem dois objetivos, conforme aponta Giddens: criar uma sociedade mais igualitária, mas também proteger os indivíduos ao longo da vida. As primeiras medidas de *Welfare*, datadas do século XIX, foram introduzidas por conservadores ou liberais e, muitas vezes, combatidas pelos trabalhadores. No período pós-Guerra, essa situação mudou, pois o *Welfare* passou a ter uma forte base entre a classe operária.

A social-democracia, para Giddens, não tinha uma perspectiva global. Era internacionalista em sua orientação, mas inclinada a criar solidariedade entre partidos políticos de ideias assemelhadas. Estava, também, ligada a um mundo

bipolar, situada entre o Estado mínimo norte-americano e as economias de comando do comunismo.

A perspectiva neoliberal, para Giddens, apresenta a hostilidade ao “governo grande” como uma característica primordial das ideias neoliberais. No entender do autor,

[...] a tese do Estado mínimo está estreitamente ligada a uma visão peculiar da sociedade civil como um mecanismo autogerador de solidariedade social. Os pequenos pelotões da sociedade civil deveriam ter permissão para florescer, e o farão se não forem impedidos pela intervenção estatal (GIDDENS, 1999, p. 22).

Os neoliberais defendem a força irrestrita do mercado e, também, instituições tradicionais como a família e a nação, além de serem indiferentes às desigualdades. São antagônicos ao *Welfare State*, visto como fonte de todos os males. Quem deve prover o bem-estar, na visão neoliberal, é o crescimento econômico conduzido pelo mercado. “*Welfare* deveria ser entendido não como benefícios estatais, mas como maximização do progresso econômico, e portanto riqueza geral, permitindo-se aos mercados operar seus milagres” (GIDDENS, 1999, p. 23).

O neoliberalismo é uma teoria globalizante. Segundo Giddens, os neoliberais aplicam, em nível mundial, a filosofia que os orienta localmente. Os mercados mundiais não devem ter interferência dos Estados ou pouca interferência destes. Além disso, adotam uma teoria realista das relações internacionais voltada para o poder, o que explica a prontidão para a guerra e a sustentação do poderio militar por parte dos Estados-nações.

Perry Anderson, no artigo “Balanço do Neoliberalismo” (1995), contribui para a compreensão da ascensão das ideias neoliberais no mundo. Para o autor,

O neoliberalismo nasceu logo após a Segunda Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Seu texto de origem é “O Caminho da Servidão” de Friedrich Hayek (1944). Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça total à liberdade, não somente econômica, mas também política. (1995, p. 98).

O autor lembra que, em 1947, se reuniram em Mont Pelerin, na Suíça, os adversários do Estado de bem-estar europeu, e os inimigos do New Deal norte-

americano. Constituiu-se um grupo altamente dedicado e organizado, com reuniões internacionais a cada dois anos. Esse grupo argumentava que o novo igualitarismo (relativo) do Estado de Bem-Estar Social destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. Desafiando o consenso oficial da época, eles argumentavam que a desigualdade era um valor positivo.

As raízes da crise, para Hayek, estavam no poder excessivo dos sindicatos, que haviam corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais.

Esses dois processos destruíram os níveis necessários de lucros das empresas e desencadearam processos inflacionários que não podiam deixar de terminar numa crise generalizada das economias de mercado. O remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso, seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com o bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalhadores para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis para incentivar os agentes econômicos. (ANDERSON, 1995, p.10-11).

A hegemonia desse programa começou a ser implantada com os governos de Thatcher, em 1979, e de Reagan em 1980, lembra Anderson. Houve uma virada à direita no norte da Europa Ocidental (exceto Suécia e Áustria). O ideário do neoliberalismo incluiu o anticomunismo como componente central, fortalecendo o poder de atração do neoliberalismo político. Nesse sentido, os anos de 1980 viram o triunfo mais ou menos incontestado da ideologia neoliberal nessa região do capitalismo avançado.

O modelo inglês foi o pioneiro e o mais puro. Os governos Thatcher

[...] contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova lei anti-sindical e cortaram gastos sociais (ANDERSON, 1995, p. 12).

Além disso, lembra Anderson, que se lançaram tardiamente num amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida

a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água. Esse pacote de medidas é o mais sistemático e ambicioso de todas as experiências neoliberais em países de capitalismo avançado.

A variante norte-americana era bem distinta. Nos Estados Unidos, onde quase não existia um Estado de bem-estar do tipo europeu, a prioridade neoliberal era mais a competição militar com a União Soviética, concebida como uma estratégia para quebrar a economia soviética e, por esta via, derrubar o regime comunista na Rússia. Deve-se ressaltar que, na política interna, Reagan também reduziu impostos em favor dos ricos, elevou as taxas de juros e aplastou a única greve séria de sua gestão. Mas, decididamente, não respeitou a disciplina orçamentária; ao contrário, lançou-se numa corrida armamentista sem precedentes, envolvendo gastos militares enormes, que criaram um déficit público muito maior do que o de qualquer outro presidente da história dos norte-americanos. (ANDERSON, 1995, p. 12).

Anderson lembra que na Europa, os governos de direita desse período praticaram um neoliberalismo mais cauteloso e matizado, enfatizando a disciplina orçamentária e as reformas fiscais, ao invés de eralizar cortes brutais de gastos sociais ou enfrentamentos com os sindicatos. Anderson ressalta que no sul da Europa, chegavam ao poder pela primeira vez governos de esquerda: Mitterrand, na França; González, na Espanha; Soares, em Portugal; Craxi na Itália; Papandreou na Grécia. “Todos se apresentavam como uma alternativa progressista, baseada em movimentos operários, contrastando com a linha reacionária dos governos de Reagan, Thatcher, Kohl e os outros do norte da Europa” (1995, p. 13). Não há dúvida, na visão de Anderson, que pelo menos Mitterrand e Papandreou se esforçaram para realizar uma política de deflação e redistribuição, de pleno emprego e de proteção social. “Foi uma tentativa de criar um equivalente no sul da Europa do que havia sido a social-democracia do pós-guerra no norte do continente em seus anos de ouro” (1995, p. 13). Contudo, o projeto fracassou. “Já em 1982 e 1983, o governo socialista na França se viu forçado pelos mercados financeiros a mudar seu curso e reorientar-se para fazer uma política muito próxima à ortodoxia neoliberal, à contenção do orçamento, concessões fiscais aos detentores do capital e do abandono do pleno emprego” (1995, p. 13).

Na Austrália e Nova Zelândia, lembra Anderson (1995, p. 14), “sucessivos governos trabalhistas ultrapassaram os conservadores locais de direita com programas de neoliberalismo radical”. Essas experiências demonstraram a hegemonia alcançada pelo neoliberalismo como ideologia. No início, somente

governos de direita radical colocavam em prática políticas neoliberais, o que, ao longo do tempo, muda. O neoliberalismo, inicialmente, tinha a social-democracia como inimiga; depois, os próprios governos social-democratas aplicaram as medidas neoliberais.

A questão levantada por Anderson é: a hegemonia neoliberal nos anos 1980 cumpriu suas promessas? O próprio autor responde: “A prioridade mais imediata do neoliberalismo era deter a grande inflação dos anos 1970. Neste aspecto seu êxito foi inegável” (1995 p.14-15). Nos itens deflação, lucros, empregos e salários, o programa neoliberal se mostrou realista e obteve êxito. Todavia, em relação à reanimação do capitalismo mundial, restaurando taxas altas de crescimento estável, foi decepcionante.

Anderson questiona a razão deste resultado paradoxal. Por que a recuperação dos lucros não levou a uma recuperação dos investimentos? A resposta é que a desregulamentação financeira criou condições mais propícias para a inversão especulativa do que produtiva. Por outro lado, e este foi o fracasso do neoliberalismo, na opinião de Anderson, o peso do Estado de bem-estar social não diminuiu muito, apesar de todas as medidas tomadas para conter os gastos sociais. Duas razões básicas explicam esse paradoxo: “o aumento dos gastos sociais com o desemprego, que custaram bilhões ao Estado, e o aumento demográfico dos aposentados na população, que levou o Estado a gastar outros bilhões em pensões” (ANDERSON, 1995, p.16). Isso criou uma crise econômica mundial aguda.

Ante o quadro esboçado, seria plausível uma forte reação contra o neoliberalismo nos anos de 1990, segundo Anderson. Porém, isso não aconteceu. O neoliberalismo ganhou um novo alento na Europa. Além dos êxitos eleitorais, o projeto neoliberal continuava a demonstrar uma vitalidade impressionante. Prova disso foi a nova onda de privatizações na Alemanha, na Áustria e na Itália. Anderson chama a atenção para o fato de que a hegemonia neoliberal se expressava também no comportamento de partidos e governos que se definiam como seus opositores. Nos Estados Unidos, o governo de Bill Clinton reduziu o déficit orçamentário e estabeleceu uma legislação draconiana contra a delinquência, como na Inglaterra.

O autor questiona como explicar esse novo alento do neoliberalismo. Uma das explicações é a queda do Comunismo na Europa Oriental e na União Soviética de 1989 a 1991, exatamente no momento em que os limites do neoliberalismo no Ocidente tornavam-se óbvios. Para Anderson, os novos arquitetos das economias



pós-comunistas no Leste menosprezam o keynesianismo e o Estado de bem-estar, pela economia mista e por todo o modelo dominante do capitalismo ocidental do pós-guerra. “Estas lideranças políticas preconizam e realizam privatizações muito mais amplas e rápidas do que haviam sido feitas no Ocidente. Para sanear suas economias, aceitam quedas de produção infinitamente mais drásticas do que haviam sido aceitas no Ocidente. E promoveram graus de desigualdades – sobretudo de empobrecimento da maior parte da população – muito mais brutais do que os países do Ocidente” (1995, p. 18-19).

Anderson coloca a América Latina como a terceira grande cena de experimentações neoliberais. Genealogicamente, para o autor, o Chile, sob a ditadura Pinochet, foi o verdadeiro pioneiro no ciclo neoliberal da história contemporânea. “Desregulação, desemprego massivo, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos ricos, privatização de bens públicos. Tudo isso foi começado no Chile quase um decênio antes de Thatcher, na Inglaterra” (1995, p. 19). O neoliberalismo chileno pressupunha a abolição da democracia e a instalação da ditadura. Entretanto, lembra o autor, a democracia em si mesma jamais havia sido um valor central no neoliberalismo. “A liberdade e a democracia, explicava Hayek, podiam facilmente tornar-se incompatíveis, se a maioria democrática decidisse interferir com os direitos incondicionais de cada agente econômico de dispor de sua renda e de sua propriedade como quisesse” (1995, p. 19-20).

Para Anderson, a virada continental em direção ao neoliberalismo não começou antes da presidência de Salinas, no México, em 1988, seguida de Menem, na Argentina, em 1989, do segundo mandato de Carlos Andrés Perez, em 1989, na Venezuela e Fujimori, no Peru em 1990.

Segundo o autor, das quatro experiências viáveis da década de 1990, três registraram êxitos impressionantes em curto prazo – México, Argentina e Peru – e uma fracassou: Venezuela. A diferença é significativa para o autor.

A condição política da deflação, da desregulamentação, do desemprego, da privatização das economias mexicana, argentina e peruana foi uma concentração de poder executivo formidável: algo que sempre existiu no México, um regime de partido único, com efeito, mas Menem e Fujimori tiveram que inovar na Argentina e no Peru com uma legislação de emergência, autogolpes e reforma da Constituição. Essa dose de autoritarismo político não teria sido factível na Venezuela... Daí o colapso da segunda presidência de Carlos Andrés. (1995, p. 21).

Anderson afirma ser arriscado concluir que somente regimes autoritários podem impor com êxito políticas neoliberais na América Latina. A Bolívia comprova, em seu entendimento, o oposto. “A lição que fica da longa experiência boliviana é esta: há um equivalente funcional ao trauma da Ditadura Civil-Militar como mecanismo para induzir democrática e não coercitivamente um povo a aceitar políticas neoliberais das mais drásticas. Este equivalente é a hiperinflação. Suas consequências são muito parecidas” (1995, p. 21).

### **1.2.2 O Consenso de Washington e o Neoliberalismo na periferia**

José Luís Fiori (2002), ao analisar o Consenso de Washington, lembra que a expressão fora cunhada em 1990, pelo economista John Williamson, para referir-se a “um consenso construído durante a década de 1980 e que condensava e traduzia as ideias neoliberais, já hegemônicas nos países centrais, na forma de um ‘pacote terapêutico’ para a crise econômica da periferia capitalista” (FIORI, 2002, p. 84).

Fiori divide o Consenso de Washington e suas recomendações em três capítulos fundamentais:

I) Políticas macroeconômicas: pregava austeridade fiscal e disciplina monetária. Exigia-se um programa de corte de gastos que deveriam ser alcançados através das reformas administrativas, previdenciárias e fiscais;

II) Políticas microeconômicas: deveria se desonerar o capital para que ele pudesse aumentar sua competitividade no mercado internacional. Para tal as empresas dos países da periferia deveriam aumentar a sua competitividade através da concentração em atividades nas quais obtivessem reais vantagens e escala suficiente para a produção. Fazia-se necessário a eliminação de políticas de subsídio e proteção, bem como a diminuição da intervenção do Estado nos sistemas de crédito público e fiscal e a diminuição dos encargos sociais;

III) Um novo modelo de desenvolvimento para os países atrasados que pressupunha:

- a desregulação dos mercados financeiro e do trabalho;
- a privatização das empresas e dos serviços públicos;

- a abertura comercial;
- e a garantia do direito de propriedade dos estrangeiros, sobretudo nas zonas de fronteira tecnológica e dos novos serviços (FIORI, 2002, p. 86).

Segundo Fiori, esses pontos são os que John Williamson identificou como as condições impostas para que ocorresse a renegociação das dívidas externas dos países latino-americanos e a sua readmissão no sistema internacional.

O Consenso de Washington considerava-se uma nova estratégia de desenvolvimento para os países periféricos e acreditava que, depois de serem utilizadas suas receitas, ocorreria a retomada do crescimento econômico. A fórmula era calcada na centralidade do capital privado e na desestatização da economia.

O erro do projeto, segundo Fiori, foi supor que as

[...] reformas neoliberais somadas a uma política macroeconômica ortodoxa seriam condições suficientes para manter a entrada abundante e constante do investimento direto estrangeiro, que deveria ser o verdadeiro carro-chefe do novo modelo de crescimento (FIORI, 2002, p.86).

As crises argentina (1990), mexicana (1994) e a brasileira (1998) provaram o contrário. Contudo, a mais grave crise foi a da Rússia, que acabou desacreditando o Consenso de Washington.

### **1.2.3 As Reformas Neoliberais na América Latina (Bodemer e Oszlak)**

Frente à crise do Estado desenvolvimentista, se foi perfilando um novo paradigma de desenvolvimento, incluindo um novo papel do Estado, que recolhia valores compartilhados por neoliberais e conservadores e se baseava, segundo Klaus Bodemer, nas seguintes teses:

- a) O fortalecimento do mercado como único mecanismo idôneo para designar recursos de forma eficiente e absorver as atividades que abrumam a administração estatal;
- b) A convicção de que o Estado tem crescido em excesso e de que seu tamanho supõe um peso insuportável para a economia, pelo que se torna imprescindível reduzi-lo e acabar com o intervencionismo como requisito para escapar às demandas encontradas nos diversos grupos que, ao ficar insatisfeitas, põe em risco a legitimidade política;

- c) A defesa do princípio tradicional de igualdade de oportunidades em sentido estrito e o rechaço concomitante da igualização de condições sociais ou econômicas, considerada como uma ameaça à liberdade;
- d) O reordenamento das preleções sociais na agenda da ação governamental;
- e) A priorização da estabilidade de preços, o equilíbrio fiscal e a abertura para o mercado mundial como objetivos principais da política econômica e a consequente subordinação do emprego e crescimento (BODEMER, 1993, p.5).

Para o autor, uma versão simplista e ortodoxa destes conceitos se refletiu na aplicação dos programas de ajuste do FMI e do Banco Mundial, os quais levaram a cabo os regimes militares da década de setenta e que, em suas grandes linhas, seguem vigentes.

Esses planos propagavam o mercado no lugar do intervencionismo estatal e a abertura ao mercado mundial em vez da orientação para o mercado interno. Buscava-se liberar as forças do mercado e passar mais responsabilidades ao setor privado através de uma maior competência, da desregulação dos preços e da redução do papel do setor público. Os funcionários do FMI e do Banco Mundial e seus seguidores nos governos latino-americanos não se cansavam de proclamar que o ajuste devia começar e terminar no Estado mesmo, ao que se erigia um estranho demiurgo de todos os males. Sua desapareção ou seu direcionamento às tarefas elementares da lei e da ordem eram vistos, e em certa medida seguem sendo hoje em dia, como uma medida salvadora fundamental para a formação de uma nova ordem.

Na realidade, a liberalização e a abertura para fora foram instrumentalizadas por meio de “programas de choque” que perseguiram a rápida integração das economias latino-americanas ao mercado mundial. No propriamente instrumental, a atenção dos neoliberais se centrou em três tópicos: o *déficit fiscal*, causado em grande parte pela estatização das dívidas externas privadas em 1982-1983, a *privatização* e a *desregulamentação*. Segundo os ortodoxos, gerar os excedentes necessários para cobrir o serviço da dívida e recolocar assim o país nas correntes internacionais de crédito requeria reduzir o gasto público, tudo isso em anos de sobreendividamento e recessão, com o consequente dano causado ao setor produtivo e aos estratos sociais mais diretamente vinculados ao gasto social (BODEMER, 1993, p.6).

A desregulação da atividade econômica, incluindo o setor financeiro, a privatização de empresas públicas, uma política impositiva generosa com as utilidades e a reinversão, e a redução do poder dos sindicatos, formam um conjunto de medidas que se sintetizam no lema: acrescentar a eficiência, baixar os custos e

reforçar os incentivos à formação privada do capital. Assim ficaram apenas algumas tarefas fundamentais para o Estado, como a confirmação do setor público e a redefinição do marco de relações entre o Estado e a sociedade civil.

Todavia, em relação ao que diz respeito ao papel do Estado, segundo Bodemer, até fins dos anos setenta, a política econômica dos militares mostrou flagrantes contradições entre um discurso neoliberal e uma prática intervencionista, já que não havia se iniciado a privatização das empresas estatais nem tentado reduzir a hipertrofia do aparato administrativo. Estas duas últimas tarefas foram encaradas, não sem dificuldades pelas recentes democracias.

Na América Latina, em geral, e no Cone Sul, em particular, há escassa receptividade à mudança de paradigma que se observa no Norte. Isso se deve ao costumeiro atraso com que recebem estes fenômenos, mas, sobretudo, a existência de uma problemática real muito distinta da que se registra no outro hemisfério. No subcontinente latino-americano urge encontrar estratégias de desenvolvimento adequadas aos problemas econômicos e sociais resultantes da aplicação dos programas de ajuste que fizeram dos anos 1980 uma década perdida.

Assim, com a declinação do produto interno bruto, o terreno dos termos de intercâmbio, a multiplicação das dívidas externas, o crescimento das taxas de juro, a drástica redução de importações e o ingresso de capitais, provocada, entre outros motivos, pela recessão das economias centrais, suas políticas comerciais protecionistas e a interrupção do fluxo de inversões e créditos para os países em vias de desenvolvimento, na América Latina se acelera o processo de marginalização e pauperização desencadeado já na década de 1970. Suas características mais visíveis são o forte aumento do desemprego e do subemprego, o crescimento do setor informal, a pobreza absoluta e a violência estrutural nesta década.

Ernesto Tironi (1989) citado por Bodemer (1993) descreve plasticamente as funestas consequências que teve para o Chile a “modernização” do corte liberal dizendo que:

O tipo de modernização impulsionado pelo regime militar deu origem a um modo de organização social peculiar, na qual coexistem o desenvolvimento de grupos sociais cada vez mais ricos, mais autônomos, mais cosmopolitas, enfim, mais modernos, com a marginalização crescente de uma massa majoritária da população, que para subsistir depende cada vez mais da tutela do Estado. Assim, por exemplo, enquanto as média-alta e alta elegem

livremente no mercado a instituição provisional, o sistema de educação ou o regime de saúde de sua conveniência, no outro extremo, o Estado tem que arcar com a sobrevivência das famílias afetadas pela pobreza crítica; ou ao tempo que se configura uma economia integrada aos mercados externos e que descansa no setor privado, enquanto persistem relações laborais pré-modernas e um setor marginal ou “informal” de amplas dimensões. O que se configura, em suma, é uma sociedade altamente segmentada (uma “sociedade dual”) onde, sob uma elite empresarial poderosa, o que há são grupos médios e uma classe trabalhadora debilitada, e setores marginais que carecem de oportunidades de mobilidade social, assim como de meios para pressionar por uma integração global (TIRONI, 1989, p.120 apud BODEMER 1993, p. 9).

Em período mais recente, a crise e o modo como se espalham suas consequências têm criado um novo obstáculo para o desenvolvimento dos países latino-americanos, que se conhece com o nome de “dívida social” já constituindo nova categoria analítica. Foram precisamente as variadas facetas desta “dívida social” que incentivaram o questionamento da concepção neoliberal e a propagação do Estado mínimo.

Para Bodemer, já em fins dos anos 1980 se fazia evidente o fracasso do *quick fix approach* neoliberal. O pagamento pontual e correto das dívidas não serviu para recuperar o crédito externo. Apesar dos rigorosos programas de liberalização, não se produziram as esperadas inversões estrangeiras nem nacionais e o retorno do capital em fuga se produz só em pequena escala.

O Estado tampouco havia podido alcançar a autonomia prognosticada e, em troca, foi mediatizado e privatizado num processo marcado pela política de desregulações. Neste processo, o Estado se transformou em uma das vítimas de uma luta distributiva, na qual as elites políticas, os empresários, os sindicatos e outros grupos fizeram todo o possível para transladar os custos do ajuste econômico aos setores menos organizados e, especialmente, ao próprio Estado. A brecha entre os poucos e, em grande parte, novos ricos e a maioria da população que vive na miséria cresceu de forma dramática com a queda dos salários reais, o aumento do desemprego e a quebra dos sistemas de seguridade social.

Na opinião do autor, o fato de que parte de semelhante acúmulo de fenômenos da crise, as receitas neoliberais e sua visão do Estado se mantenham, até hoje, na maioria dos países latino-americanos é tributado menos a seus acertos do que à debilidade de seus críticos, que em sua versão de esquerda não fazem senão levantar a mesma dicotomia mercado *versus* Estado e defenderem a velha e já obsoleta estratégia cepalina de orientação ao mercado interno.

Sem dúvida, existe uma crítica mais diferenciada, originada nas posições neo-estruturalistas, que censura a superficialidade e o imediatismo das receitas neoliberais e põe em discussão o fato de que a liberalização seja capaz de solucionar os desequilíbrios das economias latino-americanas e que os empresários reajam às variações do mercado invertendo e modernizando suas empresas.

Segundo Bodemer (1993), em geral se pode dizer que, no início da década de 1990, há um novo pragmatismo, o qual rechaça por igual a defesa do intervencionismo e o *laissez faire* puro, distanciando-se das receitas generalizadoras. De qualquer forma, essa discussão nos remete à ideia de reforma, de reforma do Estado ou de reforma administrativa.

Oscar Oszlak traça uma diferenciação entre reforma administrativa e reforma do Estado, no artigo intitulado “La Reforma del Estado: El día Después” (1993). Segundo o autor, muito se fala na reforma do Estado e pouco da reforma administrativa. É como se este último termo, excludente na literatura e na ação transformadora do Estado até os anos 1980, houvera sido varrido da superfície pela investida dos novos luddites antiburocráticos.

A reforma do Estado é, ao mesmo tempo, um conceito mais abrangente e mais restrito que a reforma administrativa. Esta tem sido sempre um processo fundamentalmente intraburocrático, consistente em intenções deliberadas de melhoramento de um ou mais aspectos da gestão pública: a composição ou liberação de recursos humanos, a racionalidade de suas normas e arranjos estruturais, a obsolescência de suas tecnologias, o comportamento de seu pessoal, etc.

Por sua vez, a reforma do Estado mantém algumas destas preocupações, agrega outras, mas abandona umas quantas. Neste último sentido, seu alcance é mais limitado, já que a mudança intraburocrática se converte em um aspecto parcial – e em boa medida, subordinado – da estratégia da reforma. De fato, a maioria das lacunas usuais da reforma administrativa é postergada para um futuro indefinido. O miolo da reforma estatal se translada para a redefinição das fronteiras entre o domínio público e o privado, ao restringir de diversas maneiras a extensão e a natureza da intervenção do Estado nos assuntos sociais.

Para Oszlak (1993), podemos chamar isto de um novo papel para o Estado, uma transformação das relações entre Estado e sociedade ou um novo tratado sobre os limites legítimos que devem ser traçados entre ambas as esferas. Em

qualquer destas alternativas, resulta claro que a reforma se externaliza, ou seja, já não consiste mais em um processo principalmente intraburocrático, como ocorre com o melhoramento administrativo. O alcance da reforma estatal tende a envolver o conjunto da sociedade civil, na medida em que as fronteiras se movem, se adjudicam novos papéis a diferentes grupos sociais ou se priva a outros dos benefícios da atividade do Estado.

Portanto, é incorreto referir-se à reforma estatal como um processo confinado ao aparato do Estado, que pretende unicamente melhoras tecnológicas. Este componente interno da reforma se acha subordinado ao objetivo principal de modificar as regras do jogo entre os setores público e privado. Este é o resultado natural de redefinir papéis e fronteiras: se a reforma do Estado significa, em primeiro lugar, entregar funções a outros setores sociais ou sujeitar conscientemente as relações sociais às forças do mercado, os aspectos relativos ao “recorte” e a “prescindibilidade” que compõem o exercício resultam equivalentes à extração, assepsia e sutura dos órgãos operados que seguem a uma cirurgia maior. Segundo Oszlak:

Tal como se pratica atualmente nos contextos nacionais mais diversos, a reforma do Estado reconhece três momentos, sequencialmente vinculados pela necessária precedência técnica de seus respectivos objetivos. Em primeiro lugar, a transformação do papel do Estado; em segundo lugar, a reestruturação e redução do seu aparato institucional; e por último, o recorte de sua dotação de pessoal (OSZLAK, 1993, p. 93).

Cada um destes momentos ou aspectos admite diversas modalidades de instrumentação. Começamos pelo primeiro aspecto. Existem ao menos quatro tipos de medidas às quais habitualmente se apela para reduzir o alcance da intervenção do Estado e modificar seu papel na gestão da sociedade. Trata-se da privatização, da desmonopolização, da desregulação e da descentralização<sup>3</sup>. A questão é em que medida servem ao propósito de minimizar o Estado e modificar o espectro de suas vinculações com a sociedade.

---

<sup>3</sup> Nesse sentido, Bresser Pereira, em artigo já citado anteriormente, afirma que “a reforma do Estado envolve quatro problemas que, embora interdependentes, podem ser distinguidos: (a) um problema econômico-político – a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político... a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo – a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar” (1998, p. 49 e 50).



Tomado em seu conjunto – com a possível exceção da descentralização -, este quarteto de medidas reivindica a superioridade do mercado em relação ao Estado, como mecanismo para otimizar a liberação de recursos na sociedade. A privatização supõe “descarregar” ao Estado a responsabilidade de produzir diretamente certos bens ou serviços. Dependendo do caráter que assuma (privatização total, periférica, da gestão), o Estado pode conservar graus variáveis de responsabilidade no financiamento ou na regulação de empresas ou funções privatizadas, ou renunciar a todo tipo de ingerência no respectivo campo de atividade.

Em todo caso, a privatização supõe limitar o alcance ou modificar a natureza do papel do Estado na gestão dos assuntos sociais. Correlativamente, aumenta o campo de ação de certos atores sociais na dita gestão e ele produz uma série de consequências sobre as relações de produção, a legitimidade dos domínios público e privado ou o poder relativo de diferentes atores sociais e estatais. Para Oszlak:

A simples transferência de empresas ou serviços ao setor privado não assegura de maneira automática que o mercado ajustará mais eficientemente as relações entre os empresários, trabalhadores e consumidores. Questões tais como a criação de monopólios naturais em mãos do setor privado, ou debilitamento da capacidade de regulação e controle do Estado sobre as atividades privatizadas, a formação de grandes conglomerados empresariais e seu conseqüente impacto sobre a estrutura de produção e as relações de poder entre Estado e corporações, a subordinação do interesse social a critérios de rentabilidade empresarial ou a situação da força de trabalho deslocada do emprego público e não absorvida pela empresa privada, estão começando a nutrir a agenda do Estado precisamente quando menor é sua capacidade para resolvê-las (OSZLAK, 1993, p.95).

Como no caso da privatização, a discussão sobre os domínios legítimos de decisão política e gestão pública remonta muito atrás na história. O próprio processo de formação estatal foi, em boa medida, uma larga luta para impor, a sociedades fundadas em tradições localistas e autônomas, uma nova instância hierárquica de articulação social, com o correspondente deslocamento dos centros de poder.

A descentralização política e administrativa não implica, em princípio, uma retirada do Estado seguida pela ocupação de espaços de decisão ou gestão pela sociedade, como ocorre com a privatização. Mas se supõe uma diminuição do Estado nacional e uma correlativa expansão dos Estados locais que assumem as funções descentralizadas, ao qual deve agregar-se, no geral, uma presença da

sociedade local nos processos de decisão, gestão ou controle vinculados com estas funções.

As tendências à descentralização política e administrativa ganham novo ímpeto com a onda democrática que está ocorrendo em várias partes do mundo. A descentralização aumenta as oportunidades para que os cidadãos exercitem seu direito de intervir e decidir os assuntos locais que afetam sua vida cotidiana. Qualquer avaliação destas experiências deve estabelecer, entre outras coisas: em que medida a descentralização supõe uma legítima devolução de poderes a instituições locais e suas bases sociais; quem (ou seja, que setores, organizações, usuários) resultou positiva ou negativamente afetados por este processo; qual sua respectiva base de recursos (por exemplo, bens e serviços, coerção, informação, ideologia) e quais as perspectivas de sua utilização; em que medida é possível ou esperável a participação cidadã na gestão pública ou no controle desta; qual é o papel reservado àquelas instituições que são excluídas da execução direta das funções descentralizadas; o quanto mais consolidado estará o sistema institucional global uma vez completada a descentralização.

A desmonopolização não implica, em si mesma, uma redução do alcance da atividade estatal, mas normalmente conduz a este resultado na medida em que a competição privada diminui a demanda de bens produzidos ou serviços prestados pelo Estado. Em certos casos, a desmonopolização se vincula à privatização de empresas públicas que previamente funcionaram como monopólios estatais. Na Argentina, por exemplo, a privatização de canais de televisão de propriedade estatal também significou uma forma de desmonopolização, diversificando-se a propriedade privada dos distintos canais.

A desregulação, último membro do quarteto, compartilha com seus congêneres o mesmo propósito de limitar a intervenção estatal. Poucas são as áreas da atividade privada e pública que não são alcançadas por alguma forma de regulação estatal. O reconhecimento de um sindicato ou partido político, a expedição de um passaporte, a aprovação de uma localização industrial, a autorização de exportações, têm passado por funções próprias e legítimas do Estado em quase todos os lugares. No geral, a regulação estatal tem tentado reduzir a entropia potencialmente gerada por comportamentos individuais não sempre compatíveis com critérios de convivência civilizada ou equidade social.

## **1.2.4 A Reforma do Estado na Argentina e as consequências para o mundo do trabalho**

### 1.2.4.1 Orlansky e a reforma do Estado na Argentina

Ao estudar a reforma do Estado na Argentina, Dora Orlansky (1994) afirma que o impulso inicial da reforma estatal se traduziu basicamente em três dimensões: a) a privatização do setor empresarial estatal; b) a descentralização das funções sociais; e – num fenômeno multifacético talvez não tão evidente – c) a “politização da administração nacional”.

Sob o lema “todo poder ao mercado”, as empresas estatais foram privatizadas num ritmo vertiginoso, sem precedentes comparado às experiências do Reino Unido durante o governo de Thatcher ou o Chile sob Pinochet, por exemplo.

No impulso privatizador inicial, o setor das empresas estatais passou de 347.240 empregados em 1989 a 66.731 em fins de 1993, 40% da diferença foram demissões voluntárias e dispensas (114.538) cujo provável aumento de forma gradual das filas do desemprego e o subemprego não têm sido analisado. A privatização foi o único instrumento que conduziu à diminuição genuína do Estado nacional em termos de emprego público.

Como tem sido assinalado por Gerchunoff e Cánovas (1995), citados por Orlansky (1996), a implementação da política de privatizações foi em si uma mensagem preponderantemente política: a necessidade de expressar de um modo contundente, com os fatos, a reversão da tendência estatista associada historicamente ao peronismo. Mais ainda, Orlansky afirma que a retórica normativa foi por demais eloquente para definir as novas regras do jogo; um modelo de capitalismo se impulsionou por decreto de necessidade e urgência em 1990 estabelecendo que todos aqueles organismos e disposições que impedem o funcionamento da economia de mercado serão eliminados.

As funções sociais básicas (saúde, educação), assistência e promoção social com base na administração nacional foram transferidas às administrações provinciais e locais. Esta transferência completou o processo que já havia se iniciado em 1978. Em 1996, em torno de 300.000 empregados passaram a ser empregados

públicos das províncias e municípios. De fato, o governo nacional se desfez do pessoal cujo volume é prospectivamente crescente (professores, pessoal de hospitais, etc.).

Como contrapartida, um maior emprego público na órbita dos governos provinciais e municipais é uma consequência direta da política de descentralização. O governo nacional se liberou destas funções e do pessoal sem que nenhum critério prévio de reforma tivesse sido estabelecido. Coincidente com o crescimento incessante da taxa de desemprego (que, em 1989 equivalia a 8,4% e, em 1995 atingiu 18,6%), o marco das políticas de estabilidade e ajuste, impulsionou nos governos provinciais a baixa do volume dos salários do emprego público, assim como também modificou mais restritivamente as condições de trabalho. Por um lado o custo político deste ajuste recai sobre as províncias (e seus governos, que em muitos casos não pertencem ao partido oficial), e por outro lado, a desagregação do conflito em focos locais debilita a força do protesto contra uma política nacional (ORLANSKY, 1996).

Desta maneira, via privatização e descentralização, o governo nacional reduz de suas planilhas de pessoal, com relação a 1989, aproximadamente 280.000 cargos que correspondem às empresas estatais e 300.000 cargos em funções sociais; estes últimos, na realidade foram meramente transferidos a outros níveis de administração.

A reforma do Estado tem intensificado o perfil político da administração nacional. A recomposição política é um resultado automático da reestruturação que vem ocorrendo desde 1989. Uma vez privatizadas as empresas estatais (ou seja, tendendo à desaparecimento do papel econômico) e descentralizado o papel social sob a justificativa do federalismo fiscal, o volume de cargos fica concentrado nos setores mais políticos do governo, a destacar: Presidência da Nação, Ministério do Interior, Ministério da Economia, e a Chefatura de Gabinete (ORLANSKY, 1994).

Todavia, o sobredimensionamento estatal nas cúpulas políticas sugere que a administração nacional se tem “politizado” também noutro sentido: desde 1990 se multiplicaram expansivamente as estruturas orgânicas (Secretarias, Subsecretarias, Direções). Por outro lado, a rotação política na gestão governamental propiciou o controle político (clientelístico) e corporativo (por parte da organização sindical *Unión del Personal Civil de la Nación* – UPCN) do âmbito laboral, ou seja, no recrutamento, recategorização e promoção do pessoal estatal (Decreto 992/91 do *Sistema*

*Nacional de la Profesión Administrativa – SINAPA*). Além do tautológico que pode soar uma afirmação sobre a “politização” do Estado, foi inédito o grau de extensão da esfera do Estado da política do partido do governo, do conflito entre seus diversos setores e interesses gerais e particulares, cuja consequência foi em alguns períodos o parcelamento e a criação de redes particularísticas interburocráticas de concentração hegemônica do poder pessoal (caso do Ministro Cavallo: sua intervenção nas designações de organismos fora de sua jurisdição). Como tem sido exposto em outros estudos – por exemplo, Grecia (SOTIROPOULUS, 1994) – a magnitude da infiltração pelo esfacelamento partidário das estruturas burocráticas tem diminuído a limitada autonomia do sistema administrativo. Sem dúvida, é uma realidade crescentemente generalizada que o serviço civil tenha um papel cada vez mais politizado, quando não o fora já de por si os próprios ocupantes dos postos (PETERS 1994, citado por ORLANSKY, 1996).

#### 1.2.4.2 Atílio Boron e Mabel Rey

A exemplo de Orlansky (1996), Atílio Boron & Mabel Rey (2004) também analisam a reforma do Estado na Argentina. Estes últimos fazem uma dura crítica às políticas neoliberais aplicada durante a década de 1990. A anunciada derrubada do governo do radical Fernando de La Rúa – projetado à Casa Rosada por uma coalizão supostamente de centro-esquerda, a assim chamada Aliança – se produziu como consequência de uma impressionante mobilização popular que ganhou as ruas de maneira totalmente espontânea, sem a mediação dos partidos, sindicatos ou outros tipos de organizações populares. Essa verdadeira irrupção das massas foi fortemente reprimida deixando o saldo de uns trinta mortos. A apoteótica derrubada do governo de La Rúa foi muito mais do que o fracasso de uma estrutura política inapta.

Foi, sobretudo, o resultado da acumulação de decisões políticas e econômicas, adotadas a partir de 1976, e muito da estratégia neoliberal entusiastamente adotada, durante os anos 1990, pelo governo de Carlos Menem, que implementaram o ajuste estrutural mais profundo de toda a América Latina e,

provavelmente, do mundo. Isso colocou o país na posição de melhor aluno das escolas ortodoxas, aplaudido por organismos financeiros internacionais e os governos do mundo desenvolvido. Nenhuma outra nação conseguiu, em um prazo tão breve, concretizar semelhante quantidade de mudanças radicais a favor da “economia de mercado” e em função das recomendações contidas no Consenso de Washington.

Uma ferramenta estelar desta estratégia foi a privatização das empresas estatais, manejada – junto à paridade cambiária - como a panacéia universal capaz de remover os crônicos problemas da economia argentina. Sem dúvida, o dramático desmoronamento da totalidade das variáveis políticas, sociais e econômicas pregadas pelo liberalismo mostrou de imediato a falácia de haver convertido as privatizações na grande criadora da riqueza e da felicidade.

O processo de ajuste estrutural teve nas privatizações um eixo central mas, em consonância com os mandamentos prescritos pelo Consenso de Washington, incluiu outros aspectos importantes: a redução do Estado, que significou uma drástica diminuição do tamanho e funções da administração central e o crescimento caótico das administrações provinciais por delegação de novas tarefas; a reestruturação das relações capital-trabalho, com a flexibilização trabalhista como eixo central; os avanços desreguladores; a abertura massiva e indiscriminada da economia ao mercado mundial; a privatização do sistema de previdência e mudanças regressivas na estrutura tributária.

Outro traço substantivo deste pacote reformador constituiu o esquema monetário estabelecido mediante a “Lei da Convertibilidade”, que ao dispor a equivalência entre um peso e um dólar, implicou a subordinação da divisa nacional à estadunidense e uma fenomenal apreciação do tipo de câmbio. Este último ingrediente, ao combinar-se com a liberalização comercial produziu um espetacular aumento dos níveis de desocupação. O mecanismo antiinflacionário de estabilização de preços que implicava a convertibilidade pôs um corte fundamental na autonomia monetária do Estado e esteve na base dos ganhos iniciais – efetivamente pode baixar a inflação – e também dos enormes problemas que se acumularam durante toda a década de noventa e que eclodiram no final de 2001.

A deslegitimação explícita da intervenção estatal, característica do discurso e da prática dominante nos anos 1990, não pode ser atribuída exclusivamente à vontade política de um chefe de Estado ou de um governo. Também pela inegável

responsabilidade que a estes lhe compete pelas opções e decisões concretas tomadas, senão que remete a significativas modificações na lógica de funcionamento do “público” que vieram se configurando durante vários anos. A política aplicada pelo governo de Carlos Menem, e continuada sem mudanças por Fernando de La Rúa, é a culminância de tendências estruturais gestadas desde meados da década de 1970, em tensão com a crise e mutações da economia mundial. Significou uma verdadeira estratégia político-econômica que restituiu as bases da dominação social de um modo claramente desfavorável às classes populares e em favor do capital mais concentrado e os representantes do capital financeiro e a economia da especulação, definiu novas formas de legitimação-deslegitimação estatal e implicou uma mudança profunda das fronteiras entre o Estado e a sociedade.

Segundo Boron e Rey (2004), o tema do papel do Estado e as privatizações começa a aparecer no discurso público já em 1976, com a Ditadura Civil-Militar. Um dos *slogans* postos em circulação pelos agentes propagandísticos da ditadura em 1976 aconselhava “diminuir o Estado para engrandecer a nação”. Não obstante, ao iniciar o governo constitucional de Raúl Alfonsín (1983-1989), e como produto das reiteradas pressões dos organismos multilaterais de crédito e dos representantes dos credores internacionais, principia um processo em que a redução do tamanho e a transformação das funções do Estado cobram singular significação e aparecem na agenda pública como a questão mais importante. Tal processo culmina com a política reformadora empreendida por Menem, levando adiante um audaz e radicalizado ajuste do aparato estatal: em poucos anos se privatizaram a empresa de aeronavegação, o telefone, quase dez mil quilômetros da rede viária, a generalização e distribuição de eletricidade, a distribuição e o transporte de gás, a rede de distribuição de água e sistema cloacal, a maior petroleira estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), quatro empresas petroquímicas, as principais linhas e ramais ferroviários de passageiros e de cargas, três elevadores terminais de portos, duas produtoras de aço, três fábricas militares, uma empresa carboquímica, o mercado da fazenda, dois canais de televisão, um hipódromo, um hotel, o correio e a rede de trinta e três aeroportos de todo o país.

Para compreender todo este processo, segundo os autores, é preciso levar em conta que, sendo o capitalismo um modo específico de organização da produção e reprodução da vida social com requisitos históricos e formas de desenvolvimento

definidos, o Estado tem um papel essencial em assegurar a satisfação de tais requisitos e formas de desenvolvimento. Por isso, sua estrutura institucional e seu modo de intervenção se transformaram na medida em que mudaram as formas de acumulação de capital.

Em tal sentido, cabe interpretar que o processo de reforma implementado na Argentina orientou-se de modo a acomodar o Estado para servir às novas modalidades de acumulação do capital global, num contexto de grande debilitação do pólo do trabalho. Porque o velho andaime, associado a um modelo de acumulação que privilegiava o mercado interno e a substituição de importações, já não era funcional aos requisitos de valorização do capital pela via da livre circulação de capitais e da renda financeira. Nesse marco, apareceu como necessária para o capital, no benefício de seus interesses estratégicos, uma redução drástica e profunda das estruturas estatais por onde puderam “colar-se” interesses distintos dos dominantes. Privatizar e retirar funções de controle do Estado se converteu, assim, numa forma eficaz de brindar novas oportunidades de negócios aos poderosos, de diminuir gastos e de limitar a capacidade de veto das classes e grupos subalternos expressada através das estruturas estatais. Deste modo, um componente específico e central para entender esta transformação é o peso que havia adquirido a dívida externa, que se constituiu na ferramenta principal para condicionar as estratégias econômicas nacionais, em benefício dos credores e seus aliados locais.

Cabe sublinhar, segundo Boron e Rey, que a transformação na “materialidade” do Estado, ou seja, de seus aparatos: suas agências, seu pessoal e funções – as tarefas que executa ou deixa de fazer - é a uma vez efeito e causa das profundas mudanças operadas no seio da sociedade civil. Porque a reapropriação por parte do “mercado”, na realidade, do conjunto de grandes interesses econômicos que o dominam, de tarefas realizadas pelo Estado – via privatizações, por exemplo – supôs uma drástica reacomodação das posições relativas entre os distintos atores sociais. Para “trás” significou a consagração de um determinado nível de relação de forças – o que permitiu impor uma redefinição regressiva e não outra – e para “frente”, porque as transformações ocorridas, por sua vez, reforçaram a disparidade do poder e agravaram a situação das maiorias populares. Assim, não só se modificaram as fronteiras do Estado em relação à sociedade – quem faz o que – equivalendo dizer que trocaram os executores de determinadas tarefas (burocratas



ou empresários), senão o peso das distintas classes e grupos da sociedade para incluir como “questões” prioritárias da agenda pública seus próprios problemas e demandas.

De tal forma, para impor políticas que afetam negativamente a vida cotidiana e o futuro de amplos setores sociais, faz falta contar com poder suficiente, que pode basear-se na capacidade de construir consenso legitimador ou na derrota prévia de quem poderia opor-se. No caso argentino, para Boron e Rey, a violenta desarticulação do campo popular perpetrada de maneira sangrenta pela ditadura militar (1976-1983) e apoiada no terror físico, está na base das políticas adotadas nos anos 1990. O processo hiperinflacionário dos anos de 1980 constitui o outro componente do terror, no caso econômico, que se inoculou em uma sociedade lacerada pelo terror da repressão. Sobre estes efeitos se foi construindo uma base de legitimação para um processo neoliberal que conseguiu, por uns anos, resolver as disputas entre os setores dominantes e gerar a ilusão dos subalternos de que se avançaria ao capitalismo do “primeiro mundo”. Claro que, já desde a segunda metade dos anos de 1990, as consequências em termos de desocupação, precarização e pauperização minaram a confiança social nas maravilhas do privatismo.

A subida do governo da Aliança, em dezembro de 1999, encabeçada pelo representante da ala mais conservadora do tradicional partido radical *Unión Cívica Radical* (UCR) Fernando de La Rúa e o líder da força de centro esquerda Frente País Solidario (FREPASO), Carlos “Cacho” Alvarez, abriu a expectativa popular de que se reverteriam os efeitos negativos da política neoliberal de seu antecessor. Sem dúvida, a continuidade sem matizes desta estratégia, reforçada por uma sucessão ininterrupta de novos ajustes no gasto público e maior pressão tributária, aprofundou a crise recessiva e exacerbou o descontentamento da sociedade, até culminar com a derrubada do governo e a renúncia do presidente de La Rúa, em 20 de dezembro de 2001, após intensa mobilização popular nas ruas do país.

A chegada do peronista Eduardo Duhalde na casa Rosada, em janeiro de 2002, designado pelo Congresso depois de uma febril sucessão de mandatários interinos, se inscreve neste quadro decomposto de uma política neoliberal, destrutiva e esgotada, que não acaba de morrer, e um sonho coletivo de mudanças que ainda não chega a plasmar-se em políticas e lideranças sociais de peso.

As privatizações implicaram uma monumental transferência expropriatória de recursos acumulados pela sociedade, em benefício dos grupos concentrados do capital local e transnacional. Mas, além disso, trouxeram como resultante uma crucial restrição do sentido do público, entendido como garantia de acesso universal aos bens e serviços essenciais e, de coesão social. Com a gestão privada dos serviços públicos se privilegiou explicitamente a lógica mercantil sobre a eficiência social e os direitos cidadãos. Isto trouxe, por um lado, a renúncia da fixação pública de prioridades para a extensão e melhora das prestações trasladadas para onde, quando e em que segmentos investir, fora o momento mesmo de formular a oferta nas sucessivas renegociações contratuais. Por outro lado, a lógica mercantil, por definição, exclui ou restringe o seu custeio. Porque ou bem obriga as famílias a privar-se de outros bens para poder pagar os serviços básicos, piorando sua qualidade de vida, ou impõe ao Estado assumir o custo, ao nível de preços rentáveis fixados pelas empresas. Além disto, as privatizadas têm arrecadado severas restrições macroeconômicas. Porque as tarifas que cobram, o nível de emprego que geram, os provedores que contratam, os impostos que pagam, as utilidades que remetem ao exterior, entre outras coisas, têm um impacto de grande magnitude sobre o funcionamento econômico global (BORON e REY, 2004, p. 176 -177).

Como vimos, o processo de reforma do Estado atingiu países considerados desenvolvidos e países em desenvolvimento, do velho e do novo mundo, Estados considerados de Bem-Estar Social e outros que ainda não haviam atingido esse nível de direitos e garantias a seus cidadãos. Atingiu de forma expressiva a América Latina, e o caso da Argentina é emblemático neste sentido. O Brasil também foi atingido pelo reformismo de Estado, tema que será discutido a seguir.

### **1.2.5 A reforma do Estado e o modelo de administração pública gerencial no Brasil**

Para abordar o tema da reforma do Estado no Brasil, recorre-se à obra de Luiz Carlos Bresser Pereira, que ocupou o cargo de Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado no Governo de Fernando Henrique Cardoso.

Ao analisar a crise do Estado desenvolvimentista no Brasil, Bresser Pereira (2006b) faz uma crítica ao tipo de administração pública que ocorria neste Estado, que classifica de “burocrática” e defende um novo tipo de administração pública, que denomina “gerencial”.

Para o autor, a reforma do Estado entra em pauta à medida que a proteção dos direitos públicos passava a ser dominante em todo o mundo, pois a democracia

e a administração pública burocrática – as duas instituições criadas para proteger o patrimônio público precisavam mudar.

Bresser Pereira enfatiza o patrimonialismo, entendido como a indistinção entre o patrimônio público e o patrimônio privado, como característica fundamental das sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas. Nesse sentido, o surgimento de uma administração burocrática, no século XIX, é visto como um progresso em relação ao patrimonialismo estatal, marca do período anterior. Contudo, essa forma de administrar o Estado não corresponde às demandas advindas da ampliação do Estado que ocorreu no século XX. O controle hierárquico e formalista de procedimentos podia evitar a corrupção e o nepotismo, mas era caro, lento e ineficiente. A solução estaria numa nova forma de administrar, inspirada nas empresas de administração de negócios, a administração gerencial.

Segundo o autor, nos países em desenvolvimento, nos quais emergiu o Estado desenvolvimentista, “os direitos sociais continuavam sem proteção; o nepotismo e a corrupção conviviam com a burocracia, que era beneficiária de privilégios e convivia com o excesso de quadros” (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 27).

No século XIX, a administração pública do Estado liberal era um instrumento para garantir os direitos de propriedade assegurando a concentração de renda nas mãos da burguesia. Já no Estado desenvolvimentista, a administração burocrática era uma modalidade de apropriação da nova classe média de burocratas e tecnocratas. Se nos países desenvolvidos, a *res publica* não foi bem protegida pela administração burocrática, pois foi ineficiente para administrar o Estado de Bem-Estar Social, nos países em desenvolvimento, a *res publica* foi ainda menos protegida porque os burocratas não só construíram o Estado como também substituíram parcialmente a burguesia no processo de acumulação de capital e na apropriação do excedente econômico.

A administração pública gerencial teria nascido nas décadas de 1960 e 1970, para substituir a administração pública burocrática. Segundo Bresser Pereira:

Algumas características básicas definem a administração pública gerencial. É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 28).

Enquanto a administração pública burocrática concentra-se no processo, a gerencial se orienta para os resultados. Para Bresser Pereira a burocracia ao privilegiar o processo, não considera o alto nível de ineficiência envolvido e utiliza-se de controles preventivos. Isso seria justificado quando predominava o patrimonialismo, mas não se justificaria mais no momento atual. Em seu entender, emergiram novas modalidades de apropriação da *res publica* pelo setor privado que não podem ser evitados pela administração burocrática, mas que seriam evitados pela administração gerencial onde:

A descentralização, a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público; o rígido controle sobre o desempenho aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato, além de serem modos mais eficazes de gerir o Estado, são recursos muito mais efetivos na luta contra novas modalidades de privatização do Estado (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 29).

Para o autor, a proposta de reforma do Estado através da administração pública gerencial é baseada na descentralização e na delegação de autoridade e na definição dos setores em que o Estado opera. Os Estados modernos estariam divididos em quatro setores: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não-exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado.

O núcleo estratégico é o centro no qual se definem as leis, as políticas e como as fazer cumprir. É formado pelo parlamento, pelos tribunais, pelo presidente ou primeiro-ministro e pela cúpula dos servidores civis. Autoridades locais importantes também são desse núcleo, bem como os governadores, seus secretários e a alta administração pública estadual.

Atividades exclusivas são aquelas que envolvem o poder de Estado e garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas. Integram esse setor as forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos - as funções tradicionais do Estado - e também as agências reguladoras, as agências de financiamento, fomento e controle dos serviços sociais e de seguridade social.

Serviços não exclusivos são todos aqueles que o Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício do poder extroverso do Estado, podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não estatal ou não governamental.

Esse setor compreende os serviços de educação, saúde, culturais e pesquisa científica.

O último setor, de produção e serviços é formado pelas empresas estatais. A ideia da reforma do Estado, através do modelo de administração gerencial, é preservar o núcleo estratégico e as atividades exclusivas do Estado e privatizar a produção de bens e serviços. No caso de monopólio natural do Estado, Bresser Pereira defende a privatização e o controle através de agências reguladoras.

No domínio dos serviços não exclusivos a saída é transformá-los em propriedade pública não-estatal. Isso retira do Estado a obrigatoriedade com educação, saúde, cultura e pesquisa científica.

A reforma do Estado seria feita através de duas instituições. Nas atividades exclusivas do Estado, criam-se agências autônomas e nas atividades não exclusivas, serão convertidas em organizações sociais. A engenharia do funcionamento destas agências é descrita pelo autor:

As agências autônomas serão plenamente integradas ao Estado e as organizações sociais no setor público não-estatal. Serão organizações não governamentais autorizadas pelo Parlamento a receber dotação orçamentária do Estado. O núcleo estratégico usará o contrato de gestão como instrumento de controle das atividades exclusivas e não-exclusivas. As agências autônomas, no caso das atividades exclusivas, e as organizações sociais, no caso dos serviços não-exclusivos, serão descentralizadas. Nas agências, o ministro nomeará o gerente executivo e firmará com ele o contrato de gestão; nas organizações sociais, o gerente executivo será escolhido pelo conselho, cabendo ao ministro assinar os contratos de gestão e controlar os resultados. Os contratos de gestão deverão prover os recursos de pessoal, materiais e financeiros com os quais poderão contar as agências ou as organizações sociais, e definirão claramente, quantitativa e qualitativamente, os indicadores de desempenho – os resultados a serem alcançados, acordados pelas partes (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 35-36).

Resumindo, na reforma do Estado proposta, apenas o núcleo estratégico seria ocupado por servidores públicos “altamente competentes”, bem treinados e bem pagos, onde a carreira e a estabilidade devem ser assegurados por lei. Contudo, Bresser Pereira ressalta que carreira e estabilidade devem ser vistos de forma mais “flexível” do que na administração pública burocrática. Com certeza nos outros setores as relações de trabalho são bem mais flexíveis do que no núcleo estratégico. Mesmo porque, segundo essa visão,

[...] a extensão da estabilidade a todos os servidores públicos, ao invés de sua limitação apenas às carreiras em que se exerce o poder de Estado, e a forma de entender essa estabilidade, que faz com que a ineficiência, a desmotivação, a falta de disposição para o trabalho não possam ser punidos com demissão, implicaram um forte aumento da ineficiência do serviço público (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 253).

Neste contexto, a Constituição de 1988 é vista como a consolidação de uma administração pública burocrática e arcaica, altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que a prioridade seria a administração direta e não a indireta. A maior crítica direciona-se ao Regime Jurídico Único (RJU), para todos os servidores públicos civis da administração pública direta e das autarquias e fundações. Segundo Bresser Pereira, “o mais grave dos privilégios foi o estabelecimento de um sistema de aposentadorias com remuneração integral, sem nenhuma relação com o tempo de serviço prestado diretamente ao Estado” (2006, p. 247). Outro privilégio seria o fato de 400 mil funcionários celetistas de fundações e autarquias terem se transformado em funcionários estatutários, detentores de estabilidade e aposentadoria integral.

Segundo Lucia Costa (2006), adotando este ponto de vista, o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) colocou a reforma do Estado como condição imprescindível para a retomada do crescimento. A reforma foi transformada num debate técnico, administrativo, para resolver a crise fiscal do Estado, sem ter havido a politização do tema e um debate mais amplo com a sociedade. Muitas decisões foram tomadas por meio de medidas provisórias.

O documento aprovado por FHC para dar início à Reforma do Estado foi o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, em novembro de 1995, criado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) que coordenava as ações referentes à Reforma do Estado e teve como ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

Durante o processo de reforma do Estado, foram criadas várias agências reguladoras como a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANAEEEL), Agência Nacional do Petróleo (ANP). Quanto aos serviços não exclusivos do Estado, a legislação que permitiu a criação das entidades com personalidade jurídica de direito privado como organizações sociais foi aprovada pelo Congresso Nacional em maio de 1998, através da Lei 9.637.

Além da criação das agências executivas, das agências reguladoras e das organizações sociais, foi estabelecido um programa de terceirização das atividades do setor público para reduzir as despesas com o funcionalismo. As privatizações já tinham sido aprovadas no Governo Collor, através da Lei 8.031 de 1990. Contudo, o Programa Nacional de Desestatização sofreu alterações no Governo Fernando Henrique, por meio da Medida Provisória (MP) nº 1481-50 de junho de 1997. Com esse dispositivo, foi possível incluir a concessão de créditos para a reestruturação econômica do setor privado, e contribuir para a reestruturação do setor público, e não apenas na redução da dívida pública. Puderam ser desestatizadas as instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo e serviços públicos objetos de concessão, permissão ou autorização. Isso permitiu uma ampliação dos setores privatizados (COSTA, 2006).

As estratégias para realizar a reforma do Estado no Brasil foram as privatizações, as reformas administrativa e previdenciária. A reforma administrativa foi implementada por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 19, em 1998, para cortar gastos com o orçamento e acabar com os “privilégios” dos funcionários públicos.

Apesar de toda a teorização da reforma do Estado, não houve até maio de 1996, definições claras sobre o formato institucional e organizacional das agências idealizadas para fiscalizar e regular os serviços públicos que seriam privatizados. No dia 31 de maio de 1997, o Conselho de Reforma do Estado elencou os princípios para a construção do marco legal para as agências reguladoras:

- a) Autonomia e independência decisória;
- b) Ampla publicidade de normas, procedimentos e ações;
- c) Celeridade processual e simplificação das relações entre consumidores e investidores;
- d) Participação de todas as partes interessadas no processo de elaboração de normas regulamentares, em audiências públicas;
- e) Limitação da intervenção estatal na prestação de serviços públicos, aos níveis indispensáveis à sua execução (CONSELHO DE REFORMA DO ESTADO, 1997).

Segundo artigo de Edson Nunes, Leandro Ribeiro e Vitor Peixoto (2007), intitulado “Agências Reguladoras no Brasil”, esses princípios foram posteriores ao processo de privatização e flexibilização dos serviços públicos dos setores de

energia e telecomunicações ocorrido em 1995, demonstrando que o governo estava perdido acerca do desenho institucional das agências reguladoras que estavam sendo criadas. Além disso, houve um processo de proliferação das agências reguladoras para outros setores, além da infra-estrutura, originando a criação de mais sete agências: a Agência Nacional da Vigilância Sanitária (ANVISA), a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Águas (ANA), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), Agência Nacional de Cinema (ANCINE) e Agência Nacional de Aviação (ANAC). Todas seguiram o desenho institucional das três primeiras agências reguladoras criadas no Brasil. Segundo Nunes *et al.*,

A criação das agências prescindiu [...] de um verdadeiro regime regulatório amplo, que desse sentido global à nova instância regulatória. As unidades regulatórias agem independentemente de um marco de referência, exceto os contratos das áreas em que atuam, quando os há, visto que em setores onde não houve privatização agora também se alojam agências, vistas, no imaginário administrativo recente, como solução para velhos problemas que demandem ação considerada moderna e eficiente. Agências, ou pelo menos a menção de sua instalação, parece que carregam consigo as soluções nunca antes encontradas pela burocracia tradicional (NUNES *et al.*, 2007, p. 200).

Desse modo, o funcionamento das agências regulatórias no Brasil é alvo de muitas críticas, seja porque sua atuação ultrapassa os limites da regulação, seja devido à politização na nomeação de presidentes e diretores ou ainda quanto à baixa qualidade dos serviços prestados à população.

A Emenda Constitucional nº 19/98 alterou o artigo 39 da Constituição Federal de 1988, acabando com o Regime Jurídico Único e com a isonomia salarial. O objetivo era promover o incentivo para o profissional através da instituição de gratificação por desempenho e da competição interna no serviço público.

A Lei Complementar nº 101 de maio de 2000, chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, que regulamentou o artigo 163 da Constituição Federal, serviu aos propósitos da reforma administrativa ao controlar os gastos com folha de pagamento para o setor público.

A reforma da previdência social, outra face da reforma do Estado, não trouxe a ampliação de direitos para a classe trabalhadora. O objetivo anunciado pelo governo era resolver o problema do déficit do sistema público e da previdência geral, salientando a necessidade de criar limites de idade e tempo de contribuição para o



benefício da aposentadoria. A reforma previu a privatização da previdência social através da liberação da iniciativa privada para atuar no setor.

A proposta da reforma da previdência foi encaminhada ao Congresso Nacional em abril de 1995, através da PEC nº 33 e foi aprovada através da Emenda Constitucional nº 20/98, portanto já no final do primeiro mandato do governo FHC. A reforma aprovada foi classificada pelo governo FHC como a “reforma possível”, pois não conseguiu realizar todos os cortes de benefícios que o governo pretendia. O tema da reforma previdenciária será retomado e aprofundado no quinto capítulo.

### **1.3. CONCLUSÃO**

Apesar de termos nos concentrado nas experiências da Argentina e do Brasil, as reformas do Estado na América Latina constituíram processos comuns aos países do subcontinente, apesar das diferenças em relação ao grau de intensidade em que elas foram implementadas nos diversos países. Foram, em geral, reflexo de uma crise do modelo econômico desenvolvimentista anteriormente adotado pelos Estados latino-americanos.

A profunda crise econômica dos anos de 1980, na América Latina, levou à crítica desse modelo de Estado, tanto pela esquerda, devido à sua falta de radicalidade, quanto pela direita, pelo seu excessivo intervencionismo. Em vista disso, abriu-se espaço para o surgimento de uma nova visão de Estado: a neoliberal.

O neoliberalismo defende a ideia do Estado mínimo, de função e papel limitado. Crítica o gigantismo, hipertrofia, macrocefalismo do Estado desenvolvimentista. O discurso neoliberal ganha terreno nos meios intelectuais e propõe uma série de reformas do Estado na América Latina. Estas reformas já haviam ocorrido em outras regiões do mundo, e o processo de globalização e mundialização da economia favoreceram a propagação de tais ideias na América Latina.

As reformas neoliberais propuseram e implementaram, em maior ou menor grau, a redução do Estado, o fortalecimento do mercado, a priorização da

estabilidade dos preços, o equilíbrio fiscal e a abertura para o mercado mundial como objetivos principais da política econômica.

A redução do tamanho e das funções do Estado se deu através do processo de privatização e de desregulamentação. Tal processo foi mais intenso na Argentina, no México e no Chile, considerando-se os países da América Latina. Entretanto, as políticas neoliberais tornaram-se hegemônicas e foram implantadas por todo o mundo, tanto por governos de direita, como Thatcher, na Inglaterra e Reagan, nos Estados Unidos, precursores dessas políticas, quanto por governos de esquerda, como Mitterrand, na França e Papandreu na Grécia, bem como governos trabalhistas, na Austrália e na Nova Zelândia (ANDERSON, 1995).

Como vimos, na análise de Oszlak, a reforma do Estado foi realizada com base nos princípios de privatização, desmonopolização, desregulamentação e descentralização. Através destes quatro processos, o Estado se desobriga da responsabilidade de produzir diretamente bens ou serviços que passa para as mãos do mercado.

Embasado no princípio da descentralização, o governo argentino transferiu 300.000 empregados públicos para as províncias e municípios em 1996. Além dessa medida, o governo argentino privatizou empresas estatais e reformou o seu sistema previdenciário. O Brasil, por sua vez, privatizou empresas estatais e criou as agências reguladoras no governo Fernando Henrique Cardoso. Também fez a reforma previdenciária, que foi retomada e aprofundada no Governo Lula (2003-2010).

Ao analisar o governo Cardoso, no artigo “o Brasil sob Cardoso neoliberalismo e desenvolvimentismo”, Sallum Jr. afirma:

Este ideário liberal básico materializou-se em iniciativas que mudaram institucional e patrimonialmente a relação entre Estado e mercado. Seu alvo central foi quebrar alguns dos alicerces legais do Estado nacional-desenvolvimentista, parte dos quais fora constitucionalizado em 1998. Ou seja, visaram reduzir a participação estatal nas atividades econômicas e dar tratamento igual às empresas de capital nacional e estrangeiro. O governo Cardoso conseguiu isso através da aprovação quase integral dos projetos de reforma constitucional e infra-constitucional que submeteu ao Congresso Nacional. Os mais relevantes foram: a) o fim da discriminação constitucional em relação a empresas de capital estrangeiro; b) a transferência para a União do monopólio de exploração, refino e transporte de petróleo e gás, antes detido pela PETROBRÁS, que se tornou concessionária do Estado (com grandes regalias em relação a outras concessionárias privadas); c) a autorização para o Estado conceder o direito de exploração de todos os serviços de telecomunicações (telefone fixo e móvel, exploração de

satélites, etc.) a empresas privadas (antes empresas públicas tinham o monopólio das concessões) (SALLUM JR., 1999, p. 31 e 32).

Segundo Sallum Jr., essas medidas foram aprovadas pelo Congresso Nacional sem que o governo Cardoso tivesse que fazer grande empenho para isso, apesar da oposição da minoria da esquerda na defesa do patrimônio público, pois obtiveram o apoio da grande maioria dos burocratas, parlamentares, dirigentes do Executivo, da mídia e do empresariado.

A reforma do Estado, no Brasil, seguiu as orientações neoliberais e adotou uma visão gerencial do Estado, onde os cidadãos passaram a ser tratados como clientes e os funcionários públicos foram responsabilizados pelos excessivos gastos do Estado com o orçamento. Com base nessa visão, o Governo Fernando Henrique implementou uma reforma administrativa, que levou à flexibilização das regras de trabalho do funcionalismo público e com a reforma previdenciária aumentou-se o tempo de contribuição e de serviço necessários para a aposentadoria.

Nesse cenário de crise do Estado desenvolvimentista, globalização, implantação de novas tecnologias, a justificativa para a necessidade das reformas trabalhista e sindical estava dada. O discurso neoliberal já havia convencido da necessidade de reformar o Estado e abrir espaço para o alargamento da atuação do mercado. Se o Estado deveria intervir cada vez menos na economia, também deveria intervir cada vez menos nas relações entre capital e trabalho.

Este processo de reforma do Estado, de redução de seu tamanho e de suas funções terá um grande impacto no mundo do trabalho na América Latina. Inicia-se um processo de desregulamentação e flexibilização das legislações trabalhistas em maior em menor grau nos países do subcontinente. Estas reformas, justificadas pela necessidade de adaptação do mundo do trabalho à realidade neoliberal e globalizada do planeta introduzem algumas novidades nas relações trabalhistas e sindicais.

A crise econômica dos anos de 1980 e 1990, e a reestruturação produtiva, fizeram aumentar absurdamente o desemprego na América Latina. Tudo isso causou um refluxo nos movimentos sociais e no movimento sindical. Os índices de sindicalização baixaram acompanhando a diminuição do emprego formal. O trabalho precário, informal, terceirizado, enfim à margem da proteção da legislação

trabalhista aumentou, forçando a flexibilização dos direitos trabalhistas em toda a América Latina.

Com o ideário neoliberal são introduzidas ou reforçadas ideias como novas formas de emprego, novas formas de contrato de trabalho, negociação direta dos trabalhadores com os patrões, diminuindo a importância dos sindicatos e do próprio Estado como agente regulador das relações trabalhistas. Ideias que irão se refletir e conformar a estrutura sindical influenciarão as formas de organização dos sindicatos na tentativa de manter os direitos conquistados anteriormente. Esse contexto neoliberal e globalizado irá incidir na discussão sobre liberdade sindical, autonomia sindical, direito de greve na década de 1990, chamada de “década neoliberal” por Adalberto Moreira Cardoso, que será analisada no próximo capítulo.

## **2 AS REFORMAS TRABALHISTAS E SINDICAIS DA DÉCADA DE 1990 NA AMÉRICA LATINA**

O capítulo aborda as reformas trabalhistas e sindicais na América Latina na década de 1990. São tratadas as reformas nas legislações dos diversos países que afetam as relações individuais (trabalhistas) e coletivas (sindicais) do trabalho.

Com o objetivo de facilitar a compreensão das reformas trabalhistas na América Latina, foram elaborados quadros síntese. Um primeiro quadro foi elaborado com o objetivo de facilitar a compreensão das mudanças nas legislações que acompanham a liberalização econômica nos países da América Latina. Os demais quadros que se seguem visam a auxiliar na comparação da extensão das reformas nas relações coletivas de trabalho, a saber, liberdade sindical, negociação coletiva e solução de conflitos.

As ideias neoliberais críticas ao modelo latino-americano de desenvolvimento por substituição de importações e que redefinem o papel do Estado terão reflexo no mundo do trabalho na América Latina e no Brasil. O papel intervencionista do Estado nas relações entre capital e trabalho será duramente criticado, dando vazão às reformas trabalhistas e sindicais propostas e efetivadas principalmente nos anos 1990.

As reformas trabalhistas na América Latina terão um caráter flexibilizador dos direitos trabalhistas, afetando o salário, a forma de contratação, a dispensa do trabalhador pelo empregador. A justificativa para tais modificações seria a necessidade dos países latino-americanos se adaptarem aos novos tempos de mercado globalizado, onde se faz necessário diminuir os custos de produção para aumentar a competitividade. É importante salientar que as reformas ou modificações na legislação trabalhista e sindical ocorreram em todo o subcontinente americano, apesar de ter velocidades diferentes e estratégias políticas distintas, afetando todos os países da região.

Nesse contexto, vimos surgir o contrato de trabalho por tempo determinado, tempo parcial, contratos temporários, verbais, práticas de subcontratação, a jornada de trabalho variável, a prática de compensação de horas substituindo o pagamento de horas-extras. A organização do trabalho também passa por modificações, tornando-se mais flexível exigindo capacitação continuada. O salário deixa de ser

determinado para tornar-se variável, os aumentos salariais passam a ser descontínuos, ambos associados a metas, resultados, qualidade, adaptabilidade ou bonificações. A rescisão contratual por parte do empregador será facilitada pela diminuição ou eliminação das restrições impostas pela legislação, ocorrendo diminuição ou retirada do pagamento de indenizações aos empregados. A negociação passa a ser descentralizada, ocorrendo preferencialmente por empresa, e os contratos coletivos deixam de ter um modelo definido. Todas essas alterações reforçam a ideia da diminuição da intervenção estatal nas relações de trabalho e a predominância do negociado sobre o legislado.

Para abordar as reformas trabalhistas e sindicais na América Latina, utilizam-se dados oficiais disponibilizados nos seguintes documentos: a) Relatório da Oficina Regional para a América Latina e Caribe – Oficina Internacional do Trabalho da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2000 e 2001); b) Documentos de trabalho do Grupo Temático de Investigação da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO, 2000); c) Documentos de trabalho da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 1997); Anuário dos trabalhadores do Departamento Intersindical de Economia e Estatística – DIEESE (2000-2001, 2005, 2006 e 2008) e o Boletim de Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise do Instituto de Pesquisa Aplicada e Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil – IPEA/MTE (2010).

Os dados mostram que em países como Argentina e Peru, as reformas tem sido mais profundas, dotadas de caráter marcadamente flexibilizador, ainda que no caso da Argentina, desde 1990, se tenham alternado mais de cinco modificações com orientações diversas. Brasil, Colômbia e Panamá também têm introduzido reformas que, se são menos extensas, não deixam de afetar, numa perspectiva flexibilizadora, instituições centrais da relação trabalhista e sindical.

Segundo o Relatório da OIT (2001), surpreende o fato de países de reconhecido prestígio “protetor” (Venezuela, República Dominicana) terem introduzido reformas de caráter flexibilizador, o que apresenta traços inequívocos da necessidade de adaptar-se às necessidades econômicas do Estado, inclusive dentro de uma visão de caráter de garantia de direitos.

Constata o relatório que no Chile, Equador, Guatemala e Nicarágua, a reforma de corte flexibilizador tem sido menor, enquanto que em El Salvador e no Paraguai, tem havido reformas de caráter extenso, mas estas não representam

formalmente traços que permitam qualificá-las como flexibilizadoras. O caso chileno resulta atípico, pelo fato da reforma operar num marco de melhora geral da legislação laboral promulgada durante o governo civil-militar. Em seguida sustenta que na Bolívia, Honduras, México e Uruguai, sem prejuízo da existência de determinadas mudanças legais que podem indicar esta tendência, não se pode falar de reforma trabalhista e sindical *strictu sensu*.

De forma geral, a maior parte das modificações legais se enquadra no âmbito das relações individuais. Com efeito, as novas formas de contratação, a modificação do regime de dispensa ou novos temas, como o salário integral na Colômbia e Peru, vem sendo regulados com mais detalhe e, portanto, têm sido objeto de críticas por parte dos trabalhadores afetados pelas reformas de 1990 na Colômbia e 1991 no Peru.

Sem dúvida, surpreende comprovar que a modificação das formas contratuais tem sido menos empregada (em relação ao número de países) do que caberia supor, caso se leve em conta seu impacto. A causa de tal situação é, possivelmente, a existência originária de uma variedade de situações contratuais suficientemente flexíveis do contrato que, em muitos países, coexistia com regimes de estabilidade no emprego, os quais permitiam a dispensa do empregado sem muitas restrições (por exemplo, a Bolívia e, desde 1975, o Equador).

Em matéria de relações coletivas, os pressupostos e o alcance das reformas são mais difíceis de avaliar. Numa região onde predomina a negociação coletiva por empresa (salvo na Argentina, Brasil e Uruguai), sua descentralização legal é somente evidente nos países onde o nível preponderante de negociação estabelecido por lei era o da indústria. Não obstante esta característica geral, são numerosas as regras que fortalecem as negociações coletivas por empresas em detrimento do que poderia ser um desenvolvimento em outros níveis. O caso peruano que estabelece a convenção coletiva de empresa é revelador.

Uma das situações mais interessantes nesta matéria é o progressivo desenvolvimento do conteúdo das convenções coletivas. Em geral, existe uma tendência cada vez maior de a convenção coletiva ser a fonte reguladora originária e habilitadora da reforma e, como no caso do Brasil, a existência de contratos temporários dependerá de que assim se assuma o acordo.

Quanto aos mecanismos de solução de conflitos, o caso desenvolvido de um conteúdo real da negociação coletiva torna muito reduzida uma regulamentação

progressiva. Embora exista uma tendência para regular novos métodos de mediação e conciliação e de arbitragem fora de uma clássica Justiça do Trabalho, em geral, a prática mostra sua escassa difusão e, em alguns casos, sua ineficácia.

Com base nos indicadores de flexibilização disponíveis no Relatório da OIT (2001) se pode afirmar que, em dois dos dezessete países considerados, tem ocorrido uma reforma trabalhista e sindical bastante radical; em outros três tem sido profunda, ainda que mais limitada quanto ao número de instituições trabalhistas afetadas; em seis tem sido de menor impacto; e, nos seis restantes, mesmo existindo modificações recentes, as reformas não respondem ao que se considera indicadores de flexibilidade.

Portanto, o fato de que em onze dos dezessete países considerados tem ocorrido uma reforma trabalhista e sindical mais ou menos profunda, com orientações flexibilizadoras, e que estas representam aproximadamente 70% do emprego assalariado da região, pareceria por em questão as frequentes afirmações de que a reforma trabalhista na América Latina não tem sido nem extensa, nem profunda e, portanto, requer se introduzam novas e mais intensas modificações. (OIT, 2001).

As legislações trabalhistas nacionais são, por vezes, criticadas, dada sua suposta falta de adaptação ao contexto econômico e social. A percepção de que a legislação trabalhista limita a autoridade discricionária do empregador, constituindo um freio à competitividade e ao livre jogo das leis econômicas, é uma acusação recorrente, embora em cada época seja apresentada de distintos ângulos e com argumentações variadas. A ela se soma, na atualidade, a consideração de que a legislação trabalhista protege um segmento do trabalho (o assalariado) cada vez mais minoritário, esquecendo o resto da população ativa, tanto a ocupada quanto a desocupada.

É na raiz desta argumentação que, há mais de uma década, os conceitos de desregulamentação e flexibilidade são evocados, com distintos significados, por governos, atores sociais e instituições internacionais e a lei do trabalho é considerada, por certos setores, restritiva e intervencionista. Mais ainda, a clássica expressão direito do trabalho começa a ser substituída pela de regulamentação do mercado de trabalho, ainda que a diferença entre os conceitos, ao menos em sua origem, vá além da simples terminologia.



Um resultado radical destes questionamentos é considerar anacrônica a legislação do trabalho e defender a eliminação ou a diminuição da proteção dos direitos mínimos dos trabalhadores, em especial daqueles que empregaram sua vida e sua saúde em benefício de um processo de abertura econômica que, indicam estas críticas, exigiriam funcionar sem travas institucionais. Tal postura não leva suficientemente em conta não estar, o direito trabalhista e sindical, distante do direito do trabalho produtivo o qual é, por sua natureza, flexível. Isso não exclui formalmente a existência de lacunas ou contradições nas legislações que devam ser corrigidas, nem de oposições legislativas que, com os anos, devam ser revisadas (OIT, 2001).

Em nada se nega que os interesses dos trabalhadores e dos empregadores, os vínculos trabalhistas, assim como as relações entre os distintos grupos sociais e profissionais, flutuam ao ritmo da evolução política, econômica, tecnológica, social e ideológica e, portanto, têm variado, ultimamente, como consequência da crise e do processo de mundialização. Em particular, a mudança da concepção do papel do Estado na economia e na sociedade, assim como as inovações tecnológicas e empresariais, tem influenciado de maneira notável a percepção das normas trabalhistas como indicam os documentos de trabalho da FLACSO (2000).

A América Latina, sobretudo nos últimos doze anos, não se isenta do debate sobre proteção e flexibilidade, emergindo toda uma série de reformas orientadas, tanto para a modificação “abaixo” de alguns direitos reconhecidos tradicionalmente na legislação do trabalho e a redução dos custos trabalhistas em áreas de maior competitividade e criação de empregos; como, reformas que vão em direção oposta para consolidar ou melhorar direitos dos trabalhadores e modernizar instituições.

Com efeito, apesar de alguns autores<sup>4</sup> manifestarem a insuficiência das modificações da legislação trabalhista e sindical na região, cumpre ressaltar que, revisando as leis da reforma, quase todos os Códigos do Trabalho têm sofrido modificações de transcendência, uma ou várias vezes, em algumas de suas instituições básicas, salvo os de Cuba, Costa Rica, México, Honduras e Uruguai. Isso, entretanto, não implica que nestes países não tenham sido modificadas parcialmente as leis trabalhistas ou não existam trabalhos de reforma em curso.

---

<sup>4</sup> LORA, Eduardo & PAGÉS, Carmem. **Legislación Laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe**. Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre de 1996, pags. 7-8.

Ainda, as reformas qualificadas como de orientação mais protecionista (Venezuela, Brasil) apresentam numerosas mostras de flexibilidade destinadas a facilitar a adequação das reformas trabalhistas à mudança econômica.

Segundo dados do Relatório da FLACSO (2000), o caso chileno resulta um tanto peculiar, enquanto a reforma de 1995, que culmina com a promulgação do Código do Trabalho, é um processo de recuperação da legislação anterior a 1993. Dessa forma inacabada<sup>5</sup>, portanto, opera mais como uma reinstalação de direitos do que como uma revisão normativa. Não obstante, nesse contexto geral podem apreciar-se elementos inscritos em via de adaptar-se à modernidade e as novas necessidades do mercado. Em alguns países, as reformas seguem se sucedendo, algumas com orientações contraditórias, as quais revelam às vezes a ineficiência de certas mudanças iniciais - em particular, quanto à criação de empregos - e a necessidade de introduzir correções para restabelecer direitos que haviam sido reduzidos temporalmente.

As revisões da legislação do trabalho são, assim, objeto de controvérsia, por razões não somente técnicas, mas também ideológicas, filosóficas e políticas, que giram em torno do modelo econômico de abertura e as suas exigências, por um lado e por outro, a necessidade de preservar valores e direitos dos trabalhadores, independentemente do modelo econômico imperante. Esse quadro fica ainda mais complexo ao levar em conta os conhecimentos díspares acerca dos alcances da legislação e suas reformas, mesmo que apenas em função de os interlocutores terem presentes exemplos distintos ou, inclusive, períodos diferentes. Por conseguinte, para que um diálogo possa conduzir a critérios e conclusões mais uniformes, é condição necessária um exercício de delimitação do objeto da discussão, ou seja, das legislações e reformas sobre as quais se baseia o debate.

Nesse sentido, é necessário apresentar as principais mudanças na legislação dos países latino-americanos no que diz respeito às relações individuais e coletivas de trabalho desde 1990, e as razões que justificaram as instituições do trabalho e suas características, assim como as razões aparentes das mudanças.

---

<sup>5</sup> A ratificação das Convenções nº. 87 e nº. 98 da OIT em 1999 levou a uma nova orientação para a reforma da legislação trabalhista.

## 2.1 PRINCIPAIS MODIFICAÇÕES DAS RELAÇÕES INDIVIDUAIS DO TRABALHO

### 2.1.1 O contrato de trabalho

No que diz respeito às relações individuais, as principais mudanças legislativas se referem ao regime de contrato de trabalho e às condições de trabalho, incluindo nessas categorias o salário.

A duração do contrato de trabalho é o critério habitual mais utilizado para marcar os conteúdos da regulação e de suas modalidades. De fato, parte do debate atual sobre a flexibilidade se baseia na contraposição de interesses em torno desta figura: por um lado, se reclama a proteção do trabalhador mediante a estabilidade no emprego traduzida, normalmente, na limitação e exigência de causa justa para a contratação temporal. Por outro lado, a atenção dos interesses da empresa, traduzidos na maior autonomia da vontade do empresário nesta determinação.

A regra aplicada pelas legislações na América Latina, em sua origem, tem sido a preferência pelo contrato de duração indeterminada (CDI), o qual corresponde historicamente à intenção normal de quem se vincula por um acordo de vontades. Esta preferência é expressa na presunção de que o contrato de trabalho se dá por tempo indeterminado, salvo prova em contrário, admitindo modalidades de duração delimitada pelo tempo e pela natureza do trabalho.

Algumas reformas do contrato de trabalho, essencialmente na Argentina, em suas primeiras manifestações, e na Colômbia, no Chile, no Peru e, com menor amplitude, no Brasil e no Panamá, consistem em flexibilizar ou eliminar as regras que situavam o contrato de duração indeterminada como a forma “preferida” de contrato de trabalho. Têm prevalecido, nesses casos, a ideia de que o contrato de duração determinada (CDD) se adapta melhor às necessidades demandadas pela empresa, permitindo mobilidade de mão de obra e reduzindo de forma notável os custos trabalhistas.

As chamadas “novas formas de emprego” não são, na realidade, um fenômeno novo. A maior parte dos recentes tipos de contratos com tempo determinado, sejam temporais, eventuais, ou por obra ou serviço determinado, têm sido desenvolvidos tanto na lei como nas convenções coletivas, ou na

jurisprudência, em especial para alguns setores econômicos, como a agricultura, o comércio, ou a construção, caracterizados por necessidades variáveis de mão de obra segundo a temporada ou a circunstância.

Segundo os documentos de trabalho da CEPAL (1997), o contrato de trabalho é de duração indeterminada, situação que ainda se mantinha depois das reformas. O CDD só se justifica para trabalhos limitados no tempo. Essa orientação foi complementada com o princípio da estabilidade no emprego.

No início da década de 1970, nos países industrializados e, em fins da década de 1980, na América Latina, começaram a proliferar contratos de trabalho de caráter conjuntural. Pela crise econômica ou por outras razões circunstanciais, se abriram as portas para a contratação de trabalhadores por tempo limitado, sem levar em consideração a natureza do trabalho a realizar. Segundo documentos da CEPAL (1997) a multiplicação da sucessão ininterrupta de tais contratos até nossos dias tem fundado o parecer político e doutrinal de os contratos temporários constituírem, em si, uma nova categoria, questionando e modificando definitivamente o princípio, até agora indiscutido, da estabilidade no emprego. As normas sobre contratação temporária têm aparecido com extensão especial onde imperava com maior rigor o princípio da estabilidade.

A realidade recente tem demonstrado que a sucessão indefinida e incontrolada de contratos temporários supõe alterações no mercado de trabalho e nos níveis de desemprego. O CDD tende a limitar os direitos dos trabalhadores em matéria de seguridade social (cotizações parciais), de indenização por término da relação de trabalho, ou inclusive, de auxílio maternidade, o qual não somente torna mais precário o emprego e pode incidir no crescimento dos índices de pobreza.

O uso do CDD, em geral, dos contratos temporários em suas diferentes variantes, mostra-se tradicionalmente atrativo para o empregador pela facilidade que oferece para terminá-los, sem necessidade de pagar indenizações. Segundo o Relatório da OIT (2001) e documentos de trabalho da FLACSO (2000), na maioria das reformas recentes se fomenta a ampliação dos supostos para a celebração e renovação dos contratos de caráter temporário, assim como a extensão de sua duração, com olhar ao fomento do emprego e ao desenvolvimento da formação para um primeiro emprego, por necessidades econômicas, produtivas e organizativas da empresa.

Desde 1991, o CDD deixou de ser excepcional na Argentina e passou ao primeiro plano pelos incentivos estatais. As reformas de 1995 completaram o dispositivo flexível com novos tipos de CDD e isenções e, a respeito das pequenas empresas, com a eliminação de requisitos de registro ao início da contratação. Como os resultados não foram os esperados, a reforma de setembro de 1998, em contraposição com a linha adotada até então, eliminou do panorama trabalhista essas novas formas de contratação temporal, estabelecendo novamente a preferência pelo contrato por tempo indeterminado.

No Brasil, desde 1998 se permite a utilização do CDD por uma duração máxima de dois anos, ainda que com certas garantias para evitar abusos: a empresa deve ser previamente autorizada pela negociação coletiva, deve garantir-se uma indenização antecipada, se previne a contratação de trabalhadores despedidos e se limita o número de trabalhadores contratados com esta modalidade.

Segundo o Relatório da OIT (2001), a reforma colombiana, por sua vez, eliminou a duração mínima de um ano do CDD, embora mantendo algumas salvaguardas para impedir renovações indefinidas (limite de três anos como máximo).

No Chile, em 1990, se limitou a possibilidade de recorrer ao CDD, que é adotado desde 1978, com o governo de Pinochet. Até então se poderia ter um máximo de dois anos ininterruptos, e celebração do contrato sem necessidade de justificá-lo em causa objetiva e com possibilidade de prorrogá-lo indefinidamente, mediante uma interrupção breve entre dois contratos sucessivos. Com a reforma, a duração máxima passa a ser de doze meses de serviços descontínuos num prazo de quinze meses. Essa modificação, dita “para baixo” foi justificada pela existência de alguns abusos no uso do CDD.

No Equador, se manteve a duração mínima do CDD em um ano, mas os contratos eventuais, ocasionais e de temporada podem ter uma duração inferior, relacionada com a causa que lhes deu origem. Não obstante, a reforma do Código de Trabalho, promulgada em março de 2000, estabelece um novo inciso do artigo 17, relativo ao contrato por horas. Sob esse termo, se contempla de forma peculiar uma instituição já típica do direito do trabalho: o contrato em tempo parcial que, na nova regulação, implica no pagamento integral por hora de trabalho e exime o empregador do pagamento de todos os benefícios econômicos devidos ao trabalhador que tem outro tipo de contrato (incluindo gratificações, férias, e qualquer

outro benefício a mais, assim como a participação em utilidades). Esta nova modalidade, que modifica o panorama de contratações no Equador, favorece o contrato temporal sem limites de tempo, em lugar do indefinido, ao dotar o primeiro de condições mais favoráveis (e menos custosas em termos econômicos). Ademais, a recente reforma estabelece para o contrato eventual (de duração máxima de seis meses num ano) que, se este se repetir por outro ano, converter-se-á em contrato temporário. (OIT, 2001).

Conforme Relatório da OIT (2000), no Panamá se introduziu, em 1995, a possibilidade de utilizar os CDD por até dois anos durante o primeiro ano de existência da empresa, ou no caso de nova atividade desta.

O documento relata que no Peru, desde 1991 há nova modalidade de CDD, o qual pode ter duração muito extensa, prorrogável por até cinco anos em certos casos (contrato por necessidade de mercado).

Também relata o documento que na Venezuela, o contrato por tempo determinado podia ser de até três anos, só para empregados. Com a reforma, o CDD é permitido também para os operários qualificados.

Segundo os documentos de trabalho do grupo temático de investigação da FLACSO (2000), é difícil medir com precisão o impacto geral destas novas políticas de contratação, tanto por sua rapidez na promulgação quanto pela falta de dados estatísticos confiáveis. Não obstante, nos casos mais característicos (Argentina e do Peru), os efeitos trabalhistas não são especialmente alentadores. Os problemas do emprego não se têm reduzido na prática, na verdade, aumentaram apesar das reformas justificadas como meios de melhorar a competitividade das empresas, através da superação da rigidez que desalentava a criação de empregos por dificultar a dispensa ou encareciam o custo do empregado para o empregador.

O Relatório da OIT (2001) afirma que na Argentina, em particular, as leis que introduziram as novas formas de contratação não conseguiram seu objetivo de melhorar o emprego, levando a certos questionamentos sobre sua necessidade, em especial ao considerar que a Ley de Contrato de Trabajo (LCT)<sup>6</sup> não era tão rígida como se pretendia, pois permitia, mediante um aviso prévio e uma indeterminação relativamente módica, despedir por justa causa, sem justa causa ou sem causa alguma. Muito embora os atores sociais tenham negociado, em 1994, novas formas

---

<sup>6</sup> Lei nº. 20.744, a partir do Decreto nº. 390 de 1976.

de flexibilidade, sempre habilitadas por convenção coletiva por ramo. Desde 1997, com o Acordo Marco para o Emprego, a Produtividade e a Equidade Social, a precariedade se estendeu. Assim, os atores sociais tentaram reduzir radicalmente os CDD através de sua racionalização efetiva.

Ainda segundo os dados do Relatório, o melhor indicador da situação do impacto da evolução legislativa são as estatísticas oficiais: em maio de 1991, os contratos não estáveis equivaliam a 3,2% do total de contratos com desconto jubilatório (ou seja, de todos os contratos excluídos os assalariados no período de experiência e os não registrados), percentagem que se elevou em 4,1% em outubro de 1996 e maio de 1998. Porém, mais importante ainda que essa evolução da estrutura do emprego assalariado por modalidade de contratação é observar que, num setor importante como a indústria manufatureira, enquanto no período 1991-98 os contratos estáveis se reduziram em 15,1%, os temporários aumentaram em 49,8% e os não registrados em 5,3%.

No Chile se observa uma evolução similar. No caso da indústria, enquanto em 1994 a porcentagem do total de assalariados com contrato temporário representava 6%, em 1996 alcançava 9,6%. No setor da construção civil, tal percentual também aumentou, nos mesmos anos, indo de 28,7% a 34,9%; no setor de serviços, os percentuais registrados para o período vão de 5,6% a 11%.

No Peru, o uso do CDD também é crescente, e ainda maior do que nos casos anteriores. Em 1989, 20,4% do total dos assalariados na Região Metropolitana de Lima eram trabalhadores com contrato não estável, e 30,5% não tinham contrato. Em 1993, com a reforma, esses percentuais se haviam elevado para 24,5% e 35,1%, respectivamente, e em 1997, atingiram 32,5% e 41,2%. Ou seja, nesse último ano, 74% do total de assalariados ou não tinha contrato, ou tinha um CDD, frente aos 51% que se encontravam em uma dessas situações antes da reforma (OIT, 2001).

De fato, no Peru, a regulamentação é minuciosa, porém permissiva. Assim, o CDD é autorizado, em razão das necessidades de mercado, para atender aos incrementos “conjunturais” de produção, originados por variações substanciais da demanda no mercado, e pode ter uma duração de até cinco anos, o que não parece de acordo com o objetivo “conjuntural” atribuído pela lei. Ainda que a reforma houvesse tentado afrontar o mercado de trabalho com altas taxas de informalidade e de clandestinidade, onde o contrato de trabalho permanente era quase utópico, a

abertura dessas novas contratações e a flexibilidade não têm reduzido o problema do emprego, nem tampouco parece haver facilitado a formalização das relações trabalhistas. Pelo contrário, o maior problema existente, segundo as estatísticas, seria o das relações trabalhistas não registradas.

Dessa perspectiva, segundo consta nos documentos de trabalho da FLACSO (2000), os fins perseguidos pela utilização massiva do CDD parecem ser questionados, não só do ponto de vista da proteção social, senão também de sua efetividade econômica. Mais ainda, a utilização abundante do CDD pode acarretar complicações de gestão interna do pessoal e desestimular a inversão na formação de trabalhadores, com o qual se limitam, inevitavelmente a certo prazo, a capacidade técnica das empresas e as qualificações técnicas que os mercados internacionais podem requerer.

No Equador, a utilização do novo contrato por horas, além de fomentar as disparidades entre trabalhadores por tempo indeterminado e trabalhadores por horas, não permite aportar razões fundadas para supor que, por esta via, se obtenha um aumento líquido do emprego. Ao contrário, é possível esperar uma troca em sua composição, desde modalidades reguladas e protegidas a essas mais flexíveis, desprotegidas e isentas de contribuições não salariais. É provável, em consequência, que por essa via se gere uma nova forma de segmentação já que, não obstante, possa representar aberturas do ponto de vista de menores custos trabalhistas, a curto prazo.

Uma segunda vertente das reformas, além da modificação de CDI para CDD, tem consistido na ruptura progressiva do monopólio público do emprego, em especial através do reconhecimento de agências de trabalho temporárias, da qual o exemplo mais recente é o do Código da Nicarágua. Os serviços prestados pelas agências de emprego têm um papel importante em países como Brasil, Chile, México e Peru e parecem estar contribuindo para reduzir o desemprego. Em geral, a postura internacional coincide com o conteúdo destas reformas, reconhecendo o papel em favor do emprego que podem ser realizados por agências privadas, devidamente reguladas e supervisionadas. Assim, a Convenção nº 181 da OIT de 1997, sobre as agências de emprego privadas, revisa a Convenção nº 96 de 1949 e suprime o monopólio público.

Uma terceira vertente, algumas reformas admitem novas formas de subcontratação a terceiros (a submissão de mão de obra através de sociedades



cooperativas), que podem fomentar a contratação precária ou prever a não condição empregatícia dos subcontratados. Com efeito, no Peru, os membros das sociedades cooperativas não adquirem a qualidade de empregados da empresa usuária, nem tampouco da cooperativa da qual são sócios. Para efeitos de seguridade social são considerados como trabalhadores dependentes para efeitos do Sistema Privado de Pensões, Sistema Nacional de Pensões e Regime de Prestação de Saúde (lei nº 26.504 de 08/07/1995, artigo 15).

Na prática, a intermediação parece haver gerado um aumento de contratação com condições inferiores às da empresa usuária que, de forma paralela, tem reduzido o número de seus trabalhadores. Assim, segundo dados oficiais do Ministério do Trabalho, 65% das denúncias por vulneração dos direitos trabalhistas corresponderam a trabalhadores de empresas de serviços ou cooperativas de serviços (OIT, 2000).

Conforme a lei nº 25.250, na Argentina os sócios de cooperativas são considerados trabalhadores dependentes dos efeitos da aplicação da legislação laboral e de seguridade social.

Em resumo, a maior facilidade para recorrer ao CDD tem sido utilizada em praticamente todas as reformas na região como medida de fomento de emprego, inclusive sob a forma de modalidades inovadoras, ainda que com resultados discutíveis. Por isso, as últimas reformas tendem a limitar esse tipo de contratos e garantir certa estabilidade que assegure a produtividade. Na mudança, não tem havido uma tendência à ampliação do período de experiência, talvez pela amplitude que já existe para a contratação temporária.

A preferência pelo contrato por tempo indeterminado se completa tradicionalmente na legislação por limitações ao empregador para por-lhe fim, orientado pelo princípio da estabilidade no emprego, o qual tem caráter constitucional na maior parte dos países da região. Este princípio se traduz, concretamente, na proteção do trabalhador frente à dispensa arbitrária ou injustificada sem que seja sua culpa. Este é o sentido da Convenção nº 158 da OIT<sup>7</sup> sobre término da relação de trabalho que exige alegação de causa justificada

---

<sup>7</sup> A Convenção proíbe a demissão de um trabalhador, “a menos que exista para isso uma causa justificada, relacionada com sua capacidade ou seu comportamento, ou baseada nas necessidades de funcionamento da empresa, estabelecimento ou serviço” (artigo 4º). Mesmo assim, a relação de emprego não deverá ser finalizada antes que tenha sido dada ao trabalhador a possibilidade de se defender das acusações formuladas contra ele.

(relacionada com a conduta ou capacidade do trabalhador ou com as necessidades da empresa) para proceder à dispensa, estabelecendo requisito de prazo, forma e procedimentos para sua validade.

Por suas implicações econômicas e sociais, a extinção da relação de emprego por iniciativa do empregador continua sendo uma das questões mais discutidas. Para os trabalhadores, a proteção contra a dispensa é um elemento chave do direito ao emprego. Para os empregadores, uma regulação estrita da extinção da relação de trabalho pode limitar as possibilidades de adaptação da empresa às situações de mudança do mercado e às exigências de competitividade.

As dispensas qualificadas como injustificadas são as mais onerosas, já que comportam indeterminações significativamente superiores. Na prática, sem dúvida, segundo as estatísticas, são pouco frequentes.

A discussão dos temas ligados ao término da relação de trabalho se circunscreve, em geral, à despedida (extinção do contrato por vontade do empregador), a cessação por mútuo consentimento, por vontade do trabalhador ou pela chegada do término, que não causam problemas específicos ao gerar custos adicionais para a empresa. O debate centra-se, portanto, nas causas da dispensa, na duração do aviso prévio e sua possível substituição por uma compensação econômica, na indenização devida pelo empregador ao finalizar o contrato e, em menor grau, na figura da reinstalação ou reintegração, que tem uma incidência mais limitada.

O Brasil foi o primeiro país a desregulamentar e flexibilizar a dispensa, desde 1966, embora essa flexibilidade tenha sido mitigada pela Constituição de 1988, conforme a qual, enquanto não se regulamentavam os princípios do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o trabalhador despedido injustificadamente teria direito, além das quantidades depositadas no FGTS, a uma indenização equivalente a 40% dos fundos acumulados e a um aviso prévio de 30 dias, a cargo do empregador.

Posteriormente, várias reformas têm optado pela criação de fundos de extinção que flexibilizam a obrigação de indenizar (Colômbia) e a introdução de causas econômicas e estruturais que permitem dispensas por causas objetivas (Chile, Peru), com menores requisitos procedimentais e indenizações inferiores.

Segundo o Relatório da OIT (2001), no Peru, se agregaram, desde 1991, no governo de Alberto Fujimori, novas causas de dispensa, incluindo o término da

relação de trabalho por causa objetiva, para o qual é previsto um regime simplificado de compensação por tempo de serviço, com aviso prévio de 30 dias, passível de substituição pela indenização compensatória. Ainda, a extinção dos contratos de trabalho por motivos econômicos só procederia naqueles casos em que compreendesse um número de trabalhadores não menor que 10% do total de pessoal da empresa, regendo-se por um procedimento especial, o que já não procede em caso de liquidação, dissolução ou quebra da empresa. No caso da dispensa arbitrária – sem causa justificada – o trabalhador tem direito a indenização equivalente a uma remuneração ordinária mensal por cada ano de serviço, contabilizando um máximo de doze. Em se tratando de dispensa nula (sem fundamento) é prevista a reintegração, salvo quando, na execução da sentença, o trabalhador opte por indenização. Nos casos de hostilidade contra o trabalhador, este poderá optar por acionar para que cesse a hostilidade ou pelo término do contrato, em cujo caso demandará o pagamento da indenização. Porém, na mudança, o juiz não pode dispor a reincorporação do trabalhador.

Na Argentina, desde 1990, várias leis facilitaram a dispensa e simplificaram o procedimento. Assim, por exemplo, em situações de crise por razões tecnológicas e econômicas, se prevê a resolução automática dos contratos individuais e da convenção coletiva, reduzindo-se, a respeito da pequena empresa, o aviso prévio a 30 dias, qualquer que seja a antiguidade do trabalhador (no regime geral foi modificada esta instituição em 1998).

O Relatório da OIT (2001) afirma que na Venezuela, primeiro se decidiu, em 1990, eliminar a “estabilidade numérica”, destinada a manter os níveis de emprego, aumentar a duração do aviso prévio para os trabalhadores com mais de cinco anos na empresa e restringir o direito à reintegração em caso de dispensa injustificada, só frente a empregadores que ocupam dez ou mais trabalhadores. Em 1997, houve uma mudança importante das prestações e indenizações de fim de contrato, considerada mais flexível, modificando o cálculo da prestação por “antiguidade” e melhorando seu montante. Contudo, tal mudança eliminou a obrigação de recalcular as prestações acumuladas ano a ano em função do último salário, fixou um teto para a indenização por dispensa injustificada e ampliou os componentes do salário com base no qual se fazem ambos os pagamentos.

Na Colômbia, foi afetado o regime da chamada extinção, cujo montante só se poderia calcular ao final da relação de trabalho. A lei criou um sistema de

depósitos anuais da extinção em contas de capitalização individual as quais são administradas desde 1993 pelo fundo de extinção e pensões. Isso evita ao empregador o pagamento no momento da extinção do contrato de trabalho e garante, em princípio, ao trabalhador cobrar as quantidades devidas, inclusive no caso de insolvência do primeiro. As somas depositadas a título de extinção não se beneficiam do reajuste automático consecutivo aos reajustes de salário, mas sim da capitalização da conta. Assim mesmo, suprimiu-se a reintegração forçada de trabalhadores com dez anos de antiguidade, no caso de dispensa injustificada, ainda que tenham aumentado, em contrapartida, as indenizações por esse conceito. Igualmente, se estabeleceu um procedimento para controlar as suspensões e dispensas coletivas por motivos econômicos.

No Chile, havia se instituído, em 1978, no governo Pinochet, a figura do “despejado”, ou seja, o despedido sem causa, com aviso prévio e indenização equivalente a um mês de salário por ano de serviço, contabilizando um máximo de seis. Em 1990, retornou a ideia da necessidade de uma causa para poder despedir, embora se mantivesse que, na ausência de causa ou se essa não prova a dispensa, permanece a validade e se aumentam as indenizações (que passam do cômputo máximo de seis para onze meses). Introduziu-se, além disso, um novo fato causal baseado nas necessidades da empresa, estabelecimento ou serviço, tais como os derivados da racionalização ou modernização dos mesmos, tais quais produtividade, mudanças nas condições de mercado ou de economia, exigindo a separação de um ou mais trabalhadores, bem como a inadequação laboral ou técnica do trabalhador.

As indenizações por dispensas injustificadas aumentaram, igualmente, em El Salvador, Paraguai e República Dominicana. Embora na Venezuela se tenha estabelecido um teto máximo para as indenizações. Na Nicarágua, a indenização é a mais baixa de toda a região, a razão de um mês de salário por cada um dos primeiros três anos e vinte dias pelos seguintes, por no máximo de cinco meses de salário.

O Relatório da OIT (2001) aduz que em relação à dispensa coletiva, no período de 1990 a 2001, as inovações não têm sido profundas, circunscrevendo-se a uma melhor prestação dos motivos (Argentina, Chile, Panamá, Peru) relacionados, no geral, com causas econômicas e organizativas. No caso da Colômbia, a lei nº 50 de 1990 introduz um novo conceito de dispensa coletiva em relação a causas não específicas (são as previstas para as demais demissões), senão a critérios

numéricos (percentagem de trabalhadores afetados em função do tamanho da empresa). Quanto ao procedimento para efetuar-lo, a reforma tende à máxima simplificação. O caso mais assinalado é, sem dúvida, o do Peru, onde o empregador, por meio de uma perícia promovida pela parte, pode conseguir em prazo sumário uma autorização administrativa e, inclusive, em caso de silêncio administrativo, se entende aprovada a solicitação da demissão.

Em suma, o término da relação de trabalho tem sido objeto de reformas na maior parte dos países da região, configurando mudanças importantes. Num panorama geral, se tem buscado a simplificação do procedimento, a ampliação das causas que justificam a dispensa e a redução da indenização. Algumas reformas têm contado com uma franca oposição social, a qual tem provocado ulteriores revisões. A modificação do sistema passa, em determinados países, pela colocada em marcha de um sistema de fundos de extinção de forma a garantir uma proteção mínima, ainda que em caso de insolvência do empregador.

### **2.1.2 Condições de trabalho**

Iniciamos o estudo a partir da análise da relação entre a jornada de trabalho e o salário, que se calcula sobre a base da jornada ordinária diurna e prevê encargos e pagamentos adicionais em função do trabalho noturno, em feriados, ou no caso de excesso do número máximo de horas de trabalho permitido, assim como jornadas especiais em função de categorias e setores de atividade.

Em geral, as normas que regulam essa matéria não apresentam grandes diferenças de um país para outro na região, provavelmente porque a limitação da jornada tem sido uma reivindicação social tradicional, recolhida de longa data nas normas internacionais. A grande maioria dos países mantém uma jornada legal de oito horas por dia e 44 ou 48 na semana, com variantes estabelecidas essencialmente através de acordos coletivos. A duração do descanso diário é no mínimo de nove a dez horas diárias. Sem prejuízo do previsto na lei, em países como Argentina, Brasil, Colômbia, Chile ou México tem havido uma tendência ao aumento das horas efetivamente trabalhadas (superando, em alguns setores, a

jornada legal), o qual poderia ter relação com o baixo custo das horas extras e com a falta de operacionalidade dos mecanismos de controle. (FLACSO, 2000).

As reformas relativas ao tempo de trabalho têm sido consideradas fundamentais por seus promotores para facilitar a adaptação da empresa e as exigências do mercado, assim como para promover o aumento dos postos de emprego. Na América Latina são ainda incipientes, mesmo que apareçam cada vez com mais frequência e figurem, inclusive, em textos considerados jornada máxima, sem autorização administrativa e com o limite de, em média, 44 horas semanais em um lapso de oito semanas.

Na Argentina, as convenções coletivas podem estabelecer métodos de cálculo da jornada máxima sobre a base da média, de acordo com as características da atividade, o que permite a semanalização, mensualização ou anualização. A Lei Nacional de Emprego, nº 24013 de 1991, permitiu estender a anualização de jornadas na Argentina. De fato, 50% das Convenções contêm cláusulas de alteração do tempo de trabalho. Algumas convenções prevêm, inclusive, uma jornada mínima.

No Brasil<sup>8</sup>, a Constituição de 1988 já permitia a compensação de horários e a redução da jornada mediante acordo ou convenção coletiva; igualmente, estabelecia uma jornada reduzida de seis horas diárias em turnos ininterruptos, salvo negociação coletiva, o que era, sem dúvida, um ponto de abertura interessante. As mudanças introduzidas em janeiro de 1998 completaram o sistema flexível, aportando o reconhecimento legal do sistema de banco de horas (estabelecido já em algumas convenções coletivas). Este sistema permite reduzir a duração do trabalho em períodos de pouca atividade (num período de 120 dias) sem reduzir o salário, permitindo um crédito de horas a ser utilizado nos de alta atividade, sem que se supere um limite de dez horas de jornada máxima. Se o trabalhador termina seu contrato antes de utilizar o crédito, o empregador as compensará com o pagamento de horas extras.

Em 1995, começou no Brasil um processo de redução da jornada de 44 para 42 horas com compensação – pagavam-se e contabilizavam-se horas não trabalhadas, para serem trabalhadas em momentos de reativação produtiva (Acordo da Ford com o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC paulista), qualificando como

---

<sup>8</sup> As reformas das relações individuais do trabalho no Brasil serão aprofundadas no quarto e quinto capítulos.

banco de horas e que foi retomado por numerosos acordos (em especial no setor automotriz). Esse acordo pioneiro deu lugar também, em julho de 1996, a um novo acordo inovador entre as mesmas partes, no qual se pactuou por seis meses, uma semana de trabalho de quatro dias (38 horas semanais), acordando-se que a diminuição poderia ser compensada em 1997, quando se recuperaria o nível produtivo. Esse acordo fundava-se na necessidade de os sindicatos frearem dispensas iminentes e de a gerência reduzir custos permanentes.

Segundo o Relatório da OIT (2000), em alguns casos, a lei pode autorizar o trabalho em horas extras em circunstâncias excepcionais (Bolívia, República Dominicana), em outros pode estabelecer limites quantitativos (Paraguai e Venezuela). As recentes reformas mantêm certas garantias de proteção do trabalhador. Entretanto, o recurso às horas extraordinárias acima dos limites legais é uma prática corrente a expensas da criação de empregos, apesar de a extensão da jornada sustentar-se na desindustrialização e na falta de tecnologia, não constituindo um elemento impulsionador do desenvolvimento produtivo. A razão fundamental para tal é o baixo custo da prestação de horas extras, pois se calcula seu pagamento sob o salário base, que pode estar muito abaixo do salário real, e porque o baixo salário do trabalhador o força a prestar serviços além da jornada ordinária. Por outro lado, a questão do trabalho noturno, tem havido poucas reformas com novidades, e a tendência tem sido melhorar a percentagem de compensação. Unicamente o Paraguai submete o trabalho noturno à autorização administrativa.

Outro ponto abordado é o trabalho por turnos que não têm sido regulado em vários países, como é o caso de Equador, Bolívia, Brasil, Guatemala e México. Na Argentina ou Brasil, a convenção coletiva é a forma normal de regulá-lo em função das necessidades concretas da empresa.

Na Colômbia, a reforma precisou de maneira mais detalhada e flexível o trabalho por turnos, sem solução de continuidade durante todos os dias da semana, temporária ou indefinidamente, com o limite de seis horas ao dia ou 36 na semana. No Peru, se permite ao empregador a modificação dos turnos e o estabelecimento de um novo turno com trabalhadores contratados por tempo determinado. Em outros países, tais como Venezuela ou República Dominicana, a regulação dos turnos se fez em função de normas de compensação de jornadas, com limites semanais e, no caso deste último país, com pagamento de excesso como hora extra.

### 2.1.3 Salário

O Relatório da OIT de 2001 estabelece uma comparação entre os salários, nas décadas de 1980 e 1990, e conclui que, na América Latina na década de 1990, de modo geral, se tem observado uma redução do impacto do salário mínimo por meio de uma política salarial “conservadora”, de modo que na maioria dos países, em 1995, os salários mínimos reais se encontravam claramente abaixo do nível alcançado em 1980, ampliando a brecha entre os salários mínimos e os salários médios.

Como instrumento de política trabalhista, o salário mínimo tem voltado a despertar interesse em função da queda das taxas de inflação. As escassas reformas legais sobre salário mínimo estão centradas em pontos concretos. No Chile, a reforma de 1978 havia estabelecido um salário mínimo diferente para os menores de 21 anos e para os maiores de 65. Em 1990, suprimiu-se esta restrição para os maiores, mas não para os menores, que contam com uma remuneração mínima diferente. No Equador, o salário mínimo nacional deve ser revisado semestralmente, a partir do ano de 2000, e o mínimo por atividade, anualmente, e não a cada dois anos, como ocorria antes. Na República Dominicana, as tarifas por atividade econômica devem, desde 1991, ser revisadas a cada dois anos.

De outra perspectiva, segundo o Relatório da OIT (2001) a reforma venezuelana de 1997 estabeleceu a faculdade de o Executivo decretar aumentos de salários nos casos de incrementos desproporcionais do custo de vida, assim como fixar salários mínimos obrigatórios, regra que traz alguns problemas práticos. Com efeito, segundo a mesma lei, o salário deve ser fixado livremente pelas partes do contrato individual ou convenção coletiva, respeitando o mínimo legalmente estabelecido e, ao mesmo tempo, dispõe que aumentos de produtividade na empresa e na melhoria da produção causariam um aumento da remuneração. Sem dúvida, na prática, o princípio da autonomia das partes na fixação do salário acaba limitado, porque o trabalhador, com frequência, não está em condições de negociar seu salário e aceita as propostas salariais do empregador, não existindo, portanto, uma verdadeira negociação do contrato.

A flexibilidade convencional da estrutura salarial é uma prática crescente, em especial nos países com predomínio de negociação coletiva em nível de ramo de



atividade – Argentina, Brasil e Uruguai – ainda que não tenha sido explicitamente reconhecida na lei, salvo na Argentina, onde o marco dos procedimentos preventivos de crise, a própria lei prevê a possibilidade de que a convenção coletiva estabeleça a redução salarial. Em geral, os Códigos do Trabalho vigentes regulam a impossibilidade de modificar o salário acordado em convenção coletiva, permitindo-se unicamente algumas modulações relativas, por exemplo, ao pagamento de certos benefícios não salariais, ou o fracionamento de soldos complementares.

Segundo dados da CEPAL (1997), a lei argentina proibiu a indexação salarial não justificada por um aumento de produtividade e gerou uma crescente intervenção administrativa a respeito. Com efeito, por decreto se decidiu a homologação daquelas convenções coletivas, salvo os da empresa, que fixaram aumentos de salários sem financiamento assegurado mediante cláusulas destinadas a aumentar a produtividade. Assim, desde 1991 as convenções incluem sistematicamente tais cláusulas de produtividade, mas cuja justificação efetiva é discutível. Já no Peru se observa nos contratos coletivos a supressão de cláusulas com fórmulas de indexação ainda que, neste caso, sem existir uma norma legal que o exija.

Dentro da política de estabilização, conforme Relatório da OIT (2001) em um contexto de desindexação salarial e de forte redução da inflação, desde 1994 diferentes medidas outorgam, no Brasil, um papel essencial às convenções coletivas na nova estratégia de fixação das remunerações. Primeiro, se obrigou as empresas a negociarem sobre a participação nos benefícios, ou sobre outro tipo de resultado, o qual, somado à isenção de pagar contribuições patronais sobre as quantidades, tentava garantir uma diminuição dos custos trabalhistas e converter a participação num componente variável de remuneração. Outorgou-se um papel central ao sindicato da respectiva categoria. Não obstante, na prática, e enquanto as normas não estabelecem sanções nem prazos para seu cumprimento, estas não têm sido aplicadas em todas as empresas.

Sintetizando, as reformas latino-americanas não parecem questionar a necessidade de estabelecer um salário mínimo, cujo nível, na região, segue sendo baixo e nem sequer alcança, em 2000 os níveis de 1980. A tendência é a racionalização e a unificação do salário até uma clara descentralização de sua determinação através do fomento da negociação coletiva. A introdução de cláusulas convencionais que justifiquem a produtividade está prevista na lei em alguns países como, por exemplo, na Argentina.

Para sintetizar as principais mudanças laborais ocorridas na América Latina na década de 1990, utiliza-se o quadro elaborado por Cacciamali (2005), o qual apresenta as principais mudanças nas legislações trabalhistas que acompanham a liberalização econômica nos países latino-americanos. Apesar de a autora utilizar algumas categorias diferentes daquelas que foram empregadas na presente análise, cabe apresentá-las, pois representam um esforço de categorização de tais mudanças, trazendo elementos importantes para a compreensão das modificações ocorridas no mundo do trabalho na chamada década neoliberal.

Cumprir frisar que as principais mudanças introduzidas na regulamentação do mercado de trabalho na década de 1990, apesar de ocorrerem com velocidade e com estratégias políticas distintas, seguem o mesmo padrão em todos os países da região.

**Quadro 2. Mudanças nas legislações trabalhistas que acompanham a liberalização econômica nos países da América Latina**

Organização do Trabalho	Hierarquizada. Valorização da senioridade	Flexível, exigindo capacitação continuada.
Salário	Determinado.	Variável, adicionado de componentes variáveis, ou somente variável.
Aumentos salariais	Periódicos, vinculados à produtividade e indexados aos índices de preços ao consumidor	Descontínuos, associados a metas, resultados, qualidade, adaptabilidade ou bonificações.
Estabilidade	Valorizada	Valorizada apenas para o núcleo duro dos trabalhadores
Rescisão de contrato por parte do empregador	Restrições e indenizações impostas pela legislação	Diminuição ou eliminação das restrições impostas pela legislação, e diminuição ou retirada das indenizações.
Negociação coletiva	Centralizada ou por setores	Descentralizada, preferencialmente por empresa.
Contratos coletivos	Definição de um contrato "modelo"	Perda da importância do contrato "modelo"
Tipos e componentes dos contratos	Prévio à liberalização econômica	Acompanhando a liberalização econômica
Duração	Indeterminada	Diferentes arranjos. Contratos por tempo determinado, tempo parcial, temporários, verbais, e práticas de subcontratação, entre outras.
Local	Determinado e subordinado diretamente a um único empregador/local	O local de trabalho pode variar, seja pela realocação prevista nos contratos de subcontratação, ou decisões internas das empresas.
Jornada	Determinada, padronizada e em tempo integral	Variável, e não padronizada. Distribuição das horas em

		períodos trimestrais ou semestrais
Horas-extras	Prática comum. Remuneração maior imposta pela legislação	Prática de compensação de horas
Hierarquia	Definida. Predominância de níveis verticais	Definida. Predominância de equipes e níveis horizontais
Período de experimentação	Curto, restrito a dois ou três meses	Ampliado, podendo atingir seis meses ou mais
Funções e atividades	Circunscritas	Polivalência

Fonte: Elaborado e ampliado pela autora a partir de CACCIAMALI, 2005.

## 2.2 PRINCIPAIS MODIFICAÇÕES DAS RELAÇÕES COLETIVAS DO TRABALHO

As relações coletivas requerem condições mínimas de trabalho, que vão desde certo grau de organização social até um clima de liberdades públicas. Elas são centrais em nossa discussão, uma vez que constituem o cerne da própria organização sindical, refletindo-se na maneira como os sindicatos se relacionam com o Estado e o empresariado. As mínimas condições de trabalho que levariam a uma razoável institucionalização das relações coletivas de trabalho têm sido difíceis de alcançar de maneira uniforme na América Latina, devido a numerosas vicissitudes, o que, sem dúvida, gera um clima de instabilidade social, dificultando a solidez de um sistema estável de relações de trabalho.

Weller assinala que se tem registrado um descenso do nível de sindicalização na América Latina por efeito de vários fatores, entre os quais se pode mencionar os seguintes:

- a) a repressão contra o movimento sindical durante os períodos de ditaduras militares e a crise econômica dos anos 1980, que reduziram a afiliação aos sindicatos;
- b) as mudanças da legislação, que reduziram o campo da ação sindical;
- c) a deslegitimação que têm sofrido certos sindicatos por seus estreitos vínculos com partidos políticos e por práticas pouco transparentes;
- d) a vigente orientação dos sindicatos, em vários países, de dirigirem suas reivindicações somente ao Estado e não aos empresários, atitude crescentemente obsoleta no contexto da nova modalidade de desenvolvimento;
- e) a reorganização da estrutura produtiva, que aumenta o peso da pequena e média empresa, onde a organização sindical é mais difícil, e aumenta o papel de ocupações que não correspondem à pauta tradicional dos membros do sindicato (profissional e técnicos administrativos, etc.);
- f) a redução do emprego público onde, em alguns casos, os níveis de sindicalização eram elevados. (WELLER, 2000, p. 35).

Apesar dessas limitações, continua o autor, uma modernização das relações trabalhistas de acordo com as novas condições econômicas requer um reforço da capacidade dos trabalhadores para a negociação coletiva e uma menor ingerência do Estado na definição das condições de trabalho. Não obstante, em sua opinião, cumpre levar em conta que uma grande parte dos ocupados não trabalha em empresas de tamanho mínimo, o que permitiria a organização dos trabalhadores e a eficiente representação de seus interesses. Para isso, contribuem os processos de subcontratação, tanto de atividades complementares, como de segmento do processo produtivo como tal, onde as relações trabalhistas são muito diferentes para os trabalhadores das empresas “núcleo” e dos trabalhadores de outras empresas da rede produtiva. Apesar das dificuldades anotadas, conclui que “a futura institucionalidade trabalhista aparentemente se baseia numa eficiente combinação de instrumentos de negociação coletiva e de regulação pública” (WELLER, 2000, p. 36).

A isso se acrescenta que, nos últimos anos, todos os países têm enfrentado políticas de ajuste econômico, de privatização de empresas públicas e de abertura das economias, assim como diferentes processos (em maior ou menor medida) de integração regional. Esses novos fatores têm despertado o debate sobre a regulação das relações trabalhistas, adotando a lei como fonte quase única da regulamentação do sistema de relações de trabalho. Mostra clara dessa tendência é a chamada disponibilidade coletiva na Argentina, que a norma estabelece como único mecanismo a validar a flexibilização (renúncia ou rebaixamento de direitos) das condições reguladas pelos ordenamentos trabalhistas. Não obstante, junto a esse processo existem também tendências (caso argentino e brasileiro) a gerar uma regulação conjunta da flexibilidade, promovendo a negociação coletiva como meio de garantir uma flexibilidade pactuada.

Tal desenvolvimento legislativo das relações coletivas na região situa-se, assim, entre as ideias da autonomia coletiva e as tendências à intervenção e ao controle por parte do Estado, embora, em geral, a reforma se tenha gerado através de uma regulação unilateral do governo, por meio da lei. Resulta daí uma norma detalhada, salvo no Uruguai, onde as relações trabalhistas, inclusive a flexibilização, se tem desenvolvido através da negociação coletiva voluntária ou da imposição unilateral do empregador.

Segundo o Relatório da OIT (2000) quanto ao conteúdo da reforma, a generalização de regimes democráticos na região durante as décadas de 1980 e 1990, assim como a elevada taxa de ratificação das Convenções nº 87 e nº 98 da OIT<sup>9</sup> sobre liberdade sindical e proteção do direito de sindicalização e sobre o direito de sindicalização e de negociação coletiva, respectivamente, por certo contribuem para produzir uma série de revisões nessa matéria, em doze países da região, quando a completa harmonização das convenções em questão ainda é uma meta pendente em alguns países. Por outro lado, as observações da Comissão de Experts em Aplicação de Convenções e Recomendações em relação a ambas as convenções são amplas, e as queixas ante o Comitê de Liberdade Sindical mantêm um índice de constante crescimento, o que demonstra a existência de numerosas dificuldades nesta matéria.

Para abordar as relações coletivas de trabalho, a presente análise centra-se nas principais mudanças ocorridas na América Latina e no Brasil durante a década de 1990, envolvendo a liberdade sindical, a negociação coletiva e o direito de greve. Esta análise embasará o aprofundamento, no próximo capítulo, do estudo desses itens no Brasil e das principais mudanças ocorridas em relação a eles nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula.

### **2.2.1 Liberdade Sindical**

As recentes reformas apontam, em geral e formalmente, para o fortalecimento da liberdade sindical, seja por evolução da legislação ou, como o caso do Chile, pelo objetivo de restaurar o regime anterior, que está ainda no meio do caminho em direção à liberdade sindical.

---

<sup>9</sup> A Convenção 87 da OIT sobre a liberdade sindical e a proteção do direito sindical. Estabelece o direito de todos os trabalhadores e empregadores de constituir organizações que considerem convenientes e de a elas se afiliarem, sem prévia atualização, e dispõe sobre uma série de garantias para o livre funcionamento dessas organizações, sem ingerência das autoridades públicas. A Convenção 98, por sua vez, sobre o direito de sindicalização e de negociação coletiva estipula proteção contra todo ato de discriminação que reduza a liberdade sindical, proteção das organizações de trabalhadores e de empregadores contra atos de ingerência de umas nas outras, e medidas de promoção da negociação coletiva.

Caso excepcional na região é, sem dúvida, o implantado na Venezuela após a adoção da Constituição de 1999, nos artigos 95 e 293, respectivamente, os quais estabelecem disposições de ingerência na gestão dos sindicatos, em suas eleições e no manejo livre dos seus fundos. Outras normas emitidas desde então transitam na mesma via de ingerência.

Segundo Relatório da OIT (2001), além do suprimento de normas restritivas ao direito de associação (caso de El Salvador), algumas reformas tendem a facilitar o exercício deste direito, seja através da redução do número mínimo de membros requerido para constituir um sindicato (El Salvador, Panamá), ou pela simplificação do trâmite de inscrição do mesmo e a obtenção da personalidade jurídica, até chegar a consagrar a fórmula da inscrição do pleno direito em caso de silêncio administrativo e sem intervenção administrativa (Colômbia, El Salvador, Panamá e Paraguai). Outras reformas estendem o direito de sindicalização a novas categorias de trabalhadores (agricultores, em El Salvador; funcionários públicos no Chile, Nicarágua, Panamá), ou facilitam a constituição de sindicatos de empresa, ou de trabalhadores eventuais ou transitórios, ou independentes (Peru), ou por ramo de atividade (Chile), trabalhadores estrangeiros (Panamá e, em certa medida, Colômbia) ou de federações e confederações (Chile, El Salvador). Mesmo assim, a reforma colombiana trazida pela Lei nº 584 de 2000 estabelece regras que eliminam o controle da gestão interna dos sindicatos.

A instituição do “fórum sindical”, ou seja, a proteção especial da inamobibilidade que se dá ao trabalhador investido de responsabilidades sindicais, salvo em caso de justa causa por falta grave, tem sido estabelecida ou ampliada em diversos países (Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguai, República Dominicana, Venezuela), incluindo a legislação de Costa Rica, que institui a partir de 1993, normas de proteção do sindicato contra ações anti-sindicais e, especificamente, com relação às associações solidaristas. A lei venezuelana (*Ley Orgánica del Trabajo* de 1997 – LOT) contém uma proteção sindical mais detalhada e, por ocasião da reforma anterior à nova Constituição, se suprimiu a possibilidade da dissolução administrativa do sindicato.

No entanto, os efeitos práticos estão distante do que prega a legislação. As organizações sindicais são mais débeis em numerosos países e ostentam baixos índices de filiação. Isso seria reflexo direto da reforma? É difícil esclarecer esse ponto. Conforme o Relatório da OIT (2000), o certo é que as reformas se enquadram

em um contexto de fortalecimento das relações trabalhistas em nível de empresa, o que, em países onde número de pequenas e médias empresas é muito elevada, supõem um decréscimo importante do papel das organizações sindicais setoriais e, portanto, uma limitação da incorporação dos trabalhadores na estrutura sindical. Com efeito, o número mínimo para constituir sindicatos (20 em média), apesar da atomização, dificulta a incorporação dos trabalhadores a uma organização, ao não existirem, na prática, (e de forma indireta ao limitar-se na legislação) sindicatos de indústria.

Outra questão pendente é a sindicalização no setor público, em geral ignorada na lei, pouco desenvolvida ou com limitações práticas que dificultam o seu desenvolvimento (é o caso da Bolívia, Colômbia, El Salvador ou Paraguai).

Apesar da maior parte das reformas tentarem sanar deficiências legais, inspiradas no cumprimento das convenções 87 e 98 da OIT, são numerosos os problemas práticos pendentes na referida matéria.

A falta de um registro formal para inscrever os sindicatos no setor público (Peru), a necessidade de uma resolução presidencial (que exige mais de oito meses) para dotar de “legitimidade” e personalidade jurídica um sindicato (Bolívia), a imposição de trâmites burocráticos que limitam a obtenção de personalidade (El Salvador) ou a existência prolongada de práticas anti-sindicais, assim como a dispensa de dirigentes sindicais sem respeitar as garantias mínimas, são só alguns dos problemas enfrentados nas relações sindicais.

A respeito das associações e organizações de empregadores, não se observa, em geral, regulações detalhadas.

**Quadro 3. Liberdade Sindical – Mecanismos que facilitam as reformas sindicais na América Latina (anos 1990)**

MECANISMOS	PAÍSES	REFORMAS
Facilitam a criação de novos sindicatos	El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supressão de normas restritivas ao direito de associação e direito de sindicalização para os agricultores;</li> <li>• Facilita a constituição de Federações e Confederações;</li> <li>• Redução do número mínimo de membros para formar o sindicato;</li> </ul>
	Panamá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redução do número mínimo de membros para formar o sindicato;</li> <li>• Simplificação do trâmite burocrático para a criação do sindicato;</li> <li>• Estende o direito de</li> </ul>

		sindicalização para os funcionários públicos; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitam a constituição de sindicatos de trabalhadores estrangeiros.</li> </ul>
	Colômbia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Simplificação do trâmite burocrático para a criação do sindicato.</li> </ul>
	Peru	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilita a constituição de sindicatos de empresa, ou de trabalhadores eventuais ou transitórios, ou independentes;</li> </ul>
	Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilita a constituição de sindicatos por ramo de atividade e também de Federações e/ou Confederações;</li> <li>• Estende o direito de sindicalização para os funcionários públicos</li> </ul>
	Paraguai	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Simplificação do trâmite burocrático para a criação do sindicato.</li> </ul>
	Nicarágua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estende o direito de sindicalização para os funcionários públicos</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria, efetuada a partir dos seguintes documentos: (OIT, 2000 e 2001); (FLACSO, 2000); (CEPAL, 1997) e (DIEESE, 2000-2001).

**Quadro 4. Liberdade Sindical – Mecanismos de proteção aos sindicatos e ao dirigente sindical na América Latina (anos 1990)**

MECANISMOS	PAISES	REFORMAS
Proteção ao Sindicato e ao dirigente sindical	Colômbia Costa Rica; El Salvador; Guatemala; Panamá; Paraguai; República Dominicana Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação ou ampliação da proteção especial de inamobilidade do trabalhador investido de responsabilidades sindicais</li> </ul>
	Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas de proteção ao sindicato contra ações anti-sindicais.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria, efetuada a partir dos seguintes documentos: (OIT, 2000 e 2001); (FLACSO, 2000); (CEPAL, 1997) e (DIEESE, 2000-2001).



**Quadro 5. Liberdade Sindical – Mecanismos que limitam a organização sindical na América Latina (anos 1990)**

MECANISMOS	PAÍSES	REFORMAS
Dificultam a sindicalização no setor público	Bolívia Colômbia; El Salvador; Paraguai;	<ul style="list-style-type: none"> <li>A sindicalização no setor público é ignorada na lei, pouco desenvolvida ou com limitações práticas que dificultam o seu desenvolvimento.</li> </ul>
	Peru	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de um registro formal para inscrever os sindicatos do setor público.</li> </ul>
Dificultam a criação de sindicatos	Bolívia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Necessidade de uma Resolução presidencial para tornar o sindicato legítimo</li> </ul>
	El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>Imposição de trâmites burocráticos que limitam a obtenção de personalidade jurídica aos sindicatos.</li> </ul>
	Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> <li>A Constituição de 1999 permite a ingerência do Estado na gestão dos sindicatos, nas suas eleições e nas suas finanças.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria, efetuada a partir dos seguintes documentos: (OIT, 2000 e 2001); (FLACSO, 2000); (CEPAL, 1997) e (DIEESE, 2000-2001).

### 2.2.2 Negociações Coletivas

As reformas neste campo cobrem essencialmente os seguintes aspectos: desenvolvimento da negociação coletiva, a homologação e a flexibilização das relações individuais de trabalho através da negociação.

Segundo documentos da FLACSO (2000), várias reformas (Chile, República Dominicana, Venezuela – LOT) tendem a favorecer o desenvolvimento da negociação coletiva, seja mediante a extensão do número de matérias sobre as que podem versar (Panamá e Peru), ou de seu âmbito, incluída a função pública (Argentina, Paraguai, Venezuela), ou de um maior raio de ação dos acordos, as chamadas “negociações não reguladas” (Chile).

No mesmo sentido se reafirma, no caso do Chile, o valor da convenção coletiva, ao restabelecer o princípio de que suas cláusulas prevalecem sobre as de contrato individual.

Através dos documentos da FLACSO (2000), percebe-se que se tem tratado de consolidar a negociação coletiva como uma atividade sindical ao proibir, em vários países, que os grupos de trabalhadores possam contratar coletivamente quando existe um sindicato enquanto mediador (Costa Rica, El Salvador). No Peru, Equador e Colômbia a lei permite os acordos coletivos com trabalhadores não sindicalizados e, neste último país, os pactos coletivos (acordos sem participação sindical) aumentaram, desde 1990, em torno de 10% do total, ao passo que as convenções coletivas têm diminuído proporcionalmente.

Tende-se a fortalecer o papel do sindicato ao estender a obrigação de pagar cotas sindicais aos trabalhadores beneficiários de uma convenção coletiva que não estejam organizados em sindicatos (Chile, Colômbia, Equador, Venezuela), bem como ao abrir, para as federações e confederações, a possibilidade de negociar coletivamente (El Salvador).

Em relação às disposições que dificultam a celebração de convenções coletivas, Argentina mantém, com dois novos critérios, o mecanismo da homologação da convenção coletiva, mediante o qual a autoridade administrativa do trabalho aprecia a legalidade do conteúdo da convenção coletiva e lhe dá curso para a inscrição oficial da mesma, requisito necessário para sua entrada em vigência. O primeiro dentre tais critérios é a exigência de que a convenção coletiva não contenha cláusulas de indexação de salários não justificada por um aumento de produtividade, pois isto contraria a política monetária do país. O segundo, por sua vez, compreende a obrigatoriedade de incluir cláusulas para regular as relações nas pequenas empresas, salvo no caso de existir uma convenção coletiva específica para tal. Além disso, a lei intervém na autoridade administrativa na renovação da convenção coletiva para a pequena empresa, pois cria a faculdade de convocar as partes para a negociação.

Segundo dados do Relatório da OIT (2001), algumas reformas acentuam o papel da negociação coletiva para regular o contrato de trabalho, inclusive com cláusulas que alteram o esquema mínimo legal ou diminuem os benefícios dos trabalhadores. Dessa maneira, a negociação coletiva pode facilitar o recurso aos contratos por tempo determinado, ou regular a jornada ordinária de trabalho e o

trabalho em horas tradicionalmente consideradas extraordinárias mediante a criação de um banco de horas (Brasil), ou vincular o salário à produtividade (Panamá, Venezuela), ou “atualizar” os benefícios dos trabalhadores em função da realidade da empresa, para substituir benefícios, renovar ou revisar a convenção coletiva (Panamá, Paraguai), ou, ainda, eventualmente com redução de benefícios (Venezuela).

Desse modo, ainda quando em toda a região se admite, em princípio, a pluralidade de níveis de negociação, a ausência de procedimentos para a negociação por ramo de atividade, na maioria dos países, obviamente a dificulta, como ocorre na Bolívia e na Colômbia. Na Venezuela, este procedimento também é complexo, embora tenha sido desligado da arbitragem nos casos de desacordo, possibilitando, atualmente, que os sindicatos insatisfeitos recorram à greve.

Ainda segundo o Relatório da OIT (2001), vários países (Peru, por exemplo) têm optado pela negociação em nível de empresa; como ocorre na nova regulação argentina. A lei argentina promove a descentralização da negociação coletiva e sua adaptação à pequena empresa, com normas chamadas de “disponibilidade coletiva”. Segundo tais normas, é possível, por cláusula de contrato coletivo: “habilitar” o empregador para contratar trabalhadores por tempo determinado sob certas modalidades sem necessidade de o contrato coletivo ser homologado a respeito; alterar o regime legal de férias; fracionar os períodos de pagamento do décimo terceiro salário e modificar o regime de extinção do contrato de trabalho; redefinir os postos de trabalho correspondentes às categorias determinadas nos contratos coletivos de trabalho e, ainda, modificar regulações coletivas ou estatutárias aplicáveis no caso de reestruturação das plantas por razões tecnológicas, organizativas ou de mercado. Ao mesmo tempo, a “disponibilidade coletiva” consagra a intangibilidade da convenção da pequena empresa a respeito de convenções de outros âmbitos, que não podem modificar o contrato durante o prazo de vigência. A Lei nº 25.250 de 2000 admite, no caso de negociação de empresa e se a representação dos trabalhadores tiver âmbito superior a ela, também integrem a negociação os delegados sindicais ou de membros da comissão interna. Além disso, a determinação do âmbito da negociação fica atribuída diretamente aos sindicatos e organizações de empregadores a quem tenha incumbência, ficando a legitimação nas mãos do sindicato representativo.

O nível da empresa tem suas vantagens e seus limites, pela própria proximidade do empregador. O sindicato pode sentir-se mais cômodo, mas pode também ter sérias dificuldades, com traços específicos de conflitos ou, ao contrário, de ser controlado pelo empregador. Para os trabalhadores, o exercício efetivo do direito de associação pode ser mais difícil nesse nível do que em outros apesar da maior facilidade de comunicação. Além disso, a negociação de empresa tem virtudes particulares para regular com propriedade as condições de trabalho em função de sua realidade e das necessidades dos trabalhadores. Contudo, ao mesmo tempo, seu poder de unificação das ditas condições de trabalho é necessariamente menor do que o de uma negociação por ramo de atividade.

**Quadro 6. Negociação Coletiva – Mecanismos que favorecem a negociação coletiva na América Latina (anos 1990)**

MECANISMOS	PAÍSES	REFORMAS
Favorecem a negociação coletiva	Panamá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extensão do número de matérias sobre as quais podem versar a negociação coletiva.</li> </ul>
	Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelece a prevalência das cláusulas da Convenção Coletiva sobre as de Contrato Individual;</li> <li>• Estende a obrigação de pagar cotas sindicais aos trabalhadores beneficiários de uma Convenção Coletiva que não estão organizados em sindicatos.</li> </ul>
	Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proíbe que grupos de trabalhadores possam contratar coletivamente, quando o sindicato atua como mediador.</li> </ul>
	El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proíbe que grupos de trabalhadores possam contratar coletivamente, quando o sindicato atua como mediador;</li> <li>• Abre para as Federações e Confederações a possibilidade de negociar coletivamente.</li> </ul>
	Peru	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extensão do número de matérias sobre as quais podem versar a negociação coletiva;</li> <li>• A lei permite acordos coletivos com trabalhadores não sindicalizados.</li> </ul>
	Equador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A lei permite acordos coletivos com trabalhadores não sindicalizados;</li> <li>• Estende a obrigação de pagar cotas sindicais aos trabalhadores beneficiários de uma Convenção Coletiva que não estão organizados em sindicatos.</li> </ul>

	Colômbia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A lei permite acordos coletivos com trabalhadores não sindicalizados;</li> <li>• Estende a obrigação de pagar cotas sindicais aos trabalhadores beneficiários de uma Convenção Coletiva que não estão organizados em sindicatos.</li> </ul>
	Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estende a obrigação de pagar cotas sindicais aos trabalhadores beneficiários de uma Convenção Coletiva que não estão organizados em sindicatos.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria, efetuada a partir dos seguintes documentos: (OIT, 2000 e 2001); (FLACSO, 2000); (CEPAL, 1997) e (DIEESE, 2000-2001).

**Quadro 7. Negociação Coletiva – Mecanismos que dificultam a negociação coletiva na América Latina (anos 1990)**

MECANISMOS	PAÍSES	REFORMAS
Dificultam a celebração de negociação coletiva	Argentina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manutenção do mecanismo da homologação da Convenção Coletiva por intermédio de dois critérios:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Que a Convenção Coletiva não contenha cláusulas de indexação de salários não justificada por um aumento de produtividade, por ser contrária a política monetária do país;</li> <li>b) A obrigatoriedade de incluir cláusulas para regular as relações das pequenas empresas.</li> </ol> </li> </ul>
	Bolívia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausência de procedimentos para negociação por ramo de atividade.</li> </ul>
	Colômbia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausência de procedimentos para negociação por ramo de atividade.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria, efetuada a partir dos seguintes documentos: (OIT, 2001); (FLACSO, 2000); (CEPAL, 1997) e (DIEESE, 2000-2001).

**Quadro 8. Negociação Coletiva – Mecanismos que favorecem a flexibilização da legislação trabalhista na América Latina (anos 1990)**

MECANISMOS	PAÍSES	REFORMAS
Flexibilização da legislação trabalhista por intermédio da Negociação Coletiva	Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A negociação coletiva facilita o recurso aos contratos por tempo determinado e regula a jornada ordinária de trabalho e o trabalho em horas tradicionalmente consideradas extraordinárias, mediante a criação de um banco de horas.</li> </ul>
	Panamá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negociação coletiva vincula o salário à produtividade;</li> <li>• “Atualiza” os benefícios dos trabalhadores em função da realidade da empresa, para substituir benefícios, renovar ou revisar a Convenção Coletiva.</li> </ul>

	Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> <li>Negociação coletiva vincula o salário à produtividade.</li> </ul>
	Paraguai	<ul style="list-style-type: none"> <li>“Atualiza” os benefícios dos trabalhadores em função da realidade da empresa, para substituir benefícios, renovar ou revisar a Convenção Coletiva.</li> </ul>
	Peru	<ul style="list-style-type: none"> <li>Negociação Coletiva em nível de empresa.</li> </ul>
	Argentina	<ul style="list-style-type: none"> <li>Negociação Coletiva em nível de empresa;</li> <li>Descentralização da Negociação Coletiva e sua adaptação à pequena empresa, o que torna possível ao empregador: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Contratar trabalhadores por tempo determinado;</li> <li>b) Alterar o regime legal de licença anual ordinária;</li> <li>c) Fracionar os períodos de pagamento do décimo terceiro salário;</li> <li>d) Modificar o regime de extinção do contrato de trabalho, redefinir os posto de trabalho correspondentes as categorias determinadas nos contratos coletivos;</li> <li>e) Modificar as relações coletivas ou estatutárias aplicáveis no caso de reestruturação das plantas por razões tecnológicas, organizativas ou de mercado.</li> </ul> </li> </ul>

Fonte: Elaboração própria, efetuada a partir dos seguintes documentos: (OIT, 2000 e 2001); (FLACSO, 2000); (CEPAL, 1997) e (DIEESE, 2000-2001).

### 2.2.3 Conflitos e prevenção ou solução de conflitos

As legislações da América Latina se têm caracterizado por dar ao governo um marcado papel intervencionista e controlador das relações coletivas, em geral, e das situações conflitivas, em particular. Paradoxalmente, têm estado mais centradas no conflito do que no diálogo, com normas que não facilitam suficientemente a negociação nem o recurso a mecanismos para evitar ou solucionar os conflitos, talvez por uma desconfiança sobre os fenômenos coletivos e sobre o sindicalismo.

Segundo o Relatório da OIT (2000), as escassas reformas dos últimos anos parecem confirmar também uma tendência de menor intervencionismo estatal em

matéria de conflitos. Elas se referem tanto ao tema da greve quanto aos mecanismos de prevenção e solução de conflitos coletivos.

Percebe-se, nas novas normas, uma maior amplitude na regulação do conceito e supostos de procedência da greve (por exemplo, no Chile, Colômbia, Nicarágua), incluídas a greve na função pública e a greve de solidariedade. Ao mesmo tempo, algumas legislações tratam do exercício desse direito, seja mediante o estabelecimento de um pré-aviso (Paraguai) ou de um prazo para declará-la, ou de um lapso máximo de duração, de 60 dias (Colômbia).

Ainda segundo o Relatório da OIT (2000), iniciada a greve, há soluções contrapostas em relação à possibilidade de contratar outros trabalhadores: essa possibilidade é admitida no Chile e no Equador quando se trata de atender serviços mínimos não cobertos pelos grevistas, e negada na Colômbia e Paraguai, salvo, neste último, em caso de ilegalidade.

Na forma do Relatório da OIT (2000), percebe-se uma maior definição na presunção de legalidade da greve, estabelecida em um Estado (El Salvador), a precisão nos supostos de ilegalidade (Colômbia, El Salvador, Peru) e o efeito mais atenuado que se dá à declaratória de ilegalidade, no caso da Nicarágua. Ainda assim, o exercício da greve pode estar submetido a sérios condicionamentos que o desestimulam, de forma que muitas greves são declaradas ilegais.

Finalmente, algumas reformas se referem aos serviços essenciais nos quais se proíbe ou se limita a greve, e aos serviços mínimos nos casos em que esta ocorra.

O Relatório da OIT (2001) dispõe que em torno de cinco, dentre as novas legislações, tratam dos mecanismos relativos aos conflitos, em particular da conciliação e a arbitragem, facultativos ou obrigatórios. O Chile, por exemplo, prevê o livre uso da mediação e da arbitragem facultativa. O Peru, por sua parte, tem adotado uma lei especial em matéria de arbitragem. Quanto à Argentina, a lei de 1998 estabelece que o Ministério do Trabalho constituirá um serviço de mediação e arbitragem para resolver os conflitos coletivos. De qualquer maneira, o Estado conserva no geral a faculdade de decretar a arbitragem obrigatória e a retomada de tarefas, em certos casos.

**Quadro 9. Direito de Greve – Mecanismos de conflitos e prevenção ou solução de conflitos na América Latina (anos 1990)**

**Quadro 9-a**

MECANISMOS	PAÍSES	REFORMAS
Dificultam a Greve	Paraguai	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pré-aviso da deflagração da greve;</li> <li>• Admite a possibilidade de contratar outros trabalhadores para atender serviços mínimos não cobertos pelos grevistas se a greve for declarada ilegal.</li> </ul>
	Colômbia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelece um prazo para declarar a greve;</li> <li>• Estabelece um lapso máximo de duração da greve (60 dias).</li> </ul>
	Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Admite a possibilidade de contratar outros trabalhadores para atender serviços mínimos não cobertos pelos grevistas.</li> </ul>
	Equador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Admite a possibilidade de contratar outros trabalhadores para atender serviços mínimos não cobertos pelos grevistas.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria, efetuada a partir dos seguintes documentos: (OIT, 2000 e 2001); (FLACSO, 2000); (CEPAL, 1997) e (DIEESE, 2000-2001).

**Quadro 9-b**

MECANISMOS	PAÍSES	REFORMAS
Facilitam a Greve	El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Precisão nos supostos de ilegalidade da greve;</li> <li>• Há presunção da legalidade da greve.</li> </ul>
	Colômbia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Precisão nos supostos da ilegalidade da greve;</li> <li>• Impossibilita a contratação de outros trabalhadores para atender serviços mínimos não cobertos pelos grevistas.</li> </ul>
	Paraguai	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impossibilita a contratação de outros trabalhadores para atender serviços mínimos não cobertos pelos grevistas.</li> </ul>
	Peru	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Precisão nos supostos de ilegalidade da greve.</li> </ul>
	Nicarágua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efeito mais atenuado à declaratória de ilegalidade da greve.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria, efetuada a partir dos seguintes documentos: (OIT, 2000 e 2001); (FLACSO, 2000); (CEPAL, 1997) e (DIEESE, 2000-2001).

**Quadro 9-c**

MECANISMOS	PAÍSES	REFORMAS
Intervenção do Estado na arbitragem dos conflitos	Peru	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adota lei especial em matéria de arbitragem.</li> </ul>



	Argentina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei de 1998 estabelece que o Ministério do Trabalho constituirá um serviço de mediação e arbitragem para resolver os conflitos coletivos.</li> </ul>
Não intervenção do Estado na arbitragem dos conflitos	Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Livre uso da mediação e da arbitragem facultativa.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria, efetuada a partir dos seguintes documentos: (OIT, 2001); (FLACSO, 2000); (CEPAL, 1997) e (DIEESE, 2000-2001).

## 2.3 CONCLUSÃO

O levantamento da legislação do trabalho produzida na última década do século XX e dos dados disponibilizados pelos documentos analisados permitem chegar a algumas conclusões quanto às reformas e seus alcances.

Constatou-se que tem havido reformas na maioria dos países da América Latina, em maior ou menor grau. Alguns países tentaram modernizar leis que se haviam mantido inalteráveis por anos, outros quiseram harmonizar as relações de trabalho com o restabelecimento ou a consolidação das liberdades públicas. Determinadas reformas foram gerais, em outras se fizeram mudanças pontuais em certas instituições ou mecanismos. As modificações têm se dado de formas diversas. As mais comuns têm sido adotadas por lei, ao passo que outras derivam diretamente da Constituição, de direitos, ou de instruções ou diretivas.

De maneira geral, a reforma se faz por um instrumento que trata de questões do trabalho; contudo, na Argentina, por exemplo, ocorrem, também, casos importantes de textos legais sobre matéria econômica, ou sobre a pequena e média empresa, que modificam diretamente os direitos de grupos importantes de trabalhadores.

Em todo caso, em várias reformas pode haver prevalecido a influência de um fator extremo, por exemplo, o condicionamento de créditos ou de assistência de bancos internacionais; ou os comentários mediante os quais a Comissão de Experts em Aplicação de convenções e recomendações da OIT solicita de um Estado Membro que harmonize sua legislação com determinada convenção que houvesse ratificado.

Salienta-se, também, que a maioria das reformas responde a intenções de flexibilizar as relações de trabalho. Neste sentido, o Panamá alterou a legislação de 1971 de proteção estatal dos trabalhadores para privilegiar o capital através da reforma de 1995. Por sua parte, o preâmbulo da reforma colombiana de 1990 assinala que a modernização da economia faz necessário que se torne mais flexível o regime laboral para dar-lhe maior competitividade a nossos produtos, promover a inversão e incrementar a geração de emprego. O desejo dominante foi desregular certos aspectos das reformas trabalhistas, para permitir um jogo mais livre da vontade das partes no mesmo ou, o que é equivalente, um jogo mais livre da oferta e da demanda de trabalho. Estas mudanças se notam, sobretudo, em certas regulações das relações individuais.

Ainda, uma das preocupações principais que orientam as reformas mais importantes tem sido a promoção do emprego. Partindo do pressuposto de que o esquema tradicional de contrato de trabalho e o custo da dispensa são rígidos e caros, desestimulando o emprego, se tem buscado fórmulas para simplificar o início e o término dos contratos e diminuir os custos salariais, incluída a indenização por dispensa. No entanto, a flexibilidade do contrato de trabalho e o rebaixamento de seus custos não têm sido acompanhados por um crescimento do emprego assalariado, como tampouco as reformas estruturais que a têm inspirado.

A incidência da legislação laboral nos custos trabalhistas e na produtividade é óbvia. Sem dúvida, é difícil medir o impacto que podem ter no emprego, já que há outros elementos que entram em jogo, incluídas normas trabalhistas desprovidas de um componente econômico significativo. Assim, a dificuldade é ainda maior numa região onde se carece de suficiente informação e os níveis salariais são baixos.

Igualmente, o objetivo da reforma pode ter sido, em certos casos, fortalecer a posição dos trabalhadores ou de suas organizações, o que se observa, sobretudo no tratamento das relações coletivas de trabalho, e na busca de uma maior autonomia coletiva. Em alguns destes casos, a prática de individualização das relações de trabalho e a retirada do Estado significaram, necessariamente, uma maior desproteção dos trabalhadores, o que parece haver contestado os avanços da legislação reformada na direção do fortalecimento das garantias sindicais e a promoção da negociação coletiva. Esse seria um ponto chave numa análise dos efeitos econômicos e trabalhistas das reformas da legislação do trabalho produzidas durante os últimos doze anos.

Outra conclusão a que se chega, ao comparar as principais modificações que as legislações trabalhistas e sindicais da América Latina sofreram, é que elas atingiram de forma diferenciada as relações individuais e as relações coletivas do trabalho. As modificações ocorreram principalmente no primeiro caso, ou seja, atuaram no sentido de flexibilizar direitos adquiridos em relação ao contrato, formas de dispensa e horas trabalhadas, para citar alguns casos. Dos quinze itens elaborados por Cacciamali (2005) que constam no quadro citado anteriormente, apenas dois se referem às relações coletivas (negociações coletivas e contratos coletivos), enquanto os outros treze itens são modificações nas relações individuais de trabalho.

Contudo, as modificações nas relações individuais também afetam as relações coletivas do trabalho, uma vez que terão reflexo direto na forma de organização sindical, na visão das centrais sindicais sobre pluralidade e unicidade, na forma de negociação coletiva a ser adotada e na forma dos sindicatos conduzirem a greve. Para aprofundar a discussão sobre esses pontos e seus reflexos na estrutura sindical brasileira a partir da Constituição de 1988, no próximo capítulo serão abordados comparativamente segundo as visões de Maria Hermínia Tavares de Almeida, Leôncio Martins Rodrigues, Luiz Werneck Vianna e Ricardo Antunes.

### **3 A ESTRUTURA SINDICAL BRASILEIRA E A CONSTITUIÇÃO DE 1988: CONTINUIDADE E MUDANÇAS<sup>10</sup>**

Analisaremos as mudanças ocorridas na questão sindical com a promulgação da Constituição de 1988 e as negociações durante as votações dos principais itens referentes à reforma sindical, como pluralidade, direito de greve, imposto sindical. Deste modo, poderemos perceber a posição tomada pelas principais correntes do movimento sindical, pelos empresários e pelo governo, através da atuação do Ministério do Trabalho. Abordaremos as previsões dos autores analisados: Maria Hermínia Tavares de Almeida, Leôncio Martins Rodrigues, Luiz Werneck Vianna e Ricardo Antunes, sobre o futuro do sindicalismo brasileiro e, através delas, poderemos apreender em grande parte as principais ideias dos autores sobre como devem se estruturar os sindicatos, sobre como deve se organizar a luta sindical e sobre o tipo de relação que o sindicato deve estabelecer com o Estado.

O próprio papel do Estado como mediador entre empresários e trabalhadores e a intervenção nos sindicatos brasileiros através do Ministério do Trabalho passa a ser contestado pelo Novo Sindicalismo. Esse sindicalismo, que ressurgiu como movimento social no final dos anos setenta no Brasil, ganhou identidade própria através de uma posição duplamente crítica. Tomou corpo enfrentando a política salarial e trabalhista dos governos autoritários e, simultaneamente, afirmando sua diferença com relação ao movimento sindical do período populista. Opôs-se ao controle estatal sobre a fixação de reajustes salariais, sacramentado pela legislação de 1965. Estigmatizou seus efeitos perversos sobre a participação dos sindicatos, possibilitada pela velha legislação herdada da ditadura varguista. Denunciou, enfim, a excessiva ingerência do Estado nas relações de trabalho, em detrimento dos interesses dos trabalhadores.

Dos sindicalistas dos tempos do populismo, o movimento sindical desse período cobrou a acomodação à estrutura sindical corporativista, o abandono da ação entre as bases, o descuido da organização nos locais de trabalho e a escolha de uma estratégia que privilegiou a pressão sobre o governo e os acordos com as elites políticas, como via de obtenção de suas demandas (ALMEIDA, 1996).

---

<sup>10</sup> O capítulo tem por base parte da dissertação de mestrado da autora no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, no ano de 2005.

Desse modo, analisaremos as permanências e mudanças na estrutura sindical corporativista após o surgimento do Novo Sindicalismo, tendo em vista que este, já na sua origem, durante a abertura militar, criticava radicalmente a estrutura corporativista herdada do período autoritário. O debate em torno da posição dos trabalhadores, empresários e governo será analisado através da relação dúbia do Novo Sindicalismo com a estrutura sindical oficial, já que este sobrevive, expande-se e se fortalece dentro desta mesma estrutura. Esse fato trará consequências para o sindicalismo brasileiro quanto à sua organização, à sua ação e ao caráter das relações entre sindicato e Estado, tema central no estudo da estrutura sindical brasileira.

Iniciaremos pelas considerações de Maria Hermínia Tavares de Almeida, por permitirem traçar um panorama histórico do conteúdo das lutas no período. Dividiremos essas considerações em dois subitens para melhor compreensão do pensamento da autora: no primeiro, analisaremos a atuação de trabalhadores, empresários e governo frente à reforma da estrutura sindical; no segundo, abordaremos a reforma da estrutura sindical na Constituição de 1988.

### 3.1 ALMEIDA E AS TRANSFORMAÇÕES NA ESTRUTURA SINDICAL CORPORATIVISTA

Para abordar as permanências e mudanças na estrutura sindical corporativista, é fundamental a contribuição de Maria Hermínia Tavares de Almeida sobre o tema. A autora aborda as principais correntes do sindicalismo desde a abertura até a Constituição de 1988, mapeando seus interesses e suas posições em relação a vários itens, como pluralidade sindical, autonomia dos sindicatos em relação ao Estado e contribuição sindical obrigatória. Mais do que isto, a autora mapeia as principais estratégias dentro destas correntes para pressionar os deputados na aprovação das leis em relação ao mundo sindical que fariam parte da nova Constituição. Após essa luta de interesses entre as diversas forças do movimento sindical, dos empresários e do governo, desenha-se a Constituição de 1988, que será analisada pela autora, bem como o tipo de organização resultante

das mudanças do velho sistema corporativista e seus reflexos sobre as estratégias sindicais.

### **3.1.1 A atuação de Trabalhadores, Empresários e Governo frente à Reforma Sindical**

Almeida faz uma retrospectiva das críticas ao corporativismo, desde 1968 até o I Congresso de Metalúrgicos de São Bernardo do Campo, SP, ocorrido em 1973, quando veio a público a chamada Declaração de São Bernardo, que estabelecia como principais bandeiras de luta: o reconhecimento da liberdade sindical, com revogação das restrições contidas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); liberdade de contratação coletiva atendendo a peculiaridades regionais e setoriais; e simplificação da legislação trabalhista, por meio de uma Lei Básica contendo apenas os principais direitos, fundamentais e comuns a todos os trabalhadores que vivem de salário, em regime de emprego, a partir de condições mínimas hoje asseguradas.

No ano seguinte, a II Declaração de São Bernardo, produzida por um novo congresso de metalúrgicos, reafirmava as demandas do documento de 1974. A elas se somava um elenco bem mais detalhado de reivindicações. Algumas revelavam a preocupação do sindicato em penetrar nas empresas: direito a formar comissões de empresa, reconhecimento de delegados sindicais de empresa, participação dos representantes nas eleições das Comissões Internas de Prevenção de Acidentes (CIPA), direito de utilização pelo sindicato de quadros de aviso e correio interno das empresas para se comunicar com os empregados.

O ano de 1978 foi o momento em que o Novo Sindicalismo tornou-se uma corrente nacional com identidade própria. Por meio de uma atuação política destacada, marcou distância com respeito à burocracia encastelada na maioria dos sindicatos e nos órgãos superiores da estrutura sindical. Seu primeiro documento público como corrente nacional foi a Carta de Princípios, assinada por 37 entidades sindicais, que promoveram uma ruidosa dissidência no V Congresso da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI). Nesse mesmo ano, no documento intitulado “Os Trabalhadores e a Reforma Constitucional”, os sindicalistas ditos autênticos afirmam a necessidade de incluir a questão da reforma

sindical e do sistema de negociação coletiva na ordem do dia dos debates sobre a democratização do regime.

Nesse primeiro momento da construção da imagem pública do Novo Sindicalismo, a oposição ao corporativismo era radical, lembra Almeida. Ela aponta como meta, nesse período, um sistema de relações trabalhistas de corte nitidamente liberal, assentado na barganha coletiva entre os agentes situados no mercado e na liberdade de organização. Esse discurso traduzia a vivência de lideranças sindicais, sob um regime autoritário que extremara o intervencionismo estatal e utilizara todo o potencial de controle e coerção contido na legislação trabalhista. Nessa medida, era um discurso contra as limitações à ação sindical impostas autoritariamente. Mas dava firma, também, à autoconsciência da força coletiva de segmento das classes trabalhadoras, que a industrialização multiplicara e concentrara em grandes empresas.

O Estado deveria, nessa óptica, ser afastado do mundo das relações de trabalho porque sua presença, sob a forma de controle sobre os salários e os sindicatos, fora prejudicial aos trabalhadores. Isso seria possível na medida em que as novas lideranças acreditavam que a força organizada dos trabalhadores era suficiente para defendê-los diante do empresariado. Porém, aquele discurso de inspiração liberal não se alimentava apenas de experiências feitas nas grandes empresas e nos sindicatos. Ele estava embebido pela mesma rejeição ao Estado e pela mesma confiança na sociedade civil que caracterizavam as formulações do conjunto das oposições democráticas ao autoritarismo burocrático, conforme Almeida.

Em 1979, no Encontro Nacional de Dirigentes Sindicais, realizado em Niterói, tratou-se, pela primeira vez, de dar forma a uma proposta de remodelação da organização sindical. A chamada Carta de Gragoatá condensou as principais conclusões da reunião e reiterou as bandeiras gerais de liberdade e autonomia sindicais, organização nas empresas e formação de uma central única dos trabalhadores.

Os debates, entretanto, salienta Almeida, puseram à mostra as divergências existentes entre os sindicalistas renovadores acerca do grau e da extensão em que se deveria reformar a estrutura corporativista. Tais divergências diziam respeito a dois elementos essenciais do edifício corporativista: o monopólio da representação assegurado por lei e a contribuição sindical compulsória.

Todavia, afirma a autora, as disputas que animaram o encontro não se relacionavam apenas a diferenças de concepção sobre a reforma sindical. Elas indicavam um processo de ruptura que começava a opor os sindicalistas nucleados sob a concepção dos metalúrgicos de São Bernardo e aqueles que dariam vida à Unidade Sindical, e só em parte resultavam de diferenças de concepção de política sindical. Na verdade, sua razão de fundo eram as opções partidárias que punham frente a frente os que defendiam a criação de um partido de trabalhadores e os que acreditavam que as oposições deveriam ficar unidas no Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

O I Congresso da Oposição Metalúrgica de São Paulo, em 1979, foi dominado pela polêmica acesa em torno da relação entre organização por local de trabalho e sindicato oficial. Um documento final, de caráter ambíguo, consagrou a disposição de “desmantelar a atual estrutura sindical” e, simultaneamente, reconheceu o sindicato oficial como referência central na Oposição Sindical. Para Almeida, a ambiguidade da postura oposicionista foi resolvida de fato antes do que nos discursos, na medida em que as comissões internas não lograram institucionalizar-se e submergiram sob o impacto combinado da recessão industrial do início dos anos 1980 e da obstinada resistência empresarial. Além, assevera a autora, as lideranças renovadoras, que controlavam máquinas sindicais poderosas, nunca viram com bons olhos o sindicalismo alternativo esboçado por setores da Oposição Sindical Metalúrgica, apesar de apoiá-las nas disputas eleitorais.

A escolha, das oposições, de permanecerem dentro da estrutura oficial, nada tinha de surpreendente. Para Almeida, dadas a origem da liderança renovadora e as óbvias vantagens que a participação na estrutura corporativista proporcionava. Com efeito, não apenas as lideranças conservadoras com elas se beneficiavam. Foi o que se viu com maior clareza a partir de 1978, quando as greves começaram a romper o bloqueio imposto pelos governos autoritários. Os recursos que o sindicalismo oficial, sob liderança combativa, podia pôr a serviço da mobilização de massas eram consideráveis.

Neste espaço de indefinição, o governo mostrou iniciativa e foi tecendo, ao sabor das circunstâncias, uma política de reforma conservadora. De fato, afirma Almeida, o Ministério do Trabalho lançou mão de todos os instrumentos de controle e coação da atividade sindical que a lei franqueava – em particular a intervenção pra destituir diretorias sindicais – além de pressionar os empresários para “endurecer o



jogo”, sobretudo durante as negociações salariais das grandes categorias de trabalhadores paulistas, a partir de 1979.

Todavia, a atitude governamental não foi de rígido imobilismo. Ao contrário, mostrou capacidade de absorver reivindicações postas pelo movimento trabalhador, transmutando-as em medidas concretas de política social que se renovava, mantendo o essencial da política anterior. A capacidade de conservar mudando, que parece ser um traço mais geral do “governo da abertura”, é ressaltada com toda a nitidez na lei salarial (nº. 6.708), que entrou em vigor em novembro de 1979.

A nova legislação manteve o essencial da política de 1965, na visão da autora:

[...] a interferência governamental na fixação dos reajustes salariais, feita de acordo com índices – agora índice de preço ao consumidor -, calculado por agências governamentais. Todavia, a nova política incorporava demandas e experiências do movimento sindical: tornava o reajuste semestral, fazia-o escalonado por faixas salariais – prática estabelecida pelo movimento grevista de 1978-79 – e abria uma pequena brecha para negociação entre empresários e empregados em torno dos incrementos da produtividade (ALMEIDA, 1980, p.32-33)

Em meados de 1979, o governo deu ao público um extenso relatório, que o Ministério do Trabalho encomendara a uma comissão especial, propondo a reforma da legislação trabalhista brasileira. Nesta proposta, conforme Almeida, mantinha-se a essência da CLT: a regulamentação minuciosa dos direitos sociais e o intervencionismo estatal no sistema de relações profissionais. Entretanto, as mudanças sugeridas significavam uma “liberalização” da vida sindical, afrouxavam os controles sobre a atividade associativa e limitavam os instrumentos de tutela à disposição do Ministério.

Submetida à crítica acerca do movimento sindical, a proposta de atualização da CLT, ao cabo de alguns meses, fora parar no limbo. Na verdade, depois de uma frustrada tentativa de firmar trégua com o movimento sindical, passando por cima do empresariado, o governo, a partir de novembro de 1979, pareceu abandonar todo propósito reformista. Lançou-se a reverter o ímpeto grevista, infringindo derrotas aos setores chaves do movimento sindical. A atitude do governo na greve dos metalúrgicos de São Bernardo, em abril e maio de 1980, constitui o exemplo mais cru de uma postura que já se vinha renunciando, desde a greve dos metalúrgicos paulistas, em novembro de 1979.

Entretanto, a autora considera que o endurecimento do governo face à vanguarda do movimento sindical não pode ser interpretado como uma volta à política de exclusão, implementada pelos governos autoritários anteriores, e como abandono, puro e simples, da atitude da reforma conservadora. De certa forma, o movimento sindical brasileiro, no final da década de 1970, revelou uma força de Sansão<sup>11</sup>. Teve potência para passar por cima das normas estabelecidas – para a política salarial, para as greves, para o funcionamento dos sindicatos – mas faltou-lhe capacidade de criar e impor novas regras. Não dispôs sequer de condições para impedir que sua liderança mais avançada – a do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo – fosse destituída e presa, através da aplicação de uma lei sindical que o próprio governo reputava anacrônica. O movimento sindical abalou definitivamente os alicerces do sistema de relações profissionais e neste combate se exauriu sem haver logrado edificar o projeto de seus sonhos, a autonomia sindical. Desta forma permitiu a sobrevivência do velho sistema.

No final da década, o discurso dos renovadores tornara-se hegemônico no interior do movimento sindical ativo. Ele era repetido até por lideranças cuja carreira sindical se devera à facilidade com que se adaptaram às restrições impostas pelo regime autoritário, salienta Almeida. Não havia ideia clara de como passar das instituições corporativas a seu oposto. A escolha das oposições de permanecerem dentro da estrutura oficial possibilitou a rápida rearticulação do movimento sindical em escala nacional, ainda no ocaso do regime autoritário. Todavia, permitiu a sobrevivência das limitações típicas do sistema corporativista brasileiro descentralizado, desconcentrado e alicerçado em bases organizativas reduzidas. Garantiu também a preservação do que havia de conservador no sindicalismo oficial, segundo Maria Hermínia Tavares de Almeida.

A convicção de que o velho sistema era obsoleto e só se mantinha pela imposição dos governos autoritários fazia supor que ele ruiria quando já não pudesse ser garantido *manu militari*. Essa crença pareceu estar se concretizando quando todo o sistema de relações trabalhistas foi abalroado pela maré montante de greves, em 1978 e 1979. O direito de greve foi restabelecido de fato, a negociação

---

<sup>11</sup> A autora refere-se ao trabalho “The conditions for trade-union wage restraint”, 1985, onde Colin Crouch identifica três modalidades distintas da natureza do poder sindical: a de um poder bem definido e delimitado exercido no âmbito de um campo de negociação, a de um poder sindical capaz de modelar novas instituições e, entre uma e outra modalidade, situa-se o poder de Sansão, que derrubou as colunas do templo sobre sua própria cabeça.

direta entre sindicatos e empresas tornou-se frequente, estremecendo a política salarial, e os sindicatos agiram com crescente autonomia, apesar da ameaça – por vezes concretizada – da intervenção do Ministério do Trabalho. Entretanto, a estrutura sindical corporativista não só permaneceu como foi revitalizada, ao se tornar um instrumento da mobilização de massas.

Tal fato, perceptível durante a grande greve metalúrgica de São Bernardo do Campo (1980), quando a diretoria do sindicato, banida pela intervenção do Ministério do Trabalho, chegou a montar uma organização paralela, com grande legitimidade e alguns recursos. Optou, entretanto, por dissolver tal organização e organizar uma chapa que concorreu e ganhou as eleições da entidade oficial.

Na década de 1980, dois grandes blocos, de composição bastante heterogênea, disputavam as posições de poder no movimento sindical. De um lado, situavam-se as forças do Novo Sindicalismo em aliança com as Oposições Sindicais, sob a liderança incontestada de Luís Inácio Lula da Silva. De outro, a Unidade Sindical agrupava sindicalistas dos partidos comunistas ou sob sua influência, bem como dirigentes comprometidos com a manutenção das instituições corporativistas. Os dois blocos pregavam o fim da política salarial imposta e defendiam mudanças na organização sindical que aumentassem sua autonomia em relação ao Estado. Segundo Almeida:

Discrepavam quanto à natureza e à profundidade da reforma sindical pretendida. A Unidade Sindical tinha pretensões mais modestas. Não pensava em destruir o sistema corporativista; desejava-o mais forte e independente do Ministério do Trabalho. Defendia a unicidade sindical garantida por lei, a manutenção da estrutura existente – com sindicatos, federações e confederações – à qual se acoplaria uma central sindical única, e a permanência da contribuição sindical livremente gerida pelas entidades. O Novo Sindicalismo dizia querer transformar radicalmente o edifício corporativista, sem deixar claro como pretendia fazê-lo. Pregava o fim da contribuição sindical e das organizações de grau superior. Entretanto, a divergência a respeito da relação do movimento sindical com o recém-criado PT era o que efetivamente opunha os dois blocos e alimentava uma luta sem tréguas pelo controle das entidades classistas (ALMEIDA, 1996, p. 166).

Em relação ao Ministério do Trabalho, observou-se a reabertura da discussão sobre a reforma da CLT. Conforme Almeida, ele constituiu uma comissão de juristas e técnicos, encarregada de elaborar o anteprojeto de uma nova legislação trabalhista. O governo, então, deu sinal para que a Indústria Automobilística *Wolkswagen* instituisse uma comissão interna de trabalhadores, a qual estava em

fase de formação, o que poderia significar o início de uma transformação importante da estrutura sindical e do processo de negociação.

A iniciativa da maior empresa automobilística brasileira provocou reações desencontradas entre os empresários e foi denunciada pela corrente autêntica, ou novos sindicalistas, como manobra para dividir o movimento sindical em São Bernardo. Todavia, afirma Almeida, não estava descartada a possibilidade de que outras grandes empresas seguissem pelo mesmo caminho, buscando formas controladas de comunicação e entendimento com seus empregados, cujo potencial de protesto ficou demonstrado nos movimentos grevistas.

A autora reafirma, em obra de 1996, o que já havia enunciado em artigo publicado em 1980: não havia por que atribuir ao governo e aos empresários mais modernos uma atitude imobilista diante do sistema de relações profissionais vigente. Todavia, nada permitiria supor que de sua iniciativa viesse nascer um sistema radicalmente novo e liberto da “maldição” do intervencionismo do Estado. Da parte do governo, não se vislumbrava vontade de abrir mão da função mediadora, reguladora e disciplinadora dos conflitos sociais. Tampouco era possível perceber entre os empresários uma conversão temporã e tão profunda aos princípios liberais, que os dispunha a dispensar as vantagens evidentes da tutela estatal, à sombra da qual cresceram e prosperaram. Se dependesse de uns e outros – e, neste momento cabe-lhes a iniciativa – muito provavelmente ocorreria uma “liberalização” do sistema, em que se combinariam a ampliação do campo do entendimento livre no interior das empresas, com a reiteração do intervencionismo do Estado no terreno das disputas entre capital e trabalho. Não estava de todo excluído que se franqueasse novamente aos sindicatos a participação, corporativista, em organismos estatais encarregados da definição das grandes políticas sociais, como ocorreu no passado com a Previdência Social.

De outra parte, lembra Almeida, a prática concreta do movimento sindical, de 1978 a 1980, tampouco redundou na institucionalização de novas formas de relacionamento entre trabalhadores e empresariado, libertas da ingerência do Estado. Simplesmente ampliou-se o espaço de manobras no interior das antigas instituições. Em particular, não se constituiu, no período analisado, nenhuma alternativa de organização sindical à margem da legislação de viés corporativista. Ao contrário, a velha estrutura mostrou enorme vitalidade e plasticidade, apesar de todas as notórias limitações que criou ao aumento da representatividade e da

participação democrática. Também por este lado há indícios de que, mesmo do ponto de vista do movimento trabalhador, o caminho da reforma da organização sindical vigente seria mais plausível do que a via da sua substituição por um organismo novo e radicalmente diverso.

Tudo fazia crer que um modelo liberal de *collective bargaining*<sup>12</sup> não estava no horizonte de possibilidades abertas aos assalariados, no momento em que a sociedade brasileira procurava libertar-se do autoritarismo. Todavia, nos marcos de um intervencionismo estatal vindo para ficar, dado confundir-se com a constituição da ordem industrial no país, ainda não estava demarcado o terreno em que poderia vicejar um processo real de negociação coletiva e um sindicalismo mais livre, mais democrático e mais autônomo.

A disputa no movimento sindical em torno dos caminhos possíveis para alcançar esses objetivos consumou-se em 1983. Os dois blocos, formados pelo Novo Sindicalismo e pela Unidade Sindical, reuniram-se em apartados Congressos da Classe Trabalhadora (Conclat), e seus documentos oficiais trataram a reforma sindical de maneira diversa. O Conclat de São Bernardo apresentou seu Plano de Lutas e, no capítulo “Luta pelas Liberdades Democráticas”, a liberdade e autonomia sindical, o fim das intervenções nos sindicatos e o reconhecimento da CUT constituíram três dos nove pontos elencados. A reforma sindical desapareceu como tema autônomo. Por sua vez, o Conclat organizado pela Unidade Sindical deu origem à CGT e produziu a Carta da Praia Grande. Nesta, dedicava-se todo um capítulo à discussão da “unidade e organização dos trabalhadores”, condenando o pluralismo sindical, o paralelismo e o partidarismo, pouco dizendo sobre a mudança que deveria ser realizada.

Em 1984, a CUT formulou suas propostas com maior clareza, por ocasião do seu primeiro congresso. Em “Por Uma Nova Estrutura Sindical”, foram traçadas as características da organização sindical que deveria substituir a velha estrutura corporativista. Conforme as disposições do documento, a mais ampla democracia deveria reger a nova estrutura sindical, com eleições livres e diretas para todos os níveis, e ampla liberdade de expressão das correntes internas de opinião. A liberdade e autonomia sindicais deveriam ser completas, manifestas com independência em relação a patronato, governo, partidos políticos, religiões,

---

<sup>12</sup> Negociação coletiva.

ideologias, etc. Os sindicatos municipais de categoria deveriam ser substituídos por sindicatos por ramo de atividade. Novas formas de organização seriam criadas, desde os locais de trabalho até a central sindical, tanto no setor privado quanto na área pública. As assembleias poderiam definir livremente os estatutos dos diversos órgãos. Todas as formas de sustentação financeiras impostas seriam abolidas, cabendo aos trabalhadores, nos diversos ramos de atividade e instâncias organizativas, definir as novas modalidades de financiamento.

A CUT marcava, assim, na visão de Almeida, uma atitude clara de rejeição ao corporativismo estatal, sem tomar partido quanto ao pluralismo sindical. A ideia era criar um sindicato por ramo de atividade. Contudo, no limite, a aceitação do primado da vontade dos trabalhadores, expressa nas assembleias, abria brechas para o pluralismo de organizações, onde resultasse de deliberação coletiva. Por outro lado, se o modelo organizativo já tinha contornos mais nítidos, continuava indefinida a forma de concretizá-lo.

No limiar da Nova República, o sindicalismo renovador tinha um projeto de organização sindical, mas não possuía uma política para levá-lo à prática. Ele contribuía para identificar uma corrente sindical que era, também, movimento político de oposição radical ao *status quo*, encarnado pelo governo civil-militar. Esse movimento tinha uma única estratégia de demolição, na visão da autora: o confronto sustentado na mobilização de massas. Entretanto, a ausência de estratégia definida de reforma sindical não advinha apenas de orientação confrontacionista, que descartava as formas de ação diversas da pressão de massas.

O sindicalismo renovador possuía uma relação de fato ambígua com a estrutura corporativista que pretendia combater. Além de ter se originado no interior da estrutura oficial, era nela que seu poder, em expansão, estava se enraizando. Com efeito, enquanto o edifício corporativista não cedia sob a pressão das massas, as lideranças da CUT continuavam nele instaladas e ali ocupavam um espaço cada vez maior. Sua dependência da estrutura oficial não era menor do que a experimentada pelos sindicalistas da Conclat, que não desejavam liquidar o modelo corporativista, mas, apenas, liberá-lo do controle estatal (ALMEIDA, 1996, p. 169-170).

Não foram as correntes ativas no movimento que inscreveram a reforma sindical na ordem do dia do debate, nem tampouco o governo da Nova República, afirma Almeida. Nos meses finais do governo de João Baptista Figueiredo (1979-1985), a Câmara Federal aprovou a ratificação da Convenção 87 da OIT. Assinada

pelo governo brasileiro em 1949, esta deveria ser ratificada pelo Congresso Nacional para ser transformada em lei. Quando isso ocorresse, criar-se-ia a possibilidade de instauração do pluralismo sindical e de extinção da contribuição sindical compulsória. Sua lentíssima tramitação legislativa diz muito sobre a força dos interesses opostos à ratificação. A iminência de sua entrada em pauta criou a oportunidade de debate público sobre o destino das instituições corporativistas, por volta de maio de 1985. Provocou, também, a reação convergente de associações empresariais e dos sindicalistas da Conclat contra a aprovação da medida.

O maior descontentamento veio do sindicalismo patronal. As principais lideranças e entidades sindicais do empresariado desencadearam vigorosa campanha contra a aprovação da Convenção 87. Já as oposições de entidades dos trabalhadores foram menos unânimes e, por vezes, mais ambíguas. Algumas federações e confederações de empregados pronunciaram-se abertamente contra a Convenção 87, lembra Almeida. No primeiro momento, a CUT não alimentou o debate, nem manifestou com clareza suas preferências. As manifestações de oposição levaram o então Ministro do Trabalho, Almir Pazzianotto, a prometer que nenhuma reforma sindical seria feita sem consulta e participação ampla dos interessados. O assunto desapareceu da pauta de debates e da ordem do dia do Senado.

Em novembro de 1985, um pronunciamento do ministro Almir Pazzianotto trouxe à baila o tema da reforma sindical. Para Almeida (1992, p. 144) “a manifestação do ministro já não refletia tanto seu empenho em promover uma reforma profunda e negociada da organização sindical”. Com efeito, manifestava a tensão interna de um governo pressionado pela inflação montante e pela escalada do conflito grevista; era, na verdade, uma ameaça velada do governo aos sindicatos. Na opinião de Almeida, consistia em um “instrumento de pressão sobre um sindicalismo pouco disposto à automoderação e arredo em colaborar com o governo para barrar a alta descontrolada dos preços” (ALMEIDA, 1992, p. 144).

A fala do ministro desencadeou uma nova onda de pronunciamentos contrários por parte dos empresários e o debate entre os sindicalistas. Pela primeira vez, a CUT pronunciou-se publicamente pela aprovação da Convenção 87 da OIT. Os sindicatos patronais colocaram-se contrários. Presidentes de federações e confederações de trabalhadores abriram fogo cerrado sobre o Senado, para impedir a aprovação da medida. Sindicalistas da Conclat, que compunham a Unidade

Sindical e se preparavam para criar a CGT, manifestaram-se a favor da permanência da unicidade sindical, mas dividiram-se sobre a contribuição sindical. A maioria afirmava que o sindicalismo não poderia viver sem ela. Outros propuseram sua progressiva extinção.

Apesar do discurso das lideranças sindicais renovadoras ter se tornado dominante, Almeida (1996, P. 140-141) salienta que:

Era reduzida a base de apoio com que o governo Sarney poderia contar para empreender a mudança da organização sindical. A representação sindical patronal, parcela significativa das entidades de trabalhadores sem participação ativa no movimento sindical, o *establishment* do judiciário trabalhista e a burocracia ministerial formavam uma vasta coalizão a favor do *status quo*. Por outro lado, as mudanças já realizadas haviam satisfeito as principais demandas dos sindicalistas da Conclat, reduzindo, em consequência, seu entusiasmo pelo prosseguimento das reformas. Finalmente, a CUT, que tinha um projeto alternativo de organização sindical, preferia o confronto à colaboração com o Ministro do Trabalho, visto que a estratégia confrontacionista, além de fortalecer a central sindical, dava maior nitidez e coerência ao perfil oposicionista do Partido advindo do movimento, o Partido dos Trabalhadores.

### **3.1.2. A Reforma da Estrutura Sindical e a Constituição de 1988**

Durante todo o ano de 1986, em que ocorreu a eleição para a Assembleia Nacional Constituinte, a questão da reforma sindical apareceu e desapareceu da agenda pública, aponta Almeida, sempre acompanhada de promessas do ministro de apresentar um projeto de reforma, de protestos empresariais e de debates de ambiguidade entre os sindicalistas.

Dias depois de decretado o Plano Bresser (1987), foi divulgada a proposta governamental. Elaborado no Ministério do Trabalho, o projeto de lei número 164 constituiu na iniciativa reformista mais avançada de quantas haviam surgido até então. Rompia as amarras do corporativismo de Estado, tornando possível – mas não inevitável – o pluralismo sindical, e previa uma fórmula de extinção progressiva de contribuição sindical. O projeto de Pazzianotto foi de encontro a um muro de silêncio erguido por todos: empresários e trabalhadores, correntes sindicais liberalizantes e reformadoras, CUT e CGT. A política de estabilização galvanizava as atenções e energias do movimento sindical.



A partir de então, a discussão sobre a reforma sindical saiu da agenda do governo para a agenda da Assembleia Nacional Constituinte. Entretanto, ela já não era tema prioritário de quaisquer das correntes sindicais. Deixara de ser prioridade para os cegetistas, que defendiam abertamente a permanência do modelo corporativista. Não o era, tampouco, para os sindicalistas da CUT, que se movimentavam cada vez mais à vontade no interior da estrutura corporativista desafogada da tutela estatal corporativista. Na verdade, o peso político dos sindicatos oficiais no interior da CUT era cada vez maior. Ele espelhava o êxito crescente dos sindicalistas ligados à central na disputa eleitoral pelo controle das entidades. Contribuía, também, para aumentar o hiato entre a intenção de substituir a estrutura corporativista, gravada no programa da CUT, e o empenho efetivo de levá-la à prática.

O artigo 344 do anteprojeto da Comissão Arinos refletia de alguma forma o discurso do Novo Sindicalismo, ainda muito sonoro no início da Nova República, na visão de Almeida. Não obstante, ele espelhava, sobretudo, a decidida oposição ao corporativismo de Estado de seu autor, Evaristo de Moraes Filho<sup>13</sup>, cujas ideias eram conhecidas e haviam influenciado o debate em meio ao qual as propostas sindicais renovadoras foram tomando forma.

Quando a Constituinte iniciou seus trabalhos, o clima político-sindical era outro, e diversos eram, também, os protagonistas. O movimento sindical não colocou entre suas demandas prioritárias a reforma sindical, sobre a qual não lograva formar consenso. Buscou temas unificadores: a redução da jornada de trabalho, a garantia de emprego e a representação dos trabalhadores nos locais de trabalho. Por outro lado, as centrais sindicais aliaram-se às confederações para transformar o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) no grande instrumento de pressão sobre os constituintes. O aval da CUT e da CGT foi fundamental para conferir ao DIAP uma legitimidade que as confederações, sozinhas, não podiam outorgar. Com esse apoio, ele se transformou no principal interlocutor sindical dos deputados constituintes.

A natureza da coalizão sindical representada no DIAP não favorecia o trânsito de propostas de liquidação da estrutura corporativista, alerta Almeida. Ao contrário,

---

<sup>13</sup> Entre as principais obras do autor, citamos: **O problema do sindicato único no Brasil; Categoria Econômica e Enquadramento Sindical; Existe um Direito Sindical e Corporativo Autônomo?** e **A Consolidação das Leis do Trabalho e sua Reforma.**

as forças inclinadas a perpetuar o edifício corporativista predominavam e asseguravam suas posições desde o primeiro anteprojeto, que saiu da Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Serviços Públicos. Elas encontraram poderosos aliados nas entidades patronais, cujo apego à estrutura oficial já ficara patente anteriormente.

Desde o início, os partidários do pluralismo sindical ficaram em minoria, conforme Almeida. Eles podiam ser encontrados em posições de espectro político diametralmente opostas. De um lado, estavam os deputados do Partido dos Trabalhadores (PT), porta-vozes, na matéria, das posições da CUT. A eles somavam-se algumas vozes solitárias dentro do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). De outro, situavam-se a maioria do Partido da Frente Liberal (PFL) e do Partido Liberal (PL) e parcela significativa, ainda que minoritária, do Partido Democrático Social (PDS).

Na verdade, afirma Almeida, o texto produzido pela subcomissão expressou um compromisso entre o conservadorismo e a mudança. Com efeito, o artigo 5º afirmava o princípio da liberdade sindical, vedada a interferência do poder público, consagrava o direito de livre organização para servidores públicos e permitia o livre relacionamento com entidades internacionais. Dava instrumentos para combater a desconcentração, ao estabelecer sindicatos por ramo de produção e silenciar sobre a natureza da base territorial. Incentivava a democratização, consagrando a proposta da CUT de eleições diretas para todas as entidades. Entretanto, preservava o monopólio da representação, ao assegurar a unicidade da representação por base territorial.

O primeiro anteprojeto constitucional saído da comissão de sistematização – o “Cabral 1”, apresentava as seguintes características: a) mantinha e ampliava a autonomia dos sindicatos em relação ao Estado e à liberdade de organização; b) aumentava os poderes do sindicato; c) flexibilizava, sem eliminar, o monopólio da representação; d) abandonava, porém, a ideia de eleições diretas para as entidades de qualquer grau, por pressão das confederações.

Na passagem do “Cabral 1” para o anteprojeto definitivo – o “Cabral 2” –, o monopólio da representação, ancorado na unicidade sindical, voltou a ser afirmado com ênfase e clareza, salienta Almeida. Da mesma forma, foi estabelecida, com destaque, a prerrogativa da assembleia sindical de fixar contribuição compulsória

para todos os trabalhadores. O passo seguinte foi tentar prevenir qualquer ambiguidade que permitisse a contestação do monopólio da representação.

Quando o anteprojeto foi encaminhado para o primeiro turno de votação, em plenário, três emendas disputaram o apoio dos constituintes. A CUT apresentou uma proposta de emenda popular que tratava de restabelecer o princípio do pluralismo e a plena liberdade de organização, derrotada por 305 votos contra 148, com 19 abstenções. A seguir, defrontaram-se a emenda do deputado José Fogaça (PMDB), que garantia a unicidade sindical, e uma proposta do Centrão, que estabelecia o pluralismo. A Emenda Fogaça venceu por 343 votos contra 100 dados à iniciativa do Centrão, com 42 abstenções.

A votação sobre o tema do monopólio da representação patenteou a vitória esmagadora dos que se manifestaram a favor da unicidade sindical. Ela se deveu, em parte, segundo Almeida, à rejeição consciente e ideologicamente formulada do pluralismo pelos deputados dos partidos comunistas, do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e por uma minoria do PMDB. Mas expressou, sobretudo, a força de pressão dos *lobbies* das confederações, sindicatos e entidades empresariais sobre a massa de deputados que não possuía posição firmada sobre o assunto.

A nova Constituição, em seu artigo 8º, não consagrou apenas o monopólio da representação. Junto a ele, garantiu a possibilidade de sobrevivência de toda a estrutura sindical existente, inclusive das confederações. Tal estrutura saía do embate constitucional fortalecida pela extensão do direito de sindicalização aos servidores públicos, pela abolição de toda interferência governamental na vida das entidades de representação e pela possibilidade de cobrança compulsória de contribuição, descontada em folha de pagamento, e livremente estabelecida pelas assembleias. Nas hostes sindicais, a CUT ficara isolada na defesa do pluralismo. Nessa medida, o texto constitucional trouxera-lhe uma derrota. Porém, fora uma derrota em batalha na qual não havia sido grande seu empenho, afirma Almeida. Na visão da autora,

No terreno sindical, a Constituição de 1988 consagrou realidade e fantasia, conservadorismo e mudança. Ela espelhou o empenho da maioria das lideranças sindicais em dar legitimidade constitucional ao sistema de representação de interesses vigente. Ela refletiu, também, o esforço unânime de legalizar o que já fora logrado na prática social: a autonomia diante do Estado, a sindicalização dos servidores públicos, as contribuições compulsórias votadas por assembleia, a participação obrigatória dos sindicatos nas negociações coletivas. Finalmente, ela refletiu o empenho do

conjunto das lideranças sindicais de forçar, por dispositivo constitucional, o que não obtivera por pressão social: o direito de organização nos locais de trabalho (ALMEIDA, 1996, p.186).

As mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 abalaram as fundações do velho arcabouço sindical, criando brechas que permitiram uma relativa pluralidade do sistema. Ao mesmo tempo em que o monopólio da representação foi mantido e quem deveria reconhecer as novas associações às quais se conferia a exclusividade da representação. Nesse sentido, avanços na direção de um sistema de intermediação de interesses mais competitivo foram facilitados e passaram a depender muito mais das escolhas feitas pelas lideranças sindicais. Assim,

Com a promulgação da Constituição de 1988, encerrou-se o ciclo da reforma sindical impulsionada pelas forças renovadoras do sindicalismo. A arquitetura institucional dela resultante não primava pela coerência de estilo. O corporativismo estatal deu lugar a outra modalidade de edificação híbrida: corporativista em suas bases ampliadas e encimada por uma cúpula de centrais de clara inspiração pluralista. Deselegante e contraditória, ela diferia dos propósitos esboçados, dez anos antes, pelo Novo Sindicalismo, que permitia demolir o sistema corporativista com a pressão das massas. Mas exprimia o sindicalismo real, cujas feições foram se alterando ao longo dos anos 1980 (ALMEIDA, 1996, p.193)

Segundo Almeida, a estrutura corporativista preexistia ao movimento sindical que nasceu com a crise do autoritarismo. As correntes renovadoras que brotaram no seu interior e lhe deram vida possuíam uma retórica fortemente crítica das instituições sindicais. Incorporaram, ao universo sindical, extensos segmentos dos empregados públicos. Construíram centrais sindicais, das quais pelo menos uma – a CUT – logrou estabelecer uma estrutura nacional e transformar-se em protagonista político importante. Outrossim, não alteraram radicalmente as linhas mestras da construção corporativista. Tornaram-se mais livres para se movimentarem, mais independentes diante do governo, mas não ampliaram a densidade de sua representação, nem reduziram a distância que separava as entidades sindicais dos locais de trabalho. Nada fizeram, tampouco, para diminuir a desconcentração e a descentralização que caracterizavam o velho sistema. Reproduziram essas duas características ao construir uma pluralidade de centrais e, simultaneamente, reafirmarem a primazia do sindicato de circunscrição municipal.

No entender de Almeida,

Se obstáculos difíceis de transpor terminaram por desviar os renovadores de seu propósito de fortalecer as bases organizadas do movimento sindical, muitos foram os estímulos para que dirigissem seus esforços em prol da construção dos órgãos de cúpula do sistema. A formação das centrais sindicais refletiu o novo lugar ocupado pelo movimento sindical na cena política no ocaso do autoritarismo e, sobretudo, com o advento do governo civil. O primeiro impulso para constituir-las resultou do esforço em ampliar a mobilização, visando ao confronto com o governo autoritário. A importância das centrais só fez crescer durante a Nova República. De um lado, os sindicalistas tinham de constituir sua representação política perante um governo aberto ao diálogo e sensível à pressão. De outro, como no período autoritário, o governo, que manteve o controle sobre a política de salários, continuou a ser o principal destinatário das manifestações e demandas sindicais. A existência de centrais sindicais foi estimulada, se não requerida, pela centralização nas mãos do governo das decisões sobre salários e outros quesitos que influíam sobre o nível de renda dos trabalhadores (ALMEIDA, 1996, p.195).

Na análise de Almeida (1996), o novo sistema que se foi criando, durante os anos 1980, continuou bastante descentralizado, pois o poder de decisão continuou nas mãos dos sindicatos de base, devido a competição pelo poder e as diferenças político-partidárias entre grupos e lideranças sindicais. As centrais sindicais que foram criadas não resultaram da adesão das lideranças a princípios pluralistas. Elas surgiram em decorrência da disputa entre grupos e correntes em um movimento sindical em construção e da ausência de norma legal que obrigasse à representação única.

O modelo híbrido que emergiu da Constituição de 1988 e que espelhou o peso relativo dos diferentes atores que povoam o mundo das associações de interesse tem sido caracterizado por muitos como neocorporativo. Almeida acredita, ao contrário, que ele se encontra entre o corporativismo e o pluralismo, e que uma evolução rumo a esse segundo modelo não está descartada. Com efeito, de um lado, a moldura institucional consagrada na Constituição abre essa possibilidade; de outro, as condições sistêmicas que deram origem e força aos arranjos corporativistas vêm se alterando rapidamente nos últimos tempos. O longo sistema corporativista sobreviveu graças à constelação de interesses que se constituiu ao seu redor. Todavia, ressalta Almeida, esses interesses foram alimentados por certa forma de ação governamental na esfera socioeconômica, que está se transformando lenta, mas inequivocamente. Corporativismo e Estado desenvolvimentista têm inegáveis afinidades eletivas. Sem incentivos governamentais e com poucos constrangimentos legais, é pouco provável que o

corporativismo se perpetue apenas por força de interesses constituídos, os quais, apesar de poderosos, estão em declínio.

Para Almeida, o novo edifício da estrutura sindical não correspondeu à realização dos desígnios de quaisquer das correntes atuantes no mundo do trabalho. Foi antes o resultado, nem sempre previsto, de respostas forjadas no calor da disputa política entre lideranças sindicais com estratégias distintas e destas com o governo e o empresariado. A intenção de estabelecer um sindicalismo de massas enraizado nas empresas, pretendida pelo Novo Sindicalismo, perdeu impulso ao chocar-se com a dura realidade do mercado de trabalho e a impenitente resistência patronal. A crise industrial do começo dos anos 1980 enfraqueceu o pouco de organização sindical de base que foi criada. Nesse processo, submergiu, também, a minoria de ativistas que apostava em uma organização sindical alternativa, alicerçada nos locais de trabalho. Destarte, afirmaram-se aquelas lideranças que assentavam seu poder no sindicato oficial.

Nessas circunstâncias, a opção pelo sindicato oficial, feita pela maioria das lideranças renovadoras, trouxe-lhe óbvias vantagens. Para Almeida, poupou-a de uma luta difícil pelo reconhecimento de sua prerrogativa de representação dos associados perante o governo e o patronato. Simultaneamente, pôs em suas mãos recursos materiais e organizativos significativos, que podiam ser rapidamente canalizados para a reconstrução de um movimento sindical poderoso. Essa opção, não obstante, facilitou a interlocução com o empresariado, que também optara pela permanência das estruturas corporativistas, preferindo relacionar-se com os trabalhadores por intermédio de procedimentos e canais conhecidos. Todavia, ao mesmo tempo, uniu o destino das correntes renovadoras à continuidade do sistema corporativista. Fez mais fortes aqueles grupos que se contentavam com uma reforma que assegurasse mais autonomia às entidades representativas. Tornou mais ambíguo o relacionamento dos sindicalistas que formaram a CUT com o corporativismo vigente, assim como sua adesão a um modelo pluralista de representação de interesses. Possibilitou, ainda, a reprodução de uma estrutura de representação pouco densa e altamente desconcentrada e descentralizada.

A descentralização é um traço marcante do sistema brasileiro, na visão da autora. “Na sua forma original, ele se assemelhava a uma pirâmide truncada, cuja parte superior era ocupada por nove confederações, correspondentes a grandes setores da atividade” (ALMEIDA, 1996, p. 142). O surgimento das centrais sindicais,

a partir de 1983, não acarretou a centralização significativa do sindicalismo brasileiro, ainda que tenha alterado sua inserção na arena política. Além de ser em número nunca inferior a três, a acirrada competição entre as duas mais importantes inibiu iniciativas unificadas, mesmo quando suas diretrizes políticas não eram significativas.

A autora utiliza o trabalho de Heady<sup>14</sup>, que analisou países de forte tradição neocorporativa e países onde o pluralismo sindical é enraizado, para comprovar seu ponto de vista. Para ela, mesmo a CUT, a mais poderosa e institucionalizada das centrais, só na década de 1990 adquiriu algum papel na negociação coletiva, por delegação dos sindicatos a ela filiados, e goza de poder reduzido – e não formalizado de convocar ou impedir greves. Essas duas prerrogativas estão nas mãos dos sindicatos. Outrossim, além de possuir uma estrutura administrativa considerável e recursos provenientes de entidades internacionais, não deixa de depender do apoio financeiro dos sindicatos.

Já a desconcentração refere-se ao fato de que no Brasil os sindicatos são os centros reais de poder, desconcentrado e disperso em mais de 5.500 entidades espalhadas pelo país. A desconcentração tem pelo menos duas consequências importantes para a conformação do poder sindical. Ela o fragmenta e dispersa por uma miríade de sindicatos municipais, em sua maioria pouco expressivos e com exígua capacidade de barganha e fortalece o conservadorismo no mundo sindical, favorecendo o encastelamento de lideranças conservadoras nas federações e confederações, graças ao apoio de pequenas entidades, cujo voto tem peso igual ao das grandes entidades representativas.

Finalmente, para Almeida,

O novo sistema de intermediação de interesses que emergiu da ação de sindicalistas, representantes do empresariado e do governo na década de 1980 deu forma e recursos a um movimento sindical com importância política e poder inéditos na história brasileira, mas também marcou a ação sindical no período. O tipo de organização resultante das mudanças do velho sistema corporativista teve sua influência sobre as estratégias sindicais. Desconcentração e baixa centralização facilitaram um comportamento coletivo pouco atento aos efeitos econômicos agregados

---

<sup>14</sup> Heady, 1971: 432-433. O autor constrói um índice de centralização sindical composto de quatro indicadores: o grau em que as centrais sindicais têm autoridade para intervir nas negociações salariais; seu poder formal de controlar a ação grevista, seja pela administração dos fundos de greve, seja sob a forma de poder de convocar, impedir e pôr fim a paralisações; o número de funcionários das centrais sindicais para cada cem mil filiados, e a quantidade de recursos recebidos a título de contribuição de seus membros.

das iniciativas sindicais. Para as lideranças sindicais renovadoras e combativas, a luta pelos interesses dos trabalhadores geralmente se confundiu com a defesa “dos interesses de base”, ou seja, dos trabalhadores de sua jurisdição territorial. Especialmente quando o assunto era salário. Desta forma, a desconcentração e a descentralização favoreceram um tipo de ação sindical que privilegiou as lutas pela indexação e contribuiu para a formação de coalizões defensivas, que marcaram a longa década em que governo e sociedade foram derrotados pela inflação (ALMEIDA, 1996, p. 197).

Sistematizando o pensamento de Almeida sobre o sindicalismo do fim dos anos 1970 e dos anos 1980, importa salientar que este conseguiu superar as normas estabelecidas, mas não foi capaz de criar e impor novas regras. Em outras palavras, as lideranças combativas do Novo Sindicalismo acomodaram-se à estrutura sindical corporativista, uma vez que esta era muito importante na expansão rápida da organização do Novo Sindicalismo e do PT em nível nacional. Além disto, o governo não estava disposto a abrir mão da sua ação mediadora entre trabalhadores e empresários, e estes últimos não estavam tão convertidos à cartilha neoliberal para dispensar a tutela estatal.

Ao apresentar seu projeto de lei, a Comissão Arinos refletia a posição do Novo Sindicalismo de crítica ao corporativismo sindical. O fato de esse projeto ter sido deixado de lado já prenunciava, segundo Almeida, o que seria a Constituição de 1988 no que se refere ao tema sindical. Resultou dela a consagração do monopólio da representação, assegurando a sobrevivência da estrutura sindical corporativista, a extensão do direito de sindicalização, autonomia sindical e cobrança compulsória da contribuição sindical. A tese do pluralismo sindical fora derrotada, mas nem mesmo a CUT tinha se empenhado profundamente em defendê-la. Por outro lado, a desconcentração e a descentralização da organização sindical foram reforçadas e favoreceram um tipo de ação sindical que privilegiou as lutas pelas indexações numa atitude defensiva, que caracterizou o período estudado.

### 3.2 RODRIGUES E A PERMANÊNCIA DA ESTRUTURA SINDICAL CORPORATIVISTA

Abordaremos o pensamento de Leôncio Martins Rodrigues através de duas ideias centrais. Na primeira, destacando as permanências do modelo corporativista apesar da crítica a este modelo e do fato de a reforma sindical estar constantemente



em pauta. Na segunda, de forma a assinalar as perspectivas futuras do sindicalismo brasileiro, o que nos interessa particularmente, na medida em que o autor o faz do ponto de vista das mudanças e das continuidades da estrutura corporativista, englobando a relação entre sindicato e Estado.

Inicia, o autor, observando que, referindo-se ao sindicalismo do período populista, a relação de lideranças e ativistas sindicais com as instituições corporativistas sempre foi carregada de tensão e ambiguidade. A crítica aos mecanismos que asseguravam o controle governamental sobre a vida associativa poucas vezes esteve ausente da retórica sindical. Desde os anos 1940, alimentou tentativas de reforma visando maior autonomia sindical em relação ao Estado ou conviveu com a aceitação, na prática, das características essenciais da organização desenhada na CLT.

Rodrigues (1966), afirma que a estrutura sindical criada no período do Estado Novo permaneceu a mesma, continuando as associações profissionais dos trabalhadores como instituições ligadas ao Estado e garantidas por ele. Nesse contexto, a ingerência governamental nos assuntos internos dos sindicatos continuava sempre possível e, a bem dizer, flutuava ao sabor da conjuntura política geral e da orientação dos grupos políticos que controlavam a máquina administrativa e o poder. O imposto sindical, principalmente, elemento essencial para a manutenção do aparelho burocrático-administrativo, persistia inalterável através de sucessivos governos. Malgrado as críticas que periodicamente se levantavam contra ele, principalmente por parte dos setores políticos tradicionais, nenhum esforço sério para sua abolição tinha sido realizado.

Tampouco se verificou, depois de 1945, qualquer tentativa para a reconstrução do sistema sindical brasileiro no seu conjunto, tanto por parte das diversas tendências que pretendiam o domínio de tal sistema – comunistas, trabalhistas, nacionalistas, independentes, católicos – como por parte das camadas superiores, apesar de determinadas facções conservadoras, sobretudo quando estavam fora do poder, reclamarem contra a ingerência política do governo e protestavam contra o “sindicalismo artificial”, proclamando a necessidade de um “sindicalismo verdadeiro”, mais ou menos segundo modelo norte-americano.

No entanto, essas críticas não encontraram, segundo Rodrigues, condições para acarretar uma reestruturação mais profunda do movimento sindical. Aos grupos políticos, os quais assumiram o poder a vinculação que unia o sindicato ao Estado,

fornecia os instrumentos legais e administrativos que permitiam um relativo controle do movimento operário, mantendo sempre abertas as possibilidades de diálogos e freando o desenvolvimento das tendências mais radicais. Aos diretores e líderes sindicais, o apoio financeiro obtido através da arrecadação do imposto sindical permitia uma situação cômoda, que não obrigava aos sindicatos, para subsistirem, realizar um esforço sério e de êxito problemático de arrecadação de parcelas ponderáveis das classes trabalhadoras, que permaneciam desorganizadas.

Ao analisar as perspectivas do movimento sindical, em artigo escrito em 1979, Rodrigues aponta dois aspectos que precisam ser examinados: 1º) as possibilidades de algum tipo de modificação no controle que o Ministério do Trabalho exerce sobre a organização sindical; 2º) posto isto, quais as tendências sindicais e quais as orientações ideológicas tenderão a predominar nos próximos anos?

Nesse sentido, o autor previa, do ponto de vista da organização propriamente dita, a pressão dos trabalhadores das grandes empresas, com a possibilidade de atenuar ou mesmo eliminar os controles governamentais sobre os sindicatos, especialmente a eliminação das restrições ao direito de greve. Paralelamente, observar-se-á também a tendência no sentido das negociações por empresas e não por ramo, como atualmente. Alguns desses fatores poderão impulsionar algumas tendências operárias no sentido de um “sindicalismo associativo”, o qual tende a representar os interesses de seus associados e não os “interesses gerais” do proletariado.

Contudo, enfatiza o autor, certas características do sistema político brasileiro podem estimular uma ação global da classe operária. Para ele, um dos maiores obstáculos para a expansão de um “exclusivismo” profissional, na classe operária, é justamente a presença do Estado. Nesse sentido, afirma

O papel desempenhado pelo Estado no sistema econômico, seja como maior empregador do país, seja no sentido de controlar o preço da força de trabalho em escala nacional, estimula o desenvolvimento de um sindicalismo que necessita pensar os problemas gerais da classe trabalhadora e outras camadas assalariadas. Conseqüentemente, o intervencionismo estatal, contraditoriamente, se de um lado age no sentido de manter a classe operária sob a passividade, através do controle dos sindicatos, por outro lado, é um fator de politização, quando os trabalhadores encontram meios de reivindicação autônoma (RODRIGUES, 1979, p. 51).

Em relação ao futuro do movimento sindical, Rodrigues observa, ainda, que o

movimento operário dos anos 1970 reapareceu dentro do sindicalismo oficial, e não fora dele (as greves não foram conduzidas por organizações paralelas). Assim, a estrutura sindical oficial está sendo contestada a partir dela mesma. Isso leva o autor a sugerir que o movimento operário emergente orienta-se no sentido da reforma da estrutura sindical, e não na sua destruição. Soma-se a isso o fato de que mesmo as oposições sindicais, quando surgem, propõem-se a lutar pelo controle dos sindicatos oficiais em lugar de pretender o esvaziamento destes.

Rodrigues, ao concluir, afirma que, considerando unicamente o meio técnico-industrial e a situação imediata de trabalho, observam-se muitas condições que favoreceriam um tipo de orientação sindical mais “à americana”. Entretanto, a greve de 1979 mostrou a dificuldade de se circunscrever o conflito a uma relação de forças entre operários e empresas. A atuação do Ministério do Trabalho promoveu a entrada de outras forças no conflito, ao lado dos trabalhadores. Afirma que mesmo as frações mais fortes da classe trabalhadora, mais ciosas de sua autonomia, não podem prescindir de certas alianças quando de um enfrentamento de maior envergadura com o patronato apoiado pelo Estado.

Reafirmando a ideia publicada em 1979, na qual não vê uma mudança muito grande no quadro sindical no período de redemocratização, o autor acrescenta que tampouco ocorre essa mudança em 1990, quando é formada a CUT. Rodrigues classifica o Plano de Lutas resultante do I Congresso Nacional da CUT (CONCUT), de 1984, já referido por Almeida (1996), como bastante ambicioso, pois previa desde o desmantelamento da estrutura corporativista até a reforma agrária.

Contudo, lembra Rodrigues (1990), a CUT era uma central ainda em fase de formação, neste período, e não tinha condições nem de realizar sozinha uma greve geral. O plano de lutas não era para ser posto em prática. Conforme assevera, aconteceu o mesmo nos outros encontros que foram realizados pela CUT, nos quais as palavras de ordem mais radicais foram simplesmente ignoradas. O autor questiona, então, quais as razões implícitas e explícitas que levam à aprovação de documentos de caráter geral e difuso que não servem para nortear a atuação da entidade no intervalo entre os congressos. Rodrigues responde

Pensamos, aqui, que o hábito de botar no papel uma amplíssima gama de demandas, que devem construir o Plano de Lutas da entidade, decorre, em parte, da necessidade, nem sempre manifesta, de construção de uma identidade através da afirmação de posições que diferenciem a CUT de

outras centrais, e em parte, das próprias disputas internas à própria CUT. É impossível deixar de relacionar este aspecto à motivação anticapitalista e antiliberal que move boa parte dos delegados nos congressos da entidade. Apesar da presença de lideranças de origem operária, mais pragmática, a CUT é, em comparação com as demais centrais, uma entidade fortemente intelectualizada (RODRIGUES, 1990, p. 10).

A prática cotidiana dos sindicatos e associações filiados à CUT tende a ser consumida pelos problemas práticos da administração e das reivindicações modestas e convencionais. Contudo, o clima dos congressos é diferente. Para Rodrigues,

Neles, trava-se o confronto ideológico que exige armas intelectuais: conhecimentos, informações, domínio de teoria, ou seja, muito saber. O duelo ideológico efetua-se numa arena momentaneamente isolada do resto do mundo e tendo como referência apenas as fronteiras do próprio congresso. Nestes dias, predominam o simbólico, o expressivo e o espetáculo: manifestos, panfletos, teses, discursos, faixas, palavras de ordem, bandeiras e, naturalmente, os conchavos de bastidores (RODRIGUES, 1990, p. 11).

Os congressos, além de eleger os dirigentes, devem traçar a linha de ação para os anos seguintes. A definição da ação futura passa pelo político e não pelo ideológico, segundo Rodrigues. As lideranças mais intelectualizadas das associações e sindicatos de classe média, em geral mais à esquerda, assim como os delegados dos pequenos grupos radicais alimentam a ilusão de que a aprovação de suas teses significa a sua realização. Nos congressos, está a nata dos ativistas da CUT, proporcionando uma audiência que, frequentemente, os “esquerdistas” não têm ao alcance da voz.

Para a esquerda radical, cada congresso é uma ocasião privilegiada de se fazer ouvir e de acuar os dirigentes sindicais mais moderados. Muitas lideranças, principalmente as de classe média intelectualizada, vieram da resistência ao regime militar. As experiências das lutas pretéritas contra a ditadura não foram as mesmas entre os militantes das diferentes facções que participaram da formação da CUT. As lideranças que ocupavam posições na estrutura do sindicalismo oficial tiveram um tipo de resistência ao regime militar muito diferente daquele das que participaram da luta armada, das prisões e do exílio.

De modo geral, os trabalhadores que ocupavam as diretorias dos sindicatos não tinham experiência de atuação em organizações políticas clandestinas semelhantes a dos membros das oposições sindicais e dos estudantes, ou ex-

estudantes, ou intelectuais, que atuavam há mais tempo na esquerda brasileira. Estes pretendiam fazer da CUT basicamente um instrumento de luta pelo socialismo, enquanto os primeiros viam a CUT como um organismo de coordenação das lutas sindicais. Nesse primeiro congresso, as divergências entre as duas concepções já despontavam. Porém, apenas no segundo elas iriam explicitar-se inteiramente. No quadro de luta pelo controle da CUT, a introdução de certas reivindicações “mais à esquerda” no Plano de Lutas serve para forçar opções políticas, ou “desmascarar” os dirigentes “mais vacilantes”, que são geralmente os que ocupam postos nas diretorias dos sindicatos e, teoricamente, teriam a obrigação de aplicar as resoluções votadas em plenário.

O advento do governo civil alterou os termos em que a questão da reforma sindical haveria de se colocar. Os dois grandes blocos sindicais – representados pela CUT e pela Conclat – não tomaram a dianteira na direção da reforma. A iniciativa passou para o governo.

Recém-empossado, o ministro Almir Pazzianotto tomou três medidas liberalizantes, com as quais o governo da Nova República tratava de sinalizar sua disposição de inaugurar uma nova fase nas relações entre a administração e o mundo sindical. As lideranças sindicais, afastadas de seus cargos por força da intervenção baseada no artigo 530 da CLT, tiveram anistia; aboliu-se o controle ministerial sobre as eleições sindicais e as centrais sindicais foram reconhecidas. O ministro anunciou, também, a formação da comissão ministerial para propor um debate sobre uma ampla reforma da CLT. Além de reconhecer a obsolescência do velho estatuto varguista, que ele próprio tantas vezes sublinhara, o ministro atendia a uma demanda formulada pelos sindicalistas renovadores desde os anos 1970.

Essas primeiras iniciativas pareciam prefigurar uma política trabalhista ativa e feita em diálogo com as representações sindicais. Todavia, o impulso reformista do governo logo arrefeceu. Além do mais, como observa Rodrigues (1990, p. 7 a 33), a estrutura sindical corporativista era muito importante para a expansão rápida da organização do PT em escala nacional. Na visão de Rodrigues, isso é perfeitamente explicável porque, ao analisar a CUT, fica perceptível que

Mesmo as tendências consideradas mais agressivas, mais à esquerda, atuam através dos sindicatos oficiais. É desse interior que buscam mobilizar os trabalhadores. No final, apesar do discurso anticorporativo, toda a atuação prática das lideranças ‘combativas’ e de esquerda acaba por

resultar no fortalecimento do sindicalismo oficial e do corporativismo, que, suspeitamos, seja mais interessante controlar do que destruir. Mesmo as oposições sindicais, em princípio mais críticas diante do sindicalismo corporativo, lutam precisamente para ganhar a direção dos sindicatos oficiais e não para construir organizações paralelas ou autônomas. Apenas esse fato, quer dizer, o fato de a CUT estar montada, assim como as demais centrais, sobre a estrutura sindical oficial, compromete qualquer tentativa de elaboração de um projeto sindical de esquerda que possa ter alguma semelhança mais estreita com correntes sindicais do passado (RODRIGUES, 1990, p. 25).

Podemos apreender do pensamento de Rodrigues que os períodos democráticos, em especial após o Estado Novo e a Ditadura Civil-Militar no Brasil, não provocaram mudanças profundas na nossa estrutura sindical rumo a uma democratização dentro dos sindicatos, entre eles e destes com o Estado. Após 1945, segundo Rodrigues, não houve espaços para a reconstrução do nosso sistema sindical por comunistas, trabalhistas, independentes, católicos ou pelas camadas superiores por não haver interesse na mudança. Com o fim da Ditadura Civil-Militar, o desmantelamento da estrutura sindical corporativista não se efetivou, tendo em vista que as propostas da CUT não conseguiram ultrapassar o nível do discurso. Soma-se a isso o fato de a CUT ter se utilizado dessa estrutura para realizar a sua expansão e para construir o PT.

### 3.3 VIANNA, O NOVO SINDICALISMO E O PT NO PROCESSO DE RECONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA

A discussão sobre o Novo Sindicalismo, as mudanças e permanências na estrutura sindical corporativista não estaria completa sem nos dedicarmos ao pensamento de Luiz Werneck Vianna. Na análise de Vianna sobre as greves do ABC, a discussão se encaminha para as possíveis mudanças da CLT e, de modo mais abrangente, para a estrutura sindical corporativista. O autor situará o Novo Sindicalismo junto aos movimentos sociais no período da redemocratização, analisará as influências que geraram um novo tipo de comportamento, bem como o tipo de interesses que movem este grupo. Por fim, o autor estudará o papel da política no sindicalismo e a criação do Partido dos Trabalhadores e as estratégias que devem nortear o sindicalismo na sua atuação política após a Constituição de 1988.

Na crítica à estratégia confrontacionista utilizada nas greves do ABC, Vianna afirma que o momento de admiração pela classe operária do ABC não impede o necessário julgamento do erro na condução da greve, pelos efeitos políticos prejudiciais já produzidos e pelo risco de novos efeitos negativos quanto às recentes conquistas do movimento democrático. O desconfiar da política, o culto à espontaneidade e à classe operária como categoria abstrata fizeram com que seus líderes não procurassem – ao contrário, evitassem – representar a classe. A rigor, desejavam encarná-la. Esse tipo de prática, que ignora a mediação da política, tem encaminhado cada reivindicação para uma solução de confronto das massas contra o regime, desconhecendo as claras exigências da luta pelo alargamento das liberdades democráticas e dos direitos civis e de uma judiciosa avaliação da situação concreta.

Segundo Vianna, os conflitos sociais emergentes em nossa sociedade precisam encontrar canais legítimos e democráticos de expressão, o que implica a necessidade do abandono desse caprichoso plano de Estado-Maior, que se apoia na inverossímil suposição de que os movimentos sociais possam ser controlados como variáveis em problemas de matemática. Como vemos, em São Bernardo, a despolitização desses movimentos sociais que, para abrir passagem, são obrigados a se chocar com as instituições autoritárias do regime, como a CLT, aponta para a urgente necessidade do estabelecimento do Estado de Direito democrático. A greve do ABC veio demonstrar a incapacidade da CLT em regular o mercado de trabalho e o caráter impositivo de uma plena institucionalização democrática da sociedade, sob pena de rondarmos todos à beira da catástrofe.

Para Vianna, de outro ângulo, o caso do ABC também é educativo. Dada a séria crise política, econômica e social do país, é muito grande o potencial de perigo trazido em cada movimentação social que não incorpore a estratégia e a tática democrática e não tome como referência necessária um prévio conhecimento do terreno e das forças sociais e políticas envolvidas.

Analisando os três primeiros anos do governo de José Sarney, Vianna detecta três grandes temas que ocuparam a agenda trabalhista: a negociação coletiva, o direito de greve e a mudança da estrutura sindical corporativista. Os dois primeiros entrelaçaram-se com o desafio de substituir a política salarial impositiva, herdada do autoritarismo, por formas de regulação dos reajustes compatíveis com a liberdade conquistada. A discussão sobre eles foi intermitente durante quase todo o governo

Sarney, sem chegar a bom termo. As iniciativas governamentais foram sistematicamente bloqueadas, por pressão do empresariado e das entidades de trabalhadores. Uns e outros tampouco logravam oferecer soluções politicamente viáveis.

Segundo Vianna, em artigo publicado em 1990, ou seja, após as eleições de 1989, viveu-se, no período de abertura do regime ditatorial no Brasil, um conjunto complexo de mudanças que repercutiu sobre o sistema da ordem. Tais mudanças implicaram no esvaziamento das formas de controle tradicionais exercidas pelas elites sobre as classes subalternas (coronelismo, clientelismo), sobretudo o velho corporativismo de Estado, que perdeu sua antiga capacidade de solidarizar o sindicalismo a ele. Essas mudanças, ainda, explicam a autonomização do voto das classes subalternas, mesmo nas pequenas cidades do interior, a ampliação do sindicalismo rural e a ruptura do sindicalismo moderno industrial com a fórmula corporativa da CLT. Vianna chama a esse processo – a um tempo demográfico, social e político – de revolução dos interesses, raiz profunda do movimento por uma livre e plena cidadania das classes subalternas, dissociando-as de suas tradições “públicas”, dominante nas décadas de 1940 a 1970.

Esses interesses – em geral alheios, quando não hostis a tudo que lhes seja imediatamente externo – patenteiam-se numa lógica de classes estrita. Foi o Novo Sindicalismo operário, na opinião de Vianna, que trouxe esse padrão de comportamento e o afirmou sobre os demais setores submetidos ao assalariamento, do proletariado rural às profissões intelectuais, redefinindo a inserção dos sindicatos no mercado e na institucionalidade política. Interesses, maximização de interesses, o sindicalismo se faz auto referido. Ainda em 1977, Luís Inácio Lula da Silva, já a principal liderança sindical do país, dizia que para os trabalhadores o “Ato Institucional n.º 5 era a CLT”, numa afirmação que, à época, impunha o entendimento de que nenhuma outra luta era mais significativa para o sindicato do que a dos seus interesses.

A partir daí, particularmente depois das greves de 1978 a 1980, na visão de Vianna, a ação puramente sindical transpõe a classe operária moderna e se faz um verdadeiro movimento social. A matriz do interesse se universaliza. Os intelectuais chegam ao movimento operário pela via sindical, através da formação de sindicatos próprios ou no desenvolvimento de antigos. Isto é, na condição de assemelhados e não como consciência externa aos trabalhadores. Sindicalismo que alarga sua



influência à base da condição geral de que o interesse moderno se deve sobrepor à razão pública das elites tradicionais e do antigo sindicalismo corporativo.

A emergência do interesse se dá num caldo de cultura privatístico, lembra Vianna, arredio à lógica da política, um movimento operário externo aos intelectuais, e que toma distância dos partidos, da Igreja e de tudo que não seja idêntico ou assemelhável a ele. O próprio confronto desse sindicalismo de interesses com o regime autoritário obedece a uma pauta particular. Aí, seu móvel é o da liberdade de movimento no mercado, e não o das liberdades públicas em geral, a fim de poder pleitear e negociar por fora dos padrões homogeneizadores de uma Justiça do Trabalho inspirada na CLT.

Trata-se de uma luta do moderno contra o atraso, não deixando de ser enfatizada certa linha de convergência com o empresariado moderno. Sindicalismo de resultados, com a vocação neocorporativa da negociação, esboço do que poderia se converter numa social-democracia do segundo pós-guerra, com o predomínio de uma ação modernizadora e democratizadora da ordem burguesa que levasse à incorporação das classes subalternas emergentes. Ao nascer, o sindicalismo de interesses se encontra confinado a um lugar preciso do mundo fabril – seu espaço moderno. Escapar daí importava o confronto com outra galáxia sindical, a corporativa, sedimentada por práticas e instituições vigentes há mais de quatro décadas, e que resistia ao discurso do interesse e ao livre-mercado para a contratação coletiva da força de trabalho. A luta pela hegemonia sindical vai aproximar o sindicalismo de interesses de outras forças sociais, especialmente a Igreja e grupos originários da esquerda fundamentalista, em grande parte com história na resistência militarizada dos anos 1970.

Sindicalismo de interesses e estas outras forças se encontram nas chamadas “oposições sindicais”, cuja militância se orienta pela denúncia da estrutura corporativa sindical e pela tentativa de derrotar, nas eleições sindicais, a aliança entre o chamado atraso sindical e os comunistas. Basismo, assembleísmo, a depreciação dos sindicatos enquanto instituição em favor de um sindicalismo de movimento: ecos da temática da esquerda europeia nos anos 1920, como conselhismo, espontaneidade operária dão o toque final neste obreirismo tardio, que se conforma a partir do sindicalismo de interesses.

Para Vianna, sair do ABC para postular a hegemonia sindical consistiu na ação que produziu o resultado inesperado de suspender o processo de constituição

de um sindicalismo de negócios à americana. O que parecia fadado a inaugurar uma estratégia de ação coletiva baseada no cálculo de interesse e na negociação neocorporativa converte-se num movimento trabalhista de novo tipo, envolvendo sindicatos e fábricas e visando à criação de uma identidade social e política.

O sindicalismo anterior, de natureza corporativa, era considerado público em sua vocação por estabelecer negociações exclusivamente com o interesse público, representado pelo Estado, fato que ocorria devido à influência da práxis dos comunistas e da esquerda operária tradicional. Se antes o sindicalismo submetia a luta por interesses ao escrutínio das razões da coalizão nacionalista, agora submete a lógica da coalizão democrática de resistência à ditadura, elegendo o interesse privado, representado pelas empresas, como principais agentes de negociação. Fatores externos, inibindo a desenvoltura especificamente sindical, afora a obtusa avaliação dos dirigentes sindicais comunistas sobre as novas circunstâncias da vida sindical e operária, que os conduziu a tomadas de posições conservadoras numa hora de mudanças. A ultrapassagem deste sindicalismo não se fez esperar, movida pela combatividade de um novo sindicato que desconsidera quaisquer razões que embarguem seu interesse, e que se apresenta com o carisma da construção de uma identidade livre e autêntica dos trabalhadores.

O percurso se dá dos interesses aos movimentos sociais, e daí para a política, salienta Vianna. O interesse se faz partido, e o segmento da classe operária moderna se transfigura em representante geral dos trabalhadores e das classes subalternas em geral. Pela Igreja, virão os excluídos, os pequenos interesses do “povo miúdo” das paróquias do interior, os camponeses, os trabalhadores rurais sem terra, as “*poblaciones*” metropolitanas; da “*intelligentzia*”, os jacobinos revoltosos das camadas médias, mão-de-obra das pastorais e da organização sindical dos intelectuais.

A linguagem do interesse não quer conhecer qualquer mediação, na opinião de Vianna. Mundo dominado por urgências, imperativos morais, seu *ethos* é o da justiça. Ênfase na substância, subestimação da forma institucional como formalismo, revivalismo do Direito Natural, com sua latência revolucionária, o partido dos interesses dos trabalhadores nasce ao largo da cultura política que concebeu e praticou a estratégia democrática de resistência ao autoritarismo. Segundo Vianna

Neste partido, o moderno e o atraso não se encontram no terreno das

invenções transcendentais da política, mas no chão raso da justaposição dos interesses. A arena pública deixa de ser percebida como o lugar da objetividade cujo sentido é preciso desvendar. Indiferente à trama da ação, o ator só vê a si e ao seu interesse, sua intervenção no plano público uma expressão colada ao particularismo privatista de grupos e corporações. Reprimida à forma do interesse, a subjetividade se solta num estado de natureza, um anti-Rousseau em que o somatório das vantagens particulares quer se apresentar como vontade geral. Debalde indagar como solidarizar, fora do campo da política, interesses tão heterogêneos como os do camponês sem terra, com os engenheiros, com os operários metalúrgicos do ABC (VIANNA, 1990, p. 15).

Os antigos já haviam mostrado que sem o conhecimento da sua circunstância não há ação virtuosa. Esse interesse, que se exprime à jacobina, forma singular que acabou por assumir na medida em que associou imediatamente objetivos de mudança política a demandas agregadas em bruto, autolimita sua percepção à sua vontade. Com tal limite, a sua subjetividade, que se quer inteiramente livre, torna-se prisioneira de fato da sua circunstância e, ao pretender transformar o mundo, acaba por confirmá-lo.

Mesmo que a luta por interesses se radicalize intensamente, sua despolíticação inviabiliza a proposta de construção de uma nova hegemonia, operando como forma de pressão para mudanças transformistas no sistema da ordem, que se consolida ainda mais, ao alargar sua capacidade de incorporação. Por natureza, o interesse é melhorista e otimizador. A maximização de tensões políticas e sociais, as quais levam um sistema desde a ordem até seu ponto de ruptura, diz respeito a um tipo particular de interesse, que soube se exprimir como vontade geral. O dissídio entre interesse e política democrática impede a formação de uma vontade geral, fragmenta a vontade em particularismo e alivia as tensões que favorecem soluções reformadoras, opondo os movimentos sociais e suas demandas ao movimento democrático em geral.

De acordo com Vianna, a criação do PT, embora estruturado a partir dos interesses modernos da classe operária, integrou, desde a sua origem, os pequenos interesses e os excluídos. Caso inédito no Terceiro Mundo de partido operário não-comunista que nasceu e se mantém independente das elites e do Estado, tem oscilado entre a adesão à social democracia, a um socialismo estatista e jacobino, e a um neopopulismo, centrado no culto do povo e no que entende como seus valores autênticos – comunitários e anticapitalistas. Difícil, quase inviável, uma tomada de posição social democrata à europeia moderna, uma vez que o PT, desde sua

fundação, recusa-se à segmentação das classes subalternas, coexistindo no seu interior o interesse moderno com as demandas populares e a tentativa de representação dos excluídos. O jacobinismo socialista e o neopopulismo, por sua vez, desatendem seu setor operário moderno, fundamento da sua significação política e social.

Em 1990, estas três correntes coabitam no seu interior, definindo o PT como um compósito orgânico das classes subalternas e sem uma identidade e projeto político nítidos. Sem estes últimos, seus limites estão bem próximos dos resultados eleitorais obtidos no primeiro turno, enquanto a nova política de alianças, esboçada no segundo turno, pode favorecer uma cultura política, na sua direção e nos seus quadros principais, que valorize a razão propriamente política e instaure uma ação de sentido hegemônico. Se tal se verifica, estão criadas as condições para que o PT percorra um caminho inverso ao que tem sido o seu, integrando a lógica peculiar ao mundo do interesse numa razão política abrangente, e movendo-se do privatismo de corporações para uma ação de caráter público, possibilidade que o aproxima da herança dos partidos operários marxistas, pela perspectiva da vontade geral e da hegemonia. Para Vianna,

[...] do ponto de vista das classes subalternas, a conjuntura que se inicia com o governo da direita moderna não tem como ser enfrentada pela luta do puro interesse. Não há, pois, “caminho inverso” para o PT que não inclua a estratégia da esquerda comunista e sua herança política na luta contra o autoritarismo. O “caminho inverso”, se ocorrer, não terá dependido apenas de um movimento interno ao PT. Toda a esquerda, particularmente a renovação comunista, deve operar para que este resultado se produza. Para tanto, não podem os comunistas, menos ainda o PCB, abdicar da política de coalizão democrática em nome de um seguidismo mimético ao PT, abandonando-se ao oportunismo eleitoral e ao espírito corporativo de partido com que sua direção pretende aplacar a inconformidade da sua juventude quanto à pobreza e falta de lucidez dos seus posicionamentos. O caminho da crítica dura às concepções esquerdistas e da luta pela hegemonia no campo da esquerda consiste no efetivo movimento que pode ajudar o PT a fazer o seu “caminho inverso”, ou, caso não responda às responsabilidades que recaíram sobre si, credenciar um movimento comunista renovado à sua realização como partido democrático de massas (VIANNA, 1990, p. 20).

Dar continuidade ao processo da transição, pondo em perspectiva a conquista da república democrática, implica derrotar politicamente a via neoliberal da reordenação burguesa; esse é o objetivo que deveria nortear o PT, segundo Vianna. Para tal, o próprio governo deve ser objeto de pressões políticas, sindicais e de

massa que o façam recusar esta alternativa. Finalidade essa que requer uma amplíssima coalizão, integrando seres da modernidade e da tradição, nas classes subalternas, especialmente, dos operários de ponta ao campesinato sem terra, mas também nas elites, incluindo as velhas raízes do liberalismo político brasileiro, a Igreja e setores significativos das Forças Armadas – os três com uma história de defesa da identidade nacional e do patrimônio público. Ao caminho neoliberal da recessão, recurso pelo qual se pretende iniciar a reordenação do capitalismo e da ordem burguesa sob a hegemonia aberta do capital, deve-se contrapor, sob a direção geral de um sindicalismo unitário, uma alternativa democrática de retomada do desenvolvimento econômico e da reconstrução do Estado e de sua política social.

Resumidamente, Vianna reafirma o papel da política no sindicalismo pós-abertura, criticando o basismo, o assembleísmo e a espontaneidade operária, mostrando como o Novo Sindicalismo ultrapassou o sindicalismo de interesses e conseguiu a hegemonia, ao transformar seus interesses no interesse da classe operária. Isso só foi possível porque o Novo Sindicalismo conseguiu agregar outros grupos, como camponeses, intelectuais, excluídos de um modo geral. Vianna acredita que não há alternativa para o sindicalismo que não seja mediada pela política, criticando a lógica dos interesses particularistas. Credita papel importantíssimo ao PT nesta recriação da democracia brasileira, mas, para tal, afirma que o partido precisa reconstruir uma identidade e um projeto político nítido, através de uma política de alianças capaz de favorecer uma cultura política que valorize a razão propriamente política e instaure uma ação de sentido hegemônico. Somente assim, sustenta, pode haver uma contraposição à via neoliberal de reorganização burguesa, sob a direção de um sindicalismo unitário.

#### 3.4 ANTUNES E A CUT NA TRANSFORMAÇÃO DA ESTRUTURA SINDICAL CORPORATIVISTA

Ricardo Antunes traçará um perfil das diversas correntes sindicais, abordando a origem das forças que as compõem e as influências que sofrem para, assim, entender a postura destes grupos a respeito de vários temas de extrema relevância para a discussão da reforma da estrutura corporativista, como o sindicato único, a

liberdade e a autonomia sindical e o imposto sindical. A partir daí, Antunes analisará a Constituição de 1988 para elencar o que mudou e o que permaneceu após sua promulgação. Também fará uma classificação dos pontos onde verifica algum avanço para os trabalhadores, bem como aqueles em que não ocorreram melhorias para estes e o movimento sindical. Por fim, o autor irá sugerir o caminho que acredita melhor, tanto para a CUT quanto para o sindicalismo brasileiro no futuro.

Para Antunes (1995), a base da CUT no momento de sua formação foi no operariado industrial, nos trabalhadores rurais, nos funcionários públicos e nos trabalhadores vinculados ao setor de serviços. A atuação da central foi econômica e política. Na questão econômica lutou por melhores salários e condições de trabalho e na questão política teve um papel decisivo na democratização da estrutura sindical, em especial na luta pelo fim da ingerência do Estado. Antunes (1995, p. 50) afirma que,

Se muito ainda havia para ser feito, especialmente no que diz respeito a uma maior organização junto às bases na fábrica e nas empresas em geral, importa lembrar que o capital também experimentou, neste período, diversos modos de se relacionar com a força de trabalho. Nos primeiros anos da década de 1980, houve um ensaio do capital monopólico favorável às experiências de comissões de fábrica; posteriormente ele recua nesses experimentos. Contra-ataca com novas formas de gestão da força laboral, visando maior “integração” do trabalho. É o caso dos Círculos de Controle de Qualidade (CCQs), os quais levam ao limite o estranhamento do trabalho, na medida em que se apropriam e subordinam o fazer e o pensar laborais a uma lógica que é a do mercado, da produtividade, da reprodução do capital. Essa mudança de postura e essa nova ação do capital desmontaram a incipiente, mas verdadeira, investida do trabalho, no início daquela década, visando a aumentar a presença organizada dentro da fábrica e das unidades produtivas.

A maior dificuldade para a CUT segundo Antunes é conciliar as ações imediatas com as ações mais gerais, ou seja, o cotidiano da luta operária com as questões de conjuntura com o posicionamento de superação do capitalismo. Nesse ponto, pode-se dizer que a CUT, na virada dos anos 1980 para os 1990, vive uma crise. Sua pluralidade política e ideológica tinha avançado desde o II CONCUR, em 1986, para uma convergência em torno de ideais socialistas, convertendo-se, em termos da sua propositura, numa central com claros contornos anticapitalistas. Contudo, a partir do III CONCUR, em 1988, surgem dois grandes blocos em seu interior. O bloco majoritário, aglutinado em torno da Articulação Sindical, que tem como positividade maior a luta econômica e outras tendências que, embora

minoritárias, têm tido papel muito importante na definição do ideário da prática da CUT, de caráter socialista. Aspecto positivo destacado por Antunes, a CUT, por sua vez, possuía divisões internas, devido ao dinamismo que permitia à central, representadas pela Convergência Socialista e pela chamada CUT Pela Base, a qual aglutina o Movimento de Oposição Metalúrgica de São Paulo (MOMSP) e a Democracia Socialista.

Para o autor, esse aspecto deverá reafirmar um caráter de pluralidade socialista, condição para que esta central procure embaraçar os avanços das forças da direita, neoliberais – como o sindicalismo de resultados da Força Sindical – ou a própria burocratização sindical. E para que se recuse fortemente também a alternativa socialdemocrata, que em pouco tempo a descaracterizaria como uma central arraigada nas aspirações cotidianas e históricas da classe trabalhadora brasileira. É decisivo, para Antunes, que os militantes, os movimentos e os partidos de esquerda – e não só o PT – atuem no interior da central. Será preservada a sua autonomia junto aos partidos, quanto maior for a presença destes partidos de esquerda, e garantida sua pluralidade socialista.

Já a CGT tem origem em outro grupo. Segundo Antunes, essa origem é a Unidade Sindical, tendência emergente com o ressurgimento do Novo Sindicalismo formado pela esquerda tradicional (o Partido Comunista Brasileiro – PCB, e o Movimento Revolucionário Oito de Outubro – MR-8), além de amplos segmentos ligados à burocracia sindical e mesmo ao peleguismo, que, com o advento do novo sindicalismo, iniciou um projeto de modernização sindical. Eram, em sua maioria, sindicalistas ligados ao PMDB e que recusavam e rechaçavam as ações mais combativas da CUT.

Para Antunes, a CGT reavivou, na sua origem, de maneira arqueiformada, o projeto do antigo Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) dos anos 1960, que tinha então a hegemonia da aliança entre o PCB e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Deste modo, a esquerda tradicional aliou-se a Joaquim dos Santos Andrade e Luís Antônio de Medeiros. Aliou-se também a Antônio Rogério Magri e José Francisco da Silva. Na ação sindical, a opção era pela moderação. Buscava-se manter a aliança policlassista, que encontrava no PMDB o seu centro político; a oposição à Ditadura Civil-Militar era vista como algo fundado em uma postura moderada e mesmo conciliadora, ao contrário da política de confronto que pautava a ação da CUT. Quanto à estrutura sindical atrelada, sua postura era – também aqui

em nítida distinção em relação a CUT – de adesão, criticando somente alguns aspectos desta estrutura. A defesa que sempre fez do imposto sindical é exemplar manifestação desta posição.

Com o tempo, esta aliança que formava a CGT começou a ficar incômoda e, no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, cada uma destas tendências buscou novos caminhos: a Corrente Sindical Classista, do Partido Comunista do Brasil (PC do B), aderiu à CUT. O sindicalismo de resultados abre caminho para uma nova central que busca organizar-se sob a denominação de Força Sindical, com Medeiros à frente. Parte expressiva do PCB, posteriormente denominado Partido Popular Socialista (PPS), optou também pela CUT.

Até assumir o Ministério do Trabalho, no governo Collor, Magri ficou com a Confederação Geral dos Trabalhadores e Joaquim dos Santos herdou a posterior inexpressiva Central Geral dos Trabalhadores, da qual veio se desligar em maio de 1991.

O sindicalismo de resultados nasceu da confluência de duas atuações sindicais, sintetizadas nas figuras de Luís Antônio de Medeiros e Antônio Rogério Magri. Este representa uma nova direita no movimento sindical, distinta do velho peleguismo e perfeitamente inserida na onda neoliberal. Alguns pontos centrais do seu ideário são: o reconhecimento da vitória do capitalismo e da inevitabilidade da lógica do mercado; a limitação e restrição da luta sindical, que deve ater-se à busca de melhorias nas condições de trabalho, não cabendo aos sindicatos extrapolar esse âmbito de luta; o papel da ação política cabe exclusivamente aos partidos, que devem ser totalmente desvinculados da ação sindical; o Estado deve reduzir a sua ação, em favor de uma política privatizante. Ele opera, em nível sindical, uma espécie de mescla entre o neoliberalismo e a direita da social democracia.

Na análise do sindicalismo brasileiro nos anos 1980, Ricardo Antunes também investigou o que mudou e o que permaneceu após a Constituição de 1988 no que tange à questão sindical. Na visão do autor, a Constituição de 1988 consolidou o trânsito da Ditadura Civil-Militar para o conservadorismo civil no Brasil. A maioria parlamentar dominante impediu que mudanças substanciais fossem conquistadas e manteve, no essencial, o caráter conservador da Carta Constitucional. Apesar disto, houve pontos de avanço para os trabalhadores que o capital e os seus representantes procuraram obstar e inviabilizar, através da legislação complementar.



Antunes afirma que no capítulo dos Direitos Sociais, em especial no que se refere à organização sindical, está estampada a ambiguidade da Constituição, já apontada por Almeida (1996). Um ponto importante obteve-se através da liberdade de associação sindical, sem que para isso seja necessária a autorização do Estado ou a sua intervenção (Artigo 8º). Trata-se de um passo significativo e de uma conquista do movimento sindical combativo, para o autor. No entanto, os sindicatos continuaram organizados por categoria profissional e não por ramo de atividade econômica (neste caso, evitar-se-ia que uma mesma empresa tivesse trabalhadores vinculados a diferentes sindicatos). E, o que é muito pior, na óptica do autor, manteve-se o nefasto imposto sindical, um dos pilares mais importantes do sindicalismo atrelado. Foram ampliadas, inclusive, as formas de contribuição, visando ao fortalecimento das Confederações que, ao invés de serem eliminadas, saíram fortalecidas. Na visão de Antunes, a única Confederação que nasceu como resultado das lutas sociais foi a Confederação Nacional dos Trabalhadores Agrícolas (CONTAG); as demais são todas parte do que há de mais nefasto no sindicalismo brasileiro e deveriam ter sido extintas.

Antunes lembra que foi também consagrado o direito de sindicalização aos funcionários públicos, os quais vinham, desde fins da década de 1970, ampliando em grande escala suas associações de classe, mas a quem era vetado o direito de criar sindicatos. Foram estendidos ao setor rural vários direitos sindicais anteriormente restritos ao mundo urbano. Foi aprovado o direito de eleição de um representante dos trabalhadores nas empresas com mais de duzentos empregados; é evidente, entretanto, que este direito está ainda muitíssimo aquém de constituir-se em uma efetiva representação dos trabalhadores, o que seria obtido a partir das comissões de empresas.

A ambiguidade também se estampa com nitidez em dois outros aspectos que dizem respeito aos trabalhadores: o direito de greve e a questão do sindicato único. Em relação ao primeiro ponto, embora tenha sido assegurado o direito de greve, há uma artimanha que pode restringir tal direito. Caberá à lei complementar estabelecer quais são os serviços ou atividades essenciais e como se processará em caso de greve nestes setores. E mais, os “abusos” cometidos serão sujeitos às penas legais, ou seja, concede-se o princípio do direito de greve e tenta-se restringi-lo ou mesmo inviabilizá-lo, na hora de sua regulamentação complementar. Velha tática constitucional das classes dominantes brasileiras.

Por fim, Antunes analisa a questão do sindicato único. Ele entende que o sindicato único é uma conquista dos trabalhadores, resultado de sua ação concreta. Porém, são imprescindíveis ampla liberdade e autonomia sindical frente ao Estado (princípio este consagrado, por exemplo, pela Convenção 87 da OIT). A Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que consagra a livre associação sindical, proíbe a criação de mais de um sindicato por categoria. Há, evidentemente, uma contradição. Na opinião de Ricardo Antunes, a aprovação da Convenção 87 da OIT, que permite a liberdade e autonomia sindical, não é incompatível com o princípio do sindicato único, conquistado na prática pelos trabalhadores. Aquela Convenção possibilita tanto a vigência do pluralismo sindical na base (que Antunes entende como prejudicial para os trabalhadores brasileiros), quanto a existência do sindicato único, como, aliás, ocorre em diversos países. Nesse último caso, a existência do sindicato único, ao invés de ser uma imposição legal (ou exemplo de unicidade sindical), resulta de uma decisão autônoma e independente dos trabalhadores em suas lutas históricas, pela ação e organizações unitárias. Será difícil, na opinião de Antunes, supor que a classe trabalhadora, em nosso país, opte por sua própria fragmentação nas organizações de base. Ao contrário, sua luta se tem pautado tanto pela defesa da independência, autonomia e liberdade sindicais, quanto pelo princípio da organização e da ação unitária. Assim, se expressa em vários congressos e encontros sindicais de âmbitos diversos: desde assembleias de base até os encontros nacionais.

O contexto dos anos 1980 permitiu, segundo Antunes, o desenvolvimento de duas tendências extremamente significativas: de um lado, a inversão na centralidade das lutas, com os sindicatos à frente na confrontação política com a Ditadura Civil-Militar e com a Nova República; por outro, uma mudança qualitativa na luta sindical, que acabou por provocar uma acentuação no fenômeno da ideologização do próprio movimento sindical.

Os graves embates sociais da década, dados por movimentos grevistas ampliados, exprimem esta inversão do movimento operário: a luta sindical reivindicatória esteve à frente dos próprios partidos, ganhando relevância então o papel político que acabou sendo exercido pelas centrais sindicais, em especial a CUT. No vazio aberto pela limitação dos partidos de esquerda, o sindicato e seu instrumento nacional – a CUT – acabaram assumindo um papel político relevante, que normalmente é atributo dos partidos. Ilustra bem esta formulação a pressão

social exercida pela CUT no curso do processo de elaboração da Constituição, obrigando, posteriormente, as forças da ordem a aceitarem algumas conquistas sociais. Não fosse essa pressão, a Constituição seria ainda mais conservadora, na opinião de Antunes.

Em relação à qualificação do movimento operário, a partir da metade da década de 1980, o movimento sindical passou a ser solicitado numa dimensão até então menos presente: a dimensão ideológica. Com o fim da Ditadura Civil-Militar, novas situações foram criadas e o movimento sindical teve de dar respostas a elas. Ganhou relevância a enorme reciclagem da direita mais moderna no seio do movimento sindical, abandonando o antigo “peleguismo” e, através do sindicalismo de resultados e posteriormente da Força Sindical, forçando uma nova ideologização do movimento sindical. Pela primeira vez no país, uma tendência sindical com relativa influência definia o capitalismo como vitorioso e abraçava um programa inteiramente convergente com o ideário neoliberal. A nova direita levou o debate sobre o tema para o âmbito explicitamente ideológico. Frisa, entretanto, que no interior da esquerda sindical, ou seja, na CUT, esse debate sempre esteve presente.

Para Antunes, conforma-se mais ou menos nítida, enquanto tendência, uma situação em que, à direita, aglutinando forças explicitamente pró-mercado e pró-capitalistas, o espaço da Força Sindical deve ser hegemônico. À CUT está reservado o espaço que sempre foi o seu, de uma Central onde predomina um caráter anticapitalista. Por isso, o embate travado no interior da CUT, entre socialistas e socialdemocratas, ao mesmo tempo em que é uma decorrência da mudança qualitativa, também terá um peso decisivo em sua definição e consolidação de sua trajetória. Nesse marco, ou a CUT mantém o seu espaço, na esquerda, ou então poderá vir a ter que disputar, com setores vinculados à Ordem, um lugar que não é o seu. O que implica em ter seu espaço possível de ação, na qualidade de central de esquerda afinada com posturas e ideais socialistas e de pluralidade.

Por isso, Antunes acredita que na década de 1990 – e novamente no contrafluxo do “fim das ideologias” tão em voga no Ocidente avançado – nesta parcela expressiva do Terceiro Mundo industrializado, o debate ideológico permanecerá e até mesmo se intensificará.

Numa palavra, Antunes credita à CUT um papel primordial na luta pela transformação da estrutura sindical, uma vez que as outras centrais sindicais, como

CGT e Força Sindical, sempre tiveram uma atitude de acomodação à estrutura oficial. Inclusive, Antunes aponta para o relevante papel político desempenhado pela CUT no período da abertura, quando os partidos políticos estavam fragilizados. À Constituição de 1988, o autor confere um caráter ambíguo quanto à organização sindical, uma vez que institui a liberdade sindical, mas persiste a organização por categoria profissional, e não por ramo de atividade econômica. O autor considera a persistência do imposto sindical como um dos grandes males, por fortalecer o sindicato atrelado ao Estado. Antunes defende o sindicato único como uma conquista da classe trabalhadora, mas condena a unicidade sindical. Defende, também, a pluralidade de orientação socialista dentro da CUT como única possibilidade de avanço para o sindicalismo brasileiro.

### **3.5 CONCLUSÃO**

Sem pretender retomar todas as questões já analisadas pelos autores, no que se refere às mudanças da estrutura sindical corporativista propostas pelo Novo Sindicalismo, cabe enfatizar aquelas que nos parecem mais significativas. Encontramos algumas especificidades sobre estas mudanças em cada um deles. Rodrigues é um dos autores mais críticos em relação ao tema. Afirma que só foi possível reorganizar o movimento sindical pós-ditadura pelo fato de a estrutura oficial ter permanecido intacta durante todo o período militar. Mesmo que no discurso do I CONCUR (1984) preconize-se o desmantelamento da estrutura corporativista, isso não passa de um discurso geral e difuso. Para o autor, a afirmação de um discurso radical encontra explicação na necessidade que a CUT tem de construir a sua identidade em relação às outras centrais sindicais. Mais do que isto, é um espaço que a esquerda radical utiliza para colocar seus pontos de vista como metas a serem cumpridas pela CUT, minando as correntes consideradas “moderadas” dentro desta central.

A CUT, na verdade, era composta por dois grupos: um que a via como um organismo de coordenação das lutas sindicais, e outro, o qual a compreendia enquanto organismo de luta pelo socialismo. Apesar do discurso, lembra Rodrigues, o espírito reformista perde terreno, porque a estrutura sindical corporativista era

muito importante para a expansão rápida do PT em nível nacional. Deste modo, mesmo as tendências mais à esquerda atuam através dos sindicatos oficiais. Sendo assim, toda a atuação prática das lideranças acaba por fortalecer o sindicalismo oficial e corporativo, ao invés de construir organizações paralelas e autônomas. Para confirmar sua tese, Rodrigues afirma que a Assembleia Constituinte de 1987 optou por não levar em consideração o anteprojeto constitucional sobre a reforma sindical elaborado pela comissão Arinos. Esse anteprojeto é visto pelo autor como anticorporativista, favorável à autonomia e à liberdade sindical plena, contrário ao monopólio da representação, à contribuição compulsória e à estrutura sindical hierarquizada.

Almeida é menos radical na sua crítica ao caráter reformador ou renovador do Novo Sindicalismo. Contudo, também aponta, a exemplo de Rodrigues, a necessidade de fortalecimento da CUT e de afirmação de um perfil nitidamente oposicionista do PT, o que teria levado a uma estratégia confrontacionista de ação. Para Almeida, essa estratégia, entre outras razões, foi altamente prejudicial à classe trabalhadora e permitiu a sobrevivência do velho sistema corporativista, permitindo ao governo tecer uma política de reforma conservadora.

Nesse sentido, a prática concreta do movimento sindical de 1978 a 1980 não levou à institucionalização de novas formas nas relações de trabalho, livres da presença mediadora do Estado. Houve apenas uma ampliação do espaço de manobra no interior das antigas instituições, mas não representou uma alternativa fora da legislação corporativista. Para Almeida, o fato de as lideranças sindicais renovadoras optarem por levar a luta pela transformação da CLT, sem abandonar a estrutura oficial, deixará profundas marcas no sindicalismo brasileiro. Essa “acomodação” dos sindicalistas renovadores à estrutura corporativista vai fortalecer o silêncio da CUT em relação ao projeto de lei nº 164 do Ministério do Trabalho (1987), que, na sua visão, era a iniciativa reformista mais adiantada, por romper as amarras do corporativismo de Estado, tornando possível o pluralismo sindical e a extinção progressiva da contribuição sindical.

Segundo Almeida, a opção pelo sindicalismo oficial trouxe vantagens, pelo fato de ter poupado as associações de uma luta difícil pelo reconhecimento de representação perante o governo e o patronato. Facilitou a interlocução com o empresariado, que preferia os canais e procedimentos já conhecidos para negociar com os trabalhadores, e uniu o destino das correntes conservadoras à continuidade

do sistema corporativista. Contudo, o novo sistema de intermediação de interesses que emergiu da ação de sindicalistas, representantes do empresariado e do governo da década de 1980 deu forma e recursos a um movimento sindical com um poder e uma importância política inéditos, e marcou a ação sindical, influenciando as suas estratégias.

A Constituição de 1988 consagrou um modelo híbrido entre o corporativismo e o pluralismo. Resultam disso a desconcentração e a baixa centralização, características mais nefastas desse sistema que, para Almeida, facilitaram um comportamento coletivo pouco atento aos efeitos econômicos agregados das iniciativas sindicais. Ou seja, facilitaram um tipo de ação sindical que privilegiou as lutas pela indexação e contribuiu para a formação de coalizões defensivas, as quais marcaram a longa década de 1980, quando governo e sociedade foram derrotados pela inflação.

Antunes, ao contrário dos demais autores analisados, credita boa parte do relativo fracasso da reforma da estrutura sindical corporativista à atuação do capital monopólico, quando este apresenta os Círculos de Controle de Qualidade (CCQ) e recua no apoio às experiências de comissão de fábrica, já que tal atitude desmontou a verdadeira investida do trabalho para aumentar a presença organizada dentro da fábrica e das unidades produtivas. Nesse sentido, a maior limitação da CUT, para Antunes, é a dificuldade de articulação, de mediação entre as ações contingenciais, imediatas e as ações mais gerais, mais abrangentes, remetendo ao universo das formas de relação e entendimento do poder e às possibilidades para além do capitalismo. Esse último ponto é incessantemente defendido por Antunes em vários momentos da sua obra. A Constituição de 1988, para o autor, consolida a caminhada da transição da Ditadura Civil-Militar para o conservadorismo civil no Brasil. Mais uma vez, é imputada a uma elite, nesse caso política, personificada pela maioria parlamentar, a responsabilidade pela manutenção do caráter conservador, em detrimento do caráter reformista.

Para Vianna, um dos maiores méritos do Novo Sindicalismo, na tentativa de desmontar a velha estrutura sindical corporativista, foi conduzir a ação sindical para dentro das fábricas, no momento em que estas passam a não mais canalizar as demandas operárias para dentro do aparelho do Estado. Vianna coloca como um dos grandes desafios do movimento sindical pós-abertura a sua heterogeneidade, tendo em vista que, até 1978, a CLT era contestada apenas pelo setor tradicional.

Tal obstáculo foi superado pelas lideranças do sindicalismo de ponta – na opinião de Vianna, reforçada por Almeida –, através da luta pela estabilidade no emprego e pelo salário mínimo nacional. O caminho para levar a cabo a reforma da velha estrutura se dá, insiste Vianna, pelo viés da política, através da atuação dos sindicatos e dos partidos, especialmente do PT.

A discussão sobre os temas que afetam a estrutura sindical brasileira e a organização sindical estão sempre no horizonte dos atores políticos envolvidos no processo: trabalhadores e Estado; e também dos pesquisadores sobre o tema.

No próximo capítulo eles serão debatidos no intuito de analisar a estrutura sindical no governo Fernando Henrique Cardoso, do ponto de vista das proposições governamentais para sua modificação. Também serão analisados os reflexos que essas modificações, sobretudo da legislação trabalhista, trarão para a estrutura sindical brasileira num contexto de reformas neoliberais e de reestruturação produtiva. Daremos atenção especial para a posição das centrais sindicais, CUT, CGT e Força sindical diante das mudanças implementadas e as estratégias de organização sindical propostas por elas no período analisado.

## 4 O GOVERNO FHC E AS REFORMAS TRABALHISTA E SINDICAL

O capítulo em tela analisa as principais propostas e alterações na legislação que regula as relações individuais e coletivas do trabalho, ocorridas no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), bem como a posição das centrais sindicais sobre tais propostas e alterações.

Esse enfoque auxiliará a verificação da hipótese central da presente análise, de que a manutenção da estrutura sindical de viés corporativista se deve à experiência das reformas neoliberais no Brasil, as quais acarretaram a perda de direitos trabalhistas e sustaram o ímpeto reformista das centrais sindicais. Também se verificará a hipótese auxiliar deste trabalho, de que o desmembramento das reformas trabalhista e sindical foi feito pelo Governo Fernando Henrique Cardoso por conta da intenção de mudar a legislação trabalhista e deixar de lado a reforma sindical.

A análise do trâmite legislativo das propostas que dizem respeito às relações de trabalho, encaminhadas pelo Executivo, nos auxilia a demonstrar de que maneira o governo utilizou recursos institucionais diferenciados no trato e acompanhamento das proposições, ocasionando um descompasso entre as alterações nas relações individuais de trabalho (reforma trabalhista) e as alterações nas relações coletivas (reforma sindical).

Serão analisadas as posições das centrais sindicais, CUT, CGT e Força Sindical, sobre as modificações implementadas na legislação trabalhista e sindical, externadas sob o espectro da reestruturação produtiva que assolou as relações capital/trabalho durante o governo FHC. O objetivo é verificar a hipótese central do estudo em tela, de que esse contexto foi determinante para o recuo das centrais sindicais na defesa da pluralidade sindical, do fim das contribuições compulsórias e da implantação da negociação coletiva em substituição à legislação regulamentadora das relações capital/trabalho no Brasil. Dito de outra forma, analisa-se de que forma as críticas feitas pelas centrais sindicais à estrutura dos sindicatos e à legislação trabalhista foram arrefecendo diante das reformas neoliberais e da reforma trabalhista que a acompanha, motivando e favorecendo as “permanências” da estrutura sindical brasileira.



Cumpra ressaltar que a utilização de documentos sobre as centrais sindicais, anteriores ao período da análise (1995-2002), justifica-se por possibilitar compreender a evolução do posicionamento das centrais sobre os temas abordados.

#### 4.1 AS PROPOSTAS DE REFORMAS TRABALHISTA E SINDICAL ENVIADAS PELO GOVERNO FHC AO CONGRESSO NACIONAL

Entre 1987 e 2001, houve dezenove propostas de “reforma trabalhista” apresentadas pelo Poder Executivo. Apenas oito dentre elas foram aprovadas, sendo cinco originárias de medidas provisórias. A explicação para tal fenômeno pode ser encontrada na paralisia decisória dos presidentes brasileiros, marcadas pela pouca cooperação do Legislativo e a utilização de Medidas Provisórias como único recurso para a aprovação da agenda presidencial (Shugart e Carey, 1992; Sartori, 1996; Mainwaring e Shugart, 1997; Lopes, 1996; Ames, 2003). Outra explicação possível parte do princípio de que não haverá nenhum conflito estrutural de interesses insolúvel entre a Presidência e o Congresso e o Executivo constitui ator central na produção legislativa, com expressivas taxas de dominância e sucesso (Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, 1997, Diniz, 2005). Nesse sentido, como afirma Diniz:

- 1) O anúncio ou o encaminhamento de uma proposta ao Congresso não deve ser interpretado como sendo, necessariamente, a preferência sincera do seu proponente. A iniciativa pode ter sido tomada para passar uma determinada imagem à opinião pública ou em resposta a grupos de pressão. Assim, não aprovação – que não seja rejeição - não deve ser tomada de antemão como indicador de fracasso do Executivo;
- 2) Há projetos apresentados pelo Executivo que não são prioritários ou que, em determinado momento, deixam de sê-lo. São matérias que foram utilizadas como “instrumentos de negociação”. Questões conjunturais podem influenciar significativamente a tramitação de um determinado projeto;
- 3) Podem ocorrer também erros na estratégia adotada pelo governo ou no acompanhamento dos procedimentos legislativos que acabam por inviabilizar a tramitação do projeto;
- 4) O Executivo age estrategicamente e, para isso, lança mão de recursos institucionais para neutralizar instâncias de veto, acelerar a apreciação de suas propostas, e/ou conter a ação de grupos de pressão (DINIZ, 2005, p. 342).

Para Diniz (2005) o governo FHC teve maior sucesso na aprovação da reforma da legislação do trabalho e mesmo que a prioridade fosse a agenda econômica, os projetos que interessavam ao governo foram aprovados. Os que não foram aprovados, não tiveram como motivo principal os conflitos entre o Executivo e o Legislativo. O que ocorreu foi que muitos projetos foram utilizados como “instrumento de negociação” na aprovação de projetos prioritários ou para sinalizar à oposição o quanto estaria disposto a ceder ou não às pressões externas.

Percebeu-se uma articulação entre o Executivo e a sua base parlamentar de apoio o que facilitou a aprovação de parte da agenda proposta de reforma trabalhista. Essa cooperação foi condicionada, em boa medida, à área temática abordada pelas propostas.

Segundo a autora, a maioria das matérias vinculadas às relações coletivas de trabalho não foram aprovadas. O aprofundamento da análise dessa discussão será realizado quando do estudo das principais modificações nas relações individuais e coletivas do trabalho. Nessa direção, desde já afirmamos que as relevantes transformações ocorrem em relação à legislação trabalhista, mais especificamente no que diz respeito à flexibilização da jornada de trabalho, introdução de novos tipos de contrato em substituição ao contrato por tempo indeterminado e desindexação dos salários.

Os diferentes resultados, no que se refere à legislação do Direito Coletivo e do Direito individual do trabalho, decorrem, na análise de Diniz, da desigualdade dos recursos políticos que o governo destinou para sustentar essas propostas no Congresso.

O governo FHC não utilizou os mesmos recursos em relação às questões individuais e coletivas de trabalho. Dessa forma, facilitou a aprovação das modificações das relações individuais de trabalho em trâmite no Congresso pela solicitação de pedidos de urgência, apreciação das matérias pelo plenário, apresentação de medidas provisórias, e alienação dos partidos de oposição. E dificultou as modificações das relações coletivas de trabalho através da apresentação de propostas via projeto de lei e sem a utilização dos pedidos de urgência.

Segundo Diniz,

O PL 5.483/01, que propunha a prevalência do negociado sobre o legislado nas relações de trabalho, apresentado por Fernando Henrique Cardoso no seu segundo mandato exemplifica como a “agenda” do Executivo passa por momentos de reconstituição, dependem de questões conjunturais e pode ser usado como “moeda de negociação”, na medida em que outras propostas passam a ser consideradas prioritárias pelo governo. (DINIZ, 2005, p. 347).

O projeto contou com o apoio de algumas entidades patronais e da Força Sindical. Sete sindicatos dos metalúrgicos ligados a essa central chegaram a aprovar, em assembleia, um acordo propondo a flexibilização de alguns direitos. No entanto, liminar concedida pela Justiça do Trabalho a pedido do Ministério Público do Trabalho suspendeu o acordo (DINIZ, 2005). A CUT posicionou-se contra o projeto promovendo manifestações públicas em várias capitais do país.

O processo de votação do Projeto de Lei (PL) 5.483/01 na Câmara dos Deputados foi tumultuado e o adiamento da deliberação sobre o projeto começou a atrapalhar o governo. Estava, na verdade, trancando a pauta e impedindo a apreciação de dois outros projetos: o que regulamentava o lobby, e o que permitia a entrada de capital estrangeiro nas empresas de comunicação. Quando o projeto chegou ao Senado, estava em discussão a renovação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), já com prazo expirado, comprometendo ações do governo.

Aproveitando-se da crise na aliança entre o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o PFL, a oposição condicionou seu apoio à CPMF à retirada da urgência do PL 5.438/01. O governo FHC retirou o pedido de urgência e, em 2003, o presidente Lula solicitou sua retirada de pauta.

Para Diniz (2005), este é o único caso de tramitação longa em que a extensão, num primeiro momento, se deveu a alguma dificuldade de aprovação. No entanto, a autora lembra que houve demora do Executivo em apresentar a proposta, isso se deveu à crise cambial e quando o texto foi finalmente proposto no Legislativo as prioridades do governo já eram outras, como a própria crise entre PSDB e PFL na disputa pela sucessão presidencial.

Para Diniz, os projetos apresentados por Fernando Henrique Cardoso que permaneceram em tramitação até 2005 ou em período posterior podem ter duas explicações: ou trata-se de matéria não prioritária, que pode tramitar “ao tempo” no Congresso, ou trata-se de matéria sobre a qual o principal objetivo do governo não é aprová-la, mas utilizá-la como instrumento de negociação ou de pressão.

Encaixam-se nos casos de projeto utilizado como moeda de negociação ou matéria não prioritária o PL 3.003/97, dispondo sobre contribuição negocial do sistema confederativo, o PL 3.748/97 sobre validação da rescisão contratual feita pelos sindicatos, o PL 4.302/98 sobre trabalho temporário e o PL 1.802/96 sobre o direito de greve.

A interpretação de que a tramitação dos projetos não avançou porque o Legislativo bloqueou sua apreciação, em certo sentido, não está equivocada. Contudo, deve-se levar em conta o desinteresse do Executivo em agilizar a tramitação dessas matérias. O Executivo permitiu que tais projetos tramitassem em regime ordinário, exceção ao PL 4.302/98, e permitiu que os membros da Comissão de Trabalho, Administração e Serviços Públicos (CTASP) atuassem como atores com poder de veto.

Por sua vez, o PL 1.802/96 foi utilizado como instrumento de pressão para conter oposições à agenda prioritária do governo, que tratava da estabilidade do Plano Real, colocando um freio à ação sindical. Esse projeto permitia aos Tribunais do Trabalho, ao julgarem a ilegalidade de uma greve, fixar multas diárias contra os sindicatos no valor de até 500 salários mínimos. A proposta também previa a possibilidade de suspensão do pagamento da multa, no todo ou em parte, desde que decorridos cinco anos, o sindicato não tivesse promovido greves consideradas abusivas<sup>15</sup>.

A seguir serão abordadas as principais mudanças implementadas nas relações individuais e coletivas de trabalho. As alterações nas relações individuais flexibilizam o contrato de trabalho, a jornada e o salário, de modo a adaptá-los ao mundo globalizado, tornando as empresas mais competitivas no mercado internacional. As alterações nas relações coletivas de trabalho direcionam-se para cercear a liberdade sindical no setor público, o qual apresenta índices de expansão de filiação sindical durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, incentivar a negociação coletiva por empresa e impedir que os conflitos entre patrões e empregados cheguem à Justiça do Trabalho, privilegiando os acordos individuais entre as partes.

---

<sup>15</sup> O efeito pedagógico do projeto era penalizar o sindicato dos petroleiros que havia iniciado uma greve em maio de 1995, e já havia sido alcançado.

## 4.2 PRINCIPAIS MUDANÇAS NAS RELAÇÕES INDIVIDUAIS DO TRABALHO

No Brasil, a reforma trabalhista resultante do impacto das reformas neoliberais consiste num processo iniciado em 1994, de descontínua evolução, acumulando resultados relevantes e aumentando o poder da empresa na determinação das condições de trabalho, com repercussões, principalmente, no contrato de trabalho, nas condições deste e no salário.

### 4.2.1 O contrato e as condições de trabalho

Numa primeira etapa, as mudanças institucionais dizem respeito à flexibilização do contrato de trabalho no que tange à modalidade, jornada e remuneração. Assim, teremos a introdução de novas modalidades de trabalho a prazo, em tempo parcial, bem como a suspensão do contrato de trabalho, prevendo isenções aos empregadores e a redução dos direitos trabalhistas aos empregados, quando comparados ao contrato individual de trabalho por tempo indeterminado, embora sujeitando sua introdução à necessidade de convenção ou acordo coletivo prévio à sua implementação.

Em dezembro de 1994, ainda no governo de Itamar Franco, foi editada a Lei nº 8.949, conhecida como lei das cooperativas. Segundo essa lei, não existe vínculo empregatício entre as cooperativas e seus associados, o que equivale dizer que os trabalhadores estão à margem da mínima legislação protetora. Dessa forma, não têm registro em carteira, direito a férias, décimo terceiro salário, previdência social e descanso semanal remunerado. A tendência, nesses casos, é a ampliação da jornada de trabalho e o rebaixamento dos rendimentos dos trabalhadores.

Em 1995, o governo federal denunciou a Convenção 158 da OIT, que trata do término da relação de trabalho por iniciativa do empregador. Essa convenção, ratificada em janeiro de 1995, só vigorou por dez meses no Brasil. Ela estabelece normas que limitam o poder absoluto do empregador para dispensa de trabalhadores, exigindo determinados requisitos, como direito de defesa, tentativa de reversão das dispensas coletivas e envolvimento das autoridades locais. Assim, a

legislação brasileira se omite de disciplinar as dispensas imotivadas por parte do empregador. A consequência dessa atitude é uma maior flexibilidade e rotatividade no mercado de trabalho brasileiro.

Nesse mesmo período, regulamenta-se, através de Medida Provisória, a participação nos lucros e resultados, e permite-se a criação de bancos de horas. A primeira medida possibilita que os aumentos de salários não sejam incorporados de forma definitiva, exigindo a sua negociação anual e limitando o crescimento da base salarial. A segunda medida, por sua vez, possibilita a anualização da jornada de trabalho, diminuindo a utilização das horas extras por parte dos empregadores e reduzindo custos. Além disso, coíbe-se a indexação dos salários à evolução do índice do custo de vida e restringe-se a ação da fiscalização. Tal restrição é respaldada pela Portaria 865/95, segundo a qual a empresa que opera com regras trabalhistas discrepantes da legislação em vigor, mas estabelecidas pelas partes nos instrumentos de negociação coletiva, não será mais autuada pela fiscalização vigente, remetendo-se o caso para o Delegado Regional do Trabalho. Abre-se, assim, espaço para a possível criação de jurisprudência do predomínio do pactuado sobre o legislado.

Atuando no sentido de contribuir para a flexibilização das condições de uso da força de trabalho no Brasil, houve a lei nº 9.601 e a MP nº 1.709, ambas de 1998. A Lei 9.601 possibilitou a contratação de trabalhadores por tempo determinado, desde que em acréscimo aos postos de trabalho já existentes, por um período de até 24 meses, obedecendo os seguintes limites: 50% dos trabalhadores, para empresas com até 50 empregados; 35% dos trabalhadores, para empresas entre 50 e 199 empregados, e 20% para empresas com mais de 200 empregados. Além disso, durante 18 meses, os contratos por tempo determinado teriam diminuídas em 50% as alíquotas das contribuições sociais destinadas ao Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT), Serviço Nacional de Aprendizagem Social (SENAS), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), salário-educação e financiamento do seguro de trabalho. Também se reduziu de 8% para 2% a contribuição patronal ao FGTS, além do não pagamento, pelo empregador, da multa de 40% sobre o saldo do FGTS do trabalhador no momento da rescisão do contrato de trabalho. Houve também uma

redução no preço das horas extraordinárias realizadas sobre a vigência desse tipo de contrato.

Somadas a todas essas alterações, Cardoso Jr. (2002) reflete que a Lei n° 9.601 flexibilizou a jornada de trabalho com a criação dos bancos de horas, por meio de uma alteração no artigo 59 da CLT. O banco de horas permite que a jornada de trabalho de 44 horas semanais possa ser ultrapassada sem que o trabalhador receba o pagamento das horas extras, desde que essas horas sejam compensadas nos próximos quatro meses. Na legislação anterior, este prazo era de apenas uma semana.

O passo seguinte do governo consistiu em ampliar o prazo para a compensação das horas extras de quatro meses para um ano, por intermédio da MP n° 1.709/98, que aprofundou essa reforma pontual e ainda regulamentou o trabalho por tempo parcial. O regime de trabalho por tempo parcial, na forma da Medida Provisória, alcança as novas contratações, mas pode ser incorporado pelos empregados antigos, bastando que “optem” pelo novo regime. A MP n° 1.709 não impõe qualquer limitação para o uso dessa forma de contrato de trabalho e também não dispõe sobre a participação do sindicato na negociação da jornada parcial.

Ainda em 1998, o governo Fernando Henrique Cardoso permitiu a suspensão temporária do contrato de trabalho para a qualificação do trabalhador, mediante a edição da MP n° 1.726. A suspensão do contrato de trabalho pode ocorrer por um período de dois a cinco meses, mediante previsão em acordo ou convenção coletiva de trabalho e aquiescência formal do empregado. Enquanto durar a suspensão do contrato de trabalho, o trabalhador deverá participar de cursos ou programas de qualificação profissional oferecidos pelos empregadores e receberá bolsa de qualificação profissional custeada pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O valor da bolsa corresponde ao do seguro-desemprego. Já a MP n° 1779, de junho de 1999, prorroga a suspensão do contrato de trabalho por período indeterminado, mediante convenção ou acordo coletivo e aquiescência formal do empregado, desde que o empregador arque com o ônus da bolsa de qualificação profissional a partir do quinto mês.

Todavia, as modificações no contrato de trabalho não atingiram somente o setor privado brasileiro. O setor público sofreu medidas de desregulamentação da legislação existente, visando a flexibilizar a estabilidade no serviço público para promover o ajuste quantitativo no quadro de pessoal.

A MP nº 1.522, editada em 1997, autoriza a demissão de servidores públicos, obedecendo critérios estabelecidos em regulamento, se for de interesse da administração federal. Os servidores exonerados devem receber um mês de remuneração por ano de efetivo exercício no serviço público federal e os cargos vagos ficam automaticamente extintos.

Em adição, a Lei Complementar nº 96 de maio de 1999 definiu os limites para as despesas com pessoal, conforme o artigo nº. 169 da Constituição, modificado pela Emenda Constitucional nº. 19 de junho de 1998. Segundo o primeiro artigo da referida Lei, as despesas com pessoal não podem ultrapassar 50% da receita corrente líquida no caso da União, 60% no caso dos estados e do Distrito Federal e dos municípios. Esses limites foram reafirmados na Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em 2000 pela Lei Complementar 101. Tal Lei estabelece as condições em que se cortarão gastos e define as penas para os entes federados que não estiverem dentro dos limites estabelecidos. A Lei de Responsabilidade Fiscal também obriga os entes federados a publicar, em órgão oficial de divulgação, o demonstrativo de execução orçamentária do mês e do acumulado dos doze meses anteriores, explicitando os valores e a forma de cálculo dos mesmos, das receitas correntes líquidas e das despesas totais com pessoal (CARDOSO Jr., 2002).

A Lei nº 9.801 de julho de 1999 regulamentou as condições para a perda de cargo público por excesso de despesa, em conformidade com o artigo 169 da Constituição Federal, ao prever a exoneração de servidores estáveis precedida de ato normativo motivado dos chefes de cada um dos poderes da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Esse ato normativo especificará a economia de recursos, o número de servidores a serem exonerados, o órgão e a atividade que será objeto de redução de pessoal e os critérios para a escolha dos servidores estáveis que serão demitidos. A regulamentação definiu, também, as situações em que os servidores que desenvolvem atividades exclusivas de Estado serão passíveis de demissão, desde que os servidores dos demais cargos do órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal tenham atingido pelo menos 30% do total destes cargos.

Ampliando a possibilidade de contrato por tempo determinado, a Lei nº 9.849, editada em outubro de 1999, altera sete artigos da Lei nº 8745 de dezembro de 1993 e incorpora seis novas atividades ao serviço público que poderão se valer desse tipo



de contrato para atender necessidades temporárias de excepcional interesse público.

Ampliando a flexibilização da contratação e demissão do emprego público, temos a Lei n° 9.962 e a MP n° 1.970, que é uma reedição da MP n° 1.917. A referida Lei, de fevereiro de 2000, estabelece que os admitidos na categoria emprego público serão regidos pelas normas da CLT. No seu terceiro artigo, a Lei estabelece as hipóteses de demissão por falta grave, acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, pela necessidade de redução de pessoal por excesso de despesa, e por insuficiência de desempenho. Essa lei demonstra a intenção do governo federal de resgatar o regime celetista como modalidade de vínculo dos contratos por prazo indeterminado. Ela consolida a mudança introduzida pela Emenda Constitucional n°. 19, a qual, em seu artigo quinto, muda a redação do artigo 39 da Constituição Federal, extinguindo a obrigatoriedade do Regime Jurídico Único (CARDOSO JR., 2002).

Já a MP n° 1970 institui o Programa de Desligamento Voluntário (PDV), a jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional e a licença sem remuneração com incentivo pecuniário. Essa MP destina-se aos servidores submetidos ao RJU na União Federal, sendo que as duas últimas novidades representam novas modalidades de flexibilização da legislação aplicada ao setor público, acompanhando as mudanças ocorridas no setor privado.

A Portaria do Ministério do Trabalho e Emprego n° 1964, de dezembro de 1999, estabelece que as Delegacias Regionais do Trabalho devem dar ampla divulgação ao modelo de contratação rural denominado consórcio de empregadores rurais, definido no texto como a união de produtores rurais, pessoas físicas, com a finalidade única de contratar empregados rurais. Esse procedimento trará uma diminuição do custo da contratação do trabalho para o empregador, fato evidente, pois a própria portaria prevê “racionar custos no cumprimento da legislação trabalhista e previdenciária”.

A Lei 10.097 de 2000 altera a CLT e regulamenta as condições de trabalho do menor (entre 14 e 18 anos) na condição de aprendizagem. Essa norma permite a flexibilização dos direitos trabalhistas porque o único direito do aprendiz é o salário mínimo por hora trabalhada, podendo trabalhar até oito horas por dia. Além da flexibilização dos direitos trabalhistas, a lei proporciona aos empregadores uma redução nos custos do contrato de trabalho. A Medida Provisória n° 2.164 de 2001

altera a CLT sobre o trabalho a tempo parcial, suspensão do contrato de trabalho e o programa de qualificação profissional, flexibilizando o contrato e a jornada de trabalho.

Já a Lei nº 10.101 de 2000 autoriza o trabalho aos domingos no comércio varejista, desde que aprovado pelo município, sem necessidade de que isso seja estabelecido em negociação coletiva. Essa lei atinge o direito de descanso semanal que historicamente era dado aos trabalhadores no domingo.

**Quadro 10. Alterações no Contrato e nas condições de trabalho no Brasil**  
**Quadro Síntese (1994-2001)**

TIPOS	INSTRUMENTO LEGAL	DENOMINAÇÃO
Novas modalidades em substituição ao contrato de trabalho por tempo indeterminado	Lei nº 8.949/1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cooperativas de mão-de-obra (exclui a relação de emprego entre a cooperativa e seus associados e entre os associados e os tomadores de serviço da cooperativa).</li> </ul>
	Portaria 29/06/1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliação das possibilidades de trabalho temporário.</li> </ul>
	Portaria 865/1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proíbe autuações da fiscalização em caso de discrepância entre a CLT e os resultados do Acordo Coletivo.</li> </ul>
	Decreto nº 2.100/1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>Denúncia, pelo Brasil da Convenção nº 158 da OIT relativa ao término da relação de trabalho por iniciativa do empregador que havia sido ratificada e promulgada meses antes.</li> </ul>
	Lei nº 9.601/98	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelece o contrato por tempo determinado.</li> </ul>
	MP nº 1709/1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelece o trabalho em tempo parcial (permite o trabalho em tempo parcial cuja duração não exceda 25 horas/semanais, com salários proporcionais e diminuição do período de férias).</li> </ul>
	Medidas Provisórias 1726/1998 e 1779/1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>Suspensão do contrato de trabalho (permite a suspensão do contrato de trabalho por um período de 2 a 5 meses, para participação em curso de qualificação profissional, mediante ajuste coletivo, com substituição do salário por uma ajuda compensatória mensal facultativa).</li> </ul>
	MP nº 1522/1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>Autoriza a demissão de servidores públicos.</li> </ul>
	Lei Complementar nº 96/1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>Define os limites para as despesas com pessoal.</li> </ul>
	Lei complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelece, dentre outros critérios, os limites para gastos com pessoal.</li> </ul>
Lei nº. 9.801/1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prevê a exoneração dos servidores estáveis.</li> </ul>	

	Lei nº 9.849/1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incorpora seis novas situações de contratação por tempo determinado para atender necessidades temporárias de excepcional interesse público.</li> </ul>
	Lei nº 9962/2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelece que os admitidos na categoria emprego público serão regidos pelas normas da CLT.</li> </ul>
	Emenda Constitucional nº 19/1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>Extingue a obrigatoriedade do Regime Jurídico dos servidores públicos federais.</li> </ul>
	MP nº 1970	<ul style="list-style-type: none"> <li>Institui o Programa de Desligamento Voluntário – PDV, a jornada de trabalho reduzida, com remuneração proporcional e a licença sem remuneração com incentivo pecuniário.</li> </ul>
Flexibilização da jornada de trabalho	Portaria MTE 1964/1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consórcio de empregadores rurais.</li> </ul>
	Lei nº 10.097/2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contrato de aprendizagem.</li> </ul>
	MP nº 2.164/2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trabalho Estágio.</li> </ul>
	Lei nº 9.601/1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>Criação do Banco de Horas</li> </ul>
	Lei nº 10.101/2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>Autoriza o trabalho aos domingos no comércio varejista, desde que aprovado pelo município</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria, efetuada a partir da legislação e das seguintes obras: CACCIAMALI, Maria Cristina. Política Social e Reforma Laboral no Brasil – Limites e Desafios. X Encontro Nacional de Economia Política. Campinas: São Paulo, 24-05-2005 a 27-05-2005. Disponível em <http://www.sep.org.br/pt.artigo>

VIEIRA, Elias Medeiros. Cooperativas de Trabalho: estudo do cooperativismo intermediador de mão-de-obra e seus reflexos para o trabalhador brasileiro. Santa Maria: MILA, 2005.

CARDOSO Jr., José Celso. Reforma do Estado e desregulamentação do Trabalho no Brasil dos anos 90. Ensaio FEE vol. 23, n. 2, Porto Alegre, 2002.

#### 4.2.2. O salário

Em relação ao salário dos trabalhadores, as mudanças empreendidas na legislação trabalhista se deram no sentido de diminuir progressivamente a participação do Estado e aumentar a negociação direta entre empregadores e empregados.

Em 1994, foi editada a MP nº 794, a qual garantiu aos trabalhadores a Participação nos Lucros e Resultados (PLR) da empresa, desvinculada da remuneração mensal. Além da exigência da PRL ser estabelecida por negociação

coletiva entre empregados e a empresa, não pode ter periodicidade inferior a seis meses, de modo a não substituir a remuneração contratual mensal. Segundo Cardoso Jr. (2002), com a regulamentação da MP, o governo desonerou a transferência de recursos das empresas a um custo baixo, pois o valor acertado na PLR não está incluído no cálculo das contribuições e direitos trabalhistas. Além disso, a PLR acabou viabilizando a substituição de cláusulas de reajuste dos salários por cláusulas ligadas à participação nos lucros e resultados das empresas, o que significa, por um lado, redução global dos custos mensais do trabalho, e por outro, desafogo das pressões sindicais por reajustes periódicos.

A reedição da MP n° 794 – que passou a ser a MP n° 1029 – introduziu duas adições ao conteúdo anterior. A primeira diz que o instrumento de acordo entre empregador e empregado sobre a participação destes nos lucros da empresa deve ser arquivado na entidade sindical dos trabalhadores. A segunda se relaciona à participação nos lucros e resultados dos trabalhadores em empresas estatais, que observará diretrizes específicas fixadas pelo Poder Executivo.

Em junho de 1995, foi editada a MP n° 1053, a qual suprime os mecanismos tradicionais de reajuste salarial. Além da desindexação salarial, essa MP tornou possível a adoção imediata do efeito suspensivo dos acordos, o que permite a uma das partes recorrer da decisão de um tribunal de instância inferior.

Esse quadro foi reforçado pela MP n° 1906, de 1997, que desvinculou a possibilidade de correção automática por qualquer índice de reposição da inflação e estipulou uma tabela de reajustes para os benefícios previdenciários, a qual utilizava uma referência sem qualquer relação com a reposição salarial ou custo de vida. Assim, o reajuste do salário mínimo passou a ser definido pelo Poder Executivo no mês de maio de cada ano. Por seu turno, a Lei Complementar n° 113, de 2000, permite à União delegar aos estados a responsabilidade pela fixação do piso salarial, que não poderá ser inferior ao salário nacional.

A Emenda Constitucional n° 20, de dezembro de 1998, promoveu a eliminação das aposentadorias proporcionais por tempo de serviço, enquanto a Lei n° 9.876 de dezembro de 1999 desconstitucionalizou a fórmula de cálculo dos benefícios, mediante a criação do chamado Fator Previdenciário. Além disso, o Sistema Previdenciário brasileiro foi enquadrado nas diretrizes aprovadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Desse modo, a gestão da Previdência Social, seja no âmbito do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) ou nos regimes próprios aos

funcionários públicos, passa a seguir os princípios de uma gestão fiscal, como a instituição de mecanismos de limitação dos gastos públicos e o caráter contributivo do regime previdenciário com equilíbrio financeiro e atuarial.

**Quadro 11. Salário – Alterações da legislação do trabalho no Brasil (1994-2001)**

TIPOS	INSTRUMENTO LEGAL	DENOMINAÇÃO
Flexibilização dos salários	MP 1.053/1994, reeditada sob o número 1.875-57/1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veda a estipulação ou fixação de cláusula de reajuste ou correção automática vinculada a índices de preços.</li> </ul>
	MP 794/1994 e Lei 10.101/2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação dos trabalhos nos lucros e resultados.</li> </ul>
	MP 1906/1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desindexação dos benefícios da Seguridade-Social do Salário Mínimo.</li> </ul>
	MP 1620/1998 Reeditada sucessivamente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revoga-se a Lei nº 8.542/92 que assegurava a vigência de Convenções e Acordos Coletivos até que sobreviesse novo instrumento normativo. Reeditada sucessivamente. Posteriormente com o número 1950.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria, efetuada a partir da legislação e das seguintes obras: Cacciamali, 2005; Vieira, 2005 e Cardoso Jr., 2002.

### 4.3 PRINCIPAIS MUDANÇAS NAS RELAÇÕES COLETIVAS DO TRABALHO

As principais modificações nas relações coletivas de trabalho ocorridas no Governo Fernando Henrique Cardoso referem-se aos temas de liberdade sindical, negociação coletiva e conflitos e prevenção ou solução de conflitos, é sobre elas que trata este segmento da presente análise.

#### 4.3.1 Liberdade Sindical

As modificações em relação à liberdade sindical nos anos 1990 ocorrem em prol do cerceamento da liberdade sindical no setor público. O Decreto nº 2066, de 1996, estabelece a limitação da ação sindical nesse setor e a punição para servidores grevistas, além de limitar o número de dirigentes sindicais.

**Quadro 12. Liberdade Sindical – Modificações da legislação do trabalho no Brasil (1994-2001)**

TIPOS	INSTRUMENTO LEGAL	DENOMINAÇÃO
Restrições à Liberdade Sindical	Decreto nº 2.066/1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispensas imotivadas, limitação da organização sindical no serviço público e punição dos funcionários em greve.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria, efetuada a partir da legislação e das seguintes obras: Cacciamali, 2005; Vieira, 2005 e Cardoso Jr., 2002.

#### 4.3.2 Negociações Coletivas

Do ponto de vista da negociação coletiva há, por um lado, o favorecimento desta quando propicia a flexibilização de direitos. Tal é o caso da portaria nº 865 de 1995, que proíbe autuações em caso de discrepância entre a CLT e os resultados do acordo coletivo. Além disso, há a limitação do campo de ação da negociação coletiva, pois a MP nº. 1620, de 1998, inibe a validade e acordos e convenções até que novos sejam renegociados entre as partes.

**Quadro 13. Negociação Coletiva – Alterações da legislação do trabalho no Brasil (1994-2001).**

TIPOS	INSTRUMENTO LEGAL	DENOMINAÇÃO
Favorece a Negociação Coletiva	Portaria nº 865/1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proíbe autuações da fiscalização em caso de discrepância entre a CLT e os resultados do acordo coletivo.</li> </ul>
	MP nº. 1620/1998 MP reeditada sucessivamente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revoga-se a Lei nº 8.542/92 que assegurava a vigência de Convenções e Acordos Coletivos até que sobreviesse novo instrumento normativo. Reeditada sucessivamente. Posteriormente com o número 1950.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria, efetuada a partir da legislação e das seguintes obras: Cacciamali, 2005; Vieira, 2005 e Cardoso Jr., 2002.

#### 4.3.3 Conflito e prevenção ou solução de conflitos

No tema específico da solução de conflitos, o governo Fernando Henrique Cardoso orienta a reforma da legislação trabalhista e sindical buscando uma saída

para resolver o problema do estrangulamento da Justiça do Trabalho. Cabe ressaltar que esta se encontrava em situação de colapso, devido à elevação no número de demandas provocada pela desorganização institucional do mercado de trabalho, sem que, para dar conta de tal aumento, houvesse a ampliação do seu quadro funcional.

A solução apresentada pelo governo foi a instituição do rito sumaríssimo para as causas de pequeno valor (até 40 salários mínimos). Esse mecanismo reduz procedimentos burocráticos e prazos legais, além de definir que as demandas serão instruídas e julgadas em audiência única. Também cria comissões de conciliação prévia, de forma a possibilitar a tentativa de acordos nos conflitos individuais, seja no âmbito intersindical ou da empresa, antes do ajuizamento de reclamações na Justiça do Trabalho.

Nas Comissões de Conciliação Prévias (CCPs), concebidas pela Lei nº 9.958 de 2000, prevalece a lógica da individualização das demandas, com o objetivo de diminuir as indenizações relacionadas à dispensa, correndo-se o sério risco de introduzir jurisprudência que rebaixe os direitos trabalhistas.

As CCPs devem ter composição paritária, com representantes de empregados e dos empregadores, totalizando no mínimo dois e no máximo dez membros. Após ser instituída uma comissão, todas as demandas de natureza trabalhista são a ela submetidas. Após essa etapa, a comissão tem dez dias para convocar as partes à realização da sessão de conciliação. Caso a sessão consiga atingir seus objetivos, será emitido um título executivo extrajudicial com eficácia liberatória passível de execução pelo juiz que arbitra a demanda, caso esta se torne um processo. Se o resultado da sessão convirja para um acordo entre as partes, a comissão deverá emitir uma declaração de tentativa de conciliação, a qual será anexada à petição inicial de ação junto à Justiça do Trabalho (CARDOSO JR., 2002).

**Quadro 14. Solução de conflitos**  
**Modificações da legislação do trabalho no Brasil (1994-2001)**

TIPOS	INSTRUMENTO LEGAL	DENOMINAÇÃO
Novas formas de solução extrajudicial dos conflitos	Lei nº 9.307/1996	• Lei de arbitragem.
	Lei nº 9.957/2000	• Institui o procedimento sumaríssimo na Justiça do Trabalho.
	Lei nº 9.958/2000	• Comissão de Conciliação Prévia.

Fonte: Elaboração própria, efetuada a partir da legislação e das seguintes obras: Cacciamali, 2005; Vieira, 2005 e Cardoso Jr., 2002.

Após a apresentação das principais modificações das relações individuais e coletivas do trabalho, implementadas no governo Fernando Henrique, discute-se, na próxima seção, a posição das centrais sindicais, CUT, CGT e FS sobre tais modificações, e (ocasionalmente), sobre as demais reformas neoliberais implementadas no período.

#### 4.4 A POSIÇÃO DAS CENTRAIS SINDICAIS SOBRE AS REFORMAS NEOLIBERAIS E AS PROPOSTAS DE REFORMAS TRABALHISTA E SINDICAL

##### 4.4.1. A Central Única dos Trabalhadores (CUT)

A CUT foi criada, em 1983, como decorrência do ressurgimento do movimento operário num momento de crise da Ditadura Civil-Militar conforme apontado no capítulo anterior. Há um consenso entre vários autores (GALVÃO, 2005; MARTINS RODRIGUES, 1990; SANCHES, 2008; BOITO JR., 1991; CARDOSO, 2007) de que a CUT nasceu com um discurso de crítica à estrutura sindical corporativista herdada do período Vargas. Apesar da acomodação a esta estrutura, que já foi discutida no capítulo 3 deste trabalho, o discurso inicial da CUT era favorável à liberdade e à autonomia sindicais.

A CUT é a central que possui maior documentação, permitindo acompanhar mais profundamente sua história. Segundo Rodrigues (1990), a maior produção de documentos de análises, discussões e teses pela CUT revela a importância do fator ideológico para a central e o peso das categorias de nível de escolaridade elevado, professores e outras profissões intelectuais, mais inclinadas às polêmicas teóricas.

Na visão de Rodrigues (1990), a CUT apresenta caráter muito heterogêneo no que diz respeito a seus afiliados. A presença de trabalhadores rurais, empregados das estatais e trabalhadores do setor privado implica um esforço muito grande para harmonizar as reivindicações aprovadas como prioritárias à central, pois têm coeficientes de motivação e força de mobilização diferentes para cada um desses grupos. A demanda por terras apenas por via ideológica motiva os trabalhadores industriais e empregados do setor público. A defesa das estatais e dos



funcionários públicos contra políticas de privatização, e enxugamento da máquina estatal está longe de sensibilizar os pequenos proprietários rurais e operários da indústria privada. Dessa forma, os programas de lutas da CUT acabam sendo muito abrangentes, de forma a abarcarem todos esses segmentos. Veremos adiante que essas diferenciações, internas à CUT e à classe trabalhadora como um todo, serão aprofundadas pelas mudanças ocorridas no capitalismo mundial nos anos 1990, com reflexos profundos no mundo do trabalho, exploradas pelo discurso neoliberal e pelas propostas de reforma do Estado.

Entre as mudanças mais importantes no mundo do trabalho, na década de 1990, está a reestruturação produtiva nas grandes e médias empresas, gerando desemprego e desestruturando setores-chaves do movimento sindical. Outro ponto importante, que já fora salientado por Antunes e citado no capítulo anterior, trata dos programas de qualidade, baseados na quebra de hierarquia do modelo fordista, e a transferência, para o trabalhador, da responsabilidade pela solução dos problemas e pela qualidade do produto ou serviço. As empresas passam a empregar a competitividade entre os trabalhadores, premiando os mais produtivos e abalando os possíveis laços de solidariedade sindical, aproximando os trabalhadores de si e afastando-os dos sindicatos.

Para tentar diminuir a heterogeneidade da CUT, o 3º CONCUR, realizado em 1988, teve como bandeira de luta a defesa do Contrato Coletivo Nacionalmente Articulado, negociado diretamente com o patronato, o que levaria, no final, à abolição da CLT, dando fim à intervenção do Ministério do Trabalho e do Estado nas relações entre o capital e o trabalho. No entanto, o congresso aprovou como pauta de luta a defesa da estatização dos serviços básicos sob o controle do capital privado, especialmente na área da saúde, e a democratização da ação do Estado nas empresas estatais (CUT, 1988).

As Resoluções iniciam por uma análise da conjuntura internacional, que seria “marcada por mudanças estruturais na dinâmica do capitalismo e pela perspectiva de agravamento da crise mundial” (CUT, 1988, p. 49), o que demonstra que a entidade estava preocupada com as transformações que ocorriam no seio do capitalismo e refletiam no mundo do trabalho. O documento chama a atenção para as transformações tecnológicas que implicariam no aumento do desemprego e na diminuição do peso relativo da classe operária, bem como o crescimento do setor de serviços.

Desse modo, a CUT se posiciona, no seu 5º. Congresso, contra a reforma do Estado nos moldes neoliberais, pois defende o caráter regulador do Estado no mercado assim como o investimento na produção, ampliando a capacidade de tributação sobre a riqueza, o patrimônio, os lucros e as heranças.

Em documentos produzidos pela própria CUT nesse período, percebe-se o tom de crítica à estrutura sindical.

No Brasil no início da década de 1930, inspirado no corporativismo fascista italiano, o Estado instituiu, apesar da resistência operária, a estrutura sindical oficial que chega praticamente intacta até os dias de hoje. Os princípios que sustentaram esta estrutura sindical durante todos esses anos podem ser resumidos da seguinte forma: o corporativismo sindical, inspirado na “Carta del Lavoro” do fascismo italiano (que divide e enfraquece os trabalhadores); uma estrutura rigidamente vertical; a conciliação de interesses de classe, assegurando através de inúmeros instrumentos, e pela definição mesma do sindicato como instituição mista de direito público e privado, o que legitimaria os mais diversos tipos de controle e restrições pelos poderes públicos; autorização prévia para o reconhecimento do sindicato; enquadramento sindical prévio; a ingerência do Estado na vida administrativa e financeira; a possibilidade da intervenção do poder executivo no sindicato e o direito de cassação do mandato de diretorias; a contribuição obrigatória e regulamentada pelo Estado; controle das eleições sindicais; o assistencialismo como elemento fundamental da prática sindical (CUT, 1986 p. 70-71).

Da mesma forma que criticava a estrutura sindical, a CUT posicionava-se em defesa da liberdade e da autonomia sindicais e da ratificação da Convenção 87 da OIT.

Nosso ponto de partida é a defesa, tanto para os trabalhadores do setor privado como do setor público, contidos na Convenção 87 e 151 da Organização Internacional do Trabalho. Sabemos que a conquista da Liberdade e Autonomia Sindical será fruto de nossa luta e de nossa força. Nossa posição é clara: não queremos que o Estado imponha uma outra estrutura sindical nem se dê o direito de aprovar ou vetar uma estrutura sindical. Nós queremos que seja respeitado o direito dos trabalhadores de se organizarem de forma livre e autônoma [...]. Pelo exposto, não queremos que o Estado interfira na organização sindical dos trabalhadores [...]. A estrutura sindical garantirá a mais ampla liberdade sindical em todos os locais de trabalho, em todas as instâncias e em todas as formas de relacionamento e solidariedade nacional e internacional. O sindicato será soberano em todas as suas decisões e manterá autonomia em relação ao Estado, à classe patronal, aos partidos políticos, aos credos religiosos e às concepções filosóficas (CUT, 1986 p. 74-75).

Essa crítica da CUT à estrutura sindical pode ser entendida no contexto em que estes documentos foram produzidos: no apagar das luzes da Ditadura Civil-

Militar, quando ocorreu uma grande intervenção do Estado nos sindicatos, com cassações de direções combativas e utilizou-se o aparato policial para coibir greves, havendo prisões e mortes de líderes sindicais.

Destarte, percebemos que do período de fundação da CUT até 1988 a Central se manifesta a favor da revogação do título V da CLT, que trata da organização sindical e, como se observou, pede a ratificação da Convenção 87 da OIT, mas não faz críticas explícitas à unicidade sindical.

Já o imposto sindical é criticado desde a 1ª. Plenária da CUT, realizada em 1985. O fato de o imposto sindical não ser votado em assembleia confere a ele certo tom autoritário, personificando a expressão da intervenção do Estado. Efetivamente, ocorre uma defesa das contribuições compulsórias definidas pelo sindicato (CUT, 1986, p.48).

No 5º e 6º CONCURTs, se reafirma a crítica ao imposto sindical, através da necessidade de independência dos sindicatos em relação a ele. No 5º Congresso, apesar da CUT definir sua auto sustentação enquanto meta, estabelece uma série de diretrizes para as suas finanças, sugerindo o aumento da contribuição dos sindicatos que a integram, demonstrando a impossibilidade da central abrir mão do imposto sindical. O 6º. Congresso estabelece o prazo de três anos para que todos os sindicatos da CUT não dependam financeiramente de quaisquer contribuições compulsórias dos associados ou não associados. Para isso, fica decidido que todos os sindicatos da CUT têm até a 10ª Plenária para modificar seus Estatutos, proibindo a cobrança de taxas compulsórias dos associados e dos não associados, de modo a adequar suas estruturas à sustentação financeira, baseadas em contribuições espontâneas dos associados e não associados e outras formas de arrecadação de recursos.

Apesar dessa resolução da CUT, fica evidente a preocupação com a autonomia financeira dos sindicatos filiados à central, pois será dedicado um grande espaço para a seção denominada “auto sustentação financeira”, prevendo a constituição de “fundos de auxílio” às CUTs Estaduais. Isso evidencia a dificuldade, para os sindicatos cutistas, de sobreviverem sem o imposto sindical ou contribuições compulsórias. Apesar da previsão de três anos, a partir de 1997, para a auto sustentação financeira dos sindicatos, em 2011 estes ainda dependem de tais verbas para sobreviver.

Como visto no capítulo anterior, a Constituição de 1988 eliminou o caráter intervencionista mais direto do Estado nos sindicatos e favoreceu uma adaptação, que Jácome Rodrigues (1997) denomina “adaptação ativa” da CUT a alguns aspectos do corporativismo. O afrouxamento do controle estatal fez com que a CUT incentivasse seus líderes sindicais a concorrerem às direções dos sindicatos oficiais, considerando a possibilidade de romper internamente a estrutura sindical.

A CUT deve apoiar-se nos sindicatos com diretorias combativas, o que implica inclusive lutar para que as oposições identificadas com a CUT ganhem as eleições em seus sindicatos, derrotando os pelegos e seus aliados. A esse respeito, existem propostas de que a CUT tenha uma comissão de política sindical que acompanhe o trabalho das oposições, ou uma comissão especial para esse fim. [...] É necessário, ter critérios que diferenciem os pelegos e seus aliados dos setores combativos, cabendo a CUT identificar e apoiar os setores de oposição sindical a disputarem as direções dos sindicatos oficiais (CUT, 1984 p.9).

Além dos fatores que discutimos no capítulo anterior, a aproximação da CUT da estrutura corporativista é explicada por Galvão (2007), a partir da filiação de defensores da unicidade sindical à central: a Corrente Sindical Classista (CSC) ligada ao PC do B, em 1990, e a CONTAG em 1995. Para eles, a adoção do pluralismo sindical traria a divisão, a politização e o conflito, além da possibilidade da formação do sindicato por empresa, sob o controle patronal.

Neste sentido, entendemos a autocrítica feita pela CUT no 4º CONCUR, realizado em 1991.

É inegável o crescimento da CUT e sua presença nas lutas da classe trabalhadora, mas consideramos que ela ainda se encontra em processo de construção na transição porque passa o movimento sindical brasileiro. A CUT ainda convive com sequelas de 50 anos de tutela do Estado, da CLT e do peleguismo. Uma análise mais detalhada mostra que temos importantes problemas a serem enfrentados e resolvidos [...] Ainda não foi substituída integralmente a velha estrutura viciada e corporativa do movimento sindical que queremos, bem como não conseguimos implantar a contento a prática sindical aprovados nos três últimos congressos da CUT (CUT, 1991, p.11).

É neste contexto que entendemos a posição hesitante da CUT na defesa do pluralismo sindical, no 5º CONCUR. O fim da unicidade passa a ser visto como uma hipótese, mas

Não interessa aos trabalhadores um cenário de total desregulamentação, com pluralidade sindical e ausência de critérios, que pode levar à criação de

sindicatos amarelos, com base limitada aos trabalhadores nas empresas, financiados pelos empresários, prejudicando efetivamente o direito de organização. Ou ainda estabelecendo uma disputa com os sindicatos em função do direito de optar pela não-representação sindical, como acontece nos Estados Unidos (CUT, 1994).

Além disso, o Congresso prevê a necessidade de um amplo processo de discussão sobre as consequências da supressão da unicidade sindical. Tem lugar, assim, o debate sobre a proposta de representação geral da base através do sindicato mais representativo, entre outras opções, em substituição à unicidade e ao monopólio dos sindicatos oficiais. Segundo a central, dessa forma estaria assegurada a liberdade sindical, garantindo, a cada sindicato, a representação de seus associados e, ao mais representativo, a representação geral, sem descartar a unidade de ação. Tal posição será consenso no Fórum Nacional do Trabalho, criado no governo Lula.

Assim como modifica, ao longo do tempo, sua posição sobre a estrutura sindical, a CUT também o faz sobre o contrato coletivo de trabalho. Com efeito, segundo Galvão (2007), apesar de diversas declarações de que o contrato coletivo substituiria a estrutura sindical corporativa, o encaminhamento que a central deu a essa questão, até 1994, evidencia uma acomodação à estrutura sindical. Ou seja, o contrato é defendido enquanto um instrumento jurídico a ser articulado aos já existentes.

A proposta de contrato coletivo de trabalho, encaminhada ao Ministro do Trabalho, Walter Borelli, em 1992, inseria o sistema democrático de relações de trabalho, estabelecendo a necessidade de liberdade sindical e eliminar a Justiça do Trabalho. Frise-se que a implementação desse aparato aconteceria com o auxílio de uma legislação transitória.

No entanto, essa proposta não obteve consenso entre as correntes cutistas. Setores críticos do pluralismo sindical viam com preocupação a vinculação entre contrato coletivo e fim da unicidade sindical. A partir de 1994, a Articulação assume uma crítica maior à estrutura sindical, posicionando-se favorável ao pluralismo. Essa corrente se define a favor do contrato coletivo em substituição à estrutura corporativa, enquanto as correntes minoritárias são propensas ao contrato coletivo como um acréscimo à estrutura corporativa.

Repetimos, aqui, uma pergunta feita no início deste trabalho. O que fez a CUT, ou boa parte dela, mudar de posição em relação à defesa de aspectos da

organização sindical como liberdade, autonomia e a não intervenção do Estado nas relações trabalhistas e sindicais?

A hipótese que defendemos é que as reformas neoliberais dos anos 1990, ocorridas em grande parte do globo, incluídos a América Latina e o Brasil, fez com que muitos líderes e a própria CUT revissem antigas posições, segundo as quais propunham a não intervenção do Estado nas questões do trabalho e a negociação direta entre patrões e empregados.

Essas reformas, como foi evidenciado no primeiro e segundo capítulos do estudo em tela, preveem uma diminuição do tamanho e da função do Estado. No que tange ao mundo laboral, levou a uma desregulamentação da legislação e a uma flexibilização dos direitos trabalhistas conquistados na América Latina e no Brasil.

É neste contexto que podemos entender a cautela da CUT em eliminar, de uma só vez, a intervenção do Estado que se dá através de uma mínima legislação protetora dos direitos trabalhistas, instalando, de maneira definitiva, a negociação coletiva nas relações capital-trabalho, bandeira de luta do Novo Sindicalismo que, como vimos no capítulo anterior, já aparece em 1978, anterior à formação da própria CUT.

Segmentos conservadores das elites, mesmo falando em contrato coletivo de trabalho, dão a ele uma interpretação toda especial. Em seu nome, pregam a remoção de todos os dispositivos da Constituição e da CLT, que ofereçam amparo ao trabalhador. Preparam-se para realizar seu projeto ainda este ano, durante a revisão constitucional. Chamam a isso desregulamentação, flexibilização de direitos, ou, mais pomposamente, modernização das relações de trabalho (CUT, 1993 p. 2-3).

Esta preocupação já estava presente nas Resoluções do 4º CONCUR, realizado em 1991 quando foi proposta a implantação do contrato coletivo de trabalho nacionalmente articulado, garantindo um patamar mínimo para todos os trabalhadores e preservando as particularidades de cada categoria e região do país. Segundo o documento, o contrato coletivo de trabalho faz parte do contexto da luta pela erradicação das concepções e práticas corporativistas entre capital e trabalho e da prática do movimento dos trabalhadores. A CUT faz uma crítica ao modelo de negociação coletiva vigente por manter os princípios do corporativismo, como a interferência da Justiça do Trabalho, a negociação burocrática e a separação dos trabalhadores em categorias. A central propõe nas negociações coletivas a não-dependência da data-base, a possibilidade das centrais sindicais celebrarem

acordos nacionais que normatizem contratos coletivos de níveis inferiores, como por ramo de produção e serviço, categoria, setor ou empresa, e o fim do poder arbitral da Justiça do Trabalho. Contudo, existe a preocupação com o rebaixamento de direitos como fica claro no trecho “a luta e a concepção do contrato coletivo de trabalho não pode levar os trabalhadores a abrirem mão de suas conquistas históricas, ainda que alçadas no âmbito do corporativismo” (CUT, 1991).

Segundo a central, a luta pela implantação do contrato coletivo deve ser concomitante a uma campanha pela revogação dos obstáculos legislativos, inclusive de ordem constitucional (como a da atual competência da Justiça do Trabalho para dirimir conflitos ente o capital e o trabalho), que bloqueiam a plena liberdade sindical, ao mesmo tempo, que afirma

A negação da intervenção do Estado na vida trabalhista não pode significar a volta da “lei da selva” do pleno liberalismo econômico. Considerando que num país capitalista a correlação de forças não é equilibrada, pendendo originalmente para as forças do capital, faz-se necessária a luta pela aprovação de uma legislação que garanta os direitos gerais dos trabalhadores, direitos estes que, por se revestirem de caráter de lei, não poderão ser questionados por qualquer negociação (CUT, 1991).

Esta preocupação com a manutenção dos direitos mínimos dos trabalhadores é uma constante diante do avanço das reformas neoliberais. Desse modo, o processo de reestruturação produtiva que afeta o Brasil no período das reformas neoliberais é tema de debate dos congressos da CUT no período. Conforme as resoluções de seu 6º Congresso, o processo de reforma do Estado tem tido graves consequências para o mundo do trabalho e para a sociedade em geral. Isso porque, “ao defender a tese do Estado mínimo nas esferas federal, estadual e municipal, os governos se preocupam em reduzir a atuação do Estado, especialmente no que se refere à privatização dos serviços demandados pela maioria da população, privatizando-os ou terceirizando” (CUT, 1998, p.94).

O contexto das transformações ocorridas pelo processo de reestruturação produtiva dos anos 1990 terá como consequência um forte refluxo do movimento sindical e queda dos índices de filiação (Cardoso, 2003), afetando, ainda, os setores mais tradicionais da economia, como podemos observar no trecho abaixo

[...] a capacidade de intervenção dos sindicatos diminuiu, como consequência de uma reestruturação produtiva que diminuiu a base

sindical, ampliou o desemprego, modificou competências e diversificou as formas de contratação, via terceirização, trabalho em tempo parcial, trabalho temporário e recurso ao mercado informal de mão-de-obra. [...] As mudanças na economia e as mutações no mundo do trabalho têm reduzido os efeitos das nossas fortalezas sindicais (metalúrgicos, bancários e indústria em geral) em virtude da desconcentração industrial, da desverticalização e terceirização [...] Esse quadro é uma ameaça ao crescimento da CUT, em particular nos setores nos quais nossa representatividade é mais fraca, mas que são ao mesmo tempo as áreas nas quais o emprego mais tem crescido nos últimos anos: comércio e serviços em geral [...] Assim, este congresso tem uma grande responsabilidade: definir um conjunto de resoluções que contenha um plano de ação capaz de, preservando os princípios fundamentais de nossa Central, instrumentalizar o movimento sindical para responder aos grandes desafios da virada do milênio (CUT, 2000 p.32-33).

Essa ideia é reafirmada por Cardoso (1999), ao mostrar a mudança de paradigma ocorrida com a reestruturação produtiva e a crise da organização fordista do trabalho industrial. Mudança esta, responsável por fornecer a base para um sindicalismo com grande capacidade de articular identidades coletivas e formular projetos abrangentes para amplas parcelas da população assalariada, na luta por melhores condições salariais, condições de trabalho e necessidades sociais de lazer, saúde, educação, habitação e transporte.

Destarte, no caso da indústria automobilística, uma das fortalezas do sindicalismo brasileiro, os efeitos da terceirização são intensos. Segundo Cardoso (1999), a indústria automobilística, que costumava construir cidades em torno de suas plantas, montava, em 1999, com 1500 operários, duas vezes mais automóveis do que a *Volkswagen* de São Bernardo montava 20 anos atrás, com quase 40 mil trabalhadores. Especializando-se na montagem e transferindo para terceiros a fabricação de componentes entregues *just in time*, a indústria automobilística está pulverizando o trabalho e o potencial para a ação sindical, que antes tinha um único empregador.

Segundo dados apresentados por Cardoso (2001, p. 64), os dados de filiação sindical da população assalariada, com 18 anos ou mais, no Brasil, nos anos 1994 a 1998, são os seguintes: 1995 – 21,6%; 1996 – 21,0%; 1997 – 20,7% e 1998 – 20,0%.

Para o autor, a perda de adeptos aos sindicatos explica-se quase inteiramente pela perda do emprego assalariado nos setores econômicos, com destaque para a indústria de transformação e os serviços de créditos (principalmente os bancos). Nessas condições, a crise da filiação sindical absoluta é, principalmente,



reflexo da crise no emprego assalariado no país, em estreita conexão com o programa de ajuste pelo mercado levado a cabo pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Ao mesmo tempo, o sindicalismo, como um todo, mostrou-se eficiente na atuação de novos adeptos entre estratos populacionais em expansão no mercado de trabalho, como as mulheres e os trabalhadores de maior escolaridade. Para Cardoso:

[...] o Plano Real está na raiz da crise do sindicalismo industrial e bancário, por duas razões centrais; primeiro, porque reduziu sua base social e com ela, a fonte de recursos das instituições de representação... Em segundo lugar, porque aumentou a competição no mercado de trabalho, ao gerar altas taxas de desemprego nestes setores específicos. Este último aspecto pode estar ajudando a explicar por que a maioria dos sindicatos industriais não conseguiu crescer entre os empregados que sobreviveram à reestruturação (CARDOSO, 2001, p. 82).

A pesquisa de Cardoso constatou um crescimento vertiginoso da densidade sindical entre profissionais de ensino e entre funcionários públicos em geral, além de profissionais de saúde, setores estratégicos na estrutura da CUT.

Com o objetivo de se adaptar a essa realidade de mudanças no mundo do trabalho, a CUT reapresentou, na sua 7ª Plenária Nacional (tendo em vista que esse sistema fora formulado em 1992) uma proposta que visava à liberalização do processo de contratação coletiva, através de um novo “Sistema Democrático de Relações de Trabalho”. Esse novo sistema seria baseado na “liberdade” e “autonomia” sindical.

A proposta que a CUT formula, a seguir, tem como objetivo contribuir para a instituição de um novo modelo de relações trabalhistas.

[...] este novo arcabouço jurídico deve garantir a liberdade sindical, especialmente a autonomia frente ao Estado, a liberdade do exercício da ação sindical nas empresas e o direito de greve; o direito de representação dos trabalhadores, desde o seu local de trabalho até o plano nacional e a contratação coletiva entendida como possibilidade de negociar sem a intervenção compulsória do Estado, o de contratar, fiscalizar e fazer cumprir normas sobre salário e condições de trabalho [...] Este modelo, baseado no regime de liberdade sindical e dos direitos coletivos, se contrapõe ao atual regime intervencionista e tutelar (CUT, 1995 p. 11-16).

Pode-se dizer que, de qualquer modo, a CUT não estava abrindo mão da intervenção do Estado como um garantidor mínimo dos direitos trabalhistas. Esse

posicionamento hesitante é perceptível nos documentos produzidos pela CUT, mencionados a seguir. Com a implementação das reformas neoliberais no Brasil e suas repercussões no mundo do trabalho, percebemos que esse posicionamento fica ainda mais evidente.

O resgate da proposta de Sistema Democrático de Relações de Trabalho é importante para valorizar a ideia de que a organização sindical, negociação coletiva, direitos fundamentais, entre outros, constituem um conjunto integrado. Não se pode abrir mão de uma visão sistêmica no debate sobre a reforma trabalhista e sindical. A atuação da CUT deve, portanto, orientar-se para que a reforma trabalhista e sindical tenha um caráter progressista, que democratize as relações de trabalho, valorize o papel do Estado como garantidor de direitos, fortaleça a organização sindical e amplie direitos dos trabalhadores (CUT, 2003 a p. 91).

Diante das reformas neoliberais, a CUT se viu obrigada a dar respostas aos trabalhadores e à sociedade sobre este novo cenário de reestruturação produtiva. A própria instituição classifica a sua atuação como “essencialmente defensiva” ao longo dos anos 90. Mesmo assim, segundo sua análise, enfatiza que conseguiu se sobressair em termos da atenção dada à Formação Profissional e em maior escala, à terceirização “por seu caráter desagregador e degradante, no que diz respeito às condições de trabalho e seus reflexos sobre estrutura e organização sindical” (CUT, 1995 b, p.10).

É desse modo que no 6º. CONCUT, realizado em 1997, a análise da conjuntura brasileira realizada pela central é a de que as classes dominantes procuram reformar por dentro o modelo econômico, mudando para radicalizar a exploração capitalista. Segundo as resoluções do congresso, vive-se na economia uma abertura indiscriminada, bem como a descentralização da produção industrial, o retorno do investimento estrangeiro e a reestruturação das empresas, com a introdução de novas tecnologias e novos processos de organização da produção. No plano político a CUT chama a atenção para a volta aos princípios básicos do capitalismo, flexibilizando e precarizando o trabalho, desregulando a economia, privatizando as empresas estatais, e reduzindo os direitos conquistados pelos trabalhadores. Segundo as resoluções do Congresso

[...] as classes dominantes colocam-se como arautos da modernidade para promover uma volta ao passado, particularmente tentando retirar as

conquistas sociais do pós-Guerra. É mais uma modernização conservadora e limitada impulsionada pelas elites brasileiras (CUT, 1997).

Além disso, segundo a Central, os governantes visam retirar, via reforma administrativa, os direitos conquistados pelos setores públicos: concurso público, estabilidade, isonomia salarial. Efetua cortes no orçamento das áreas sociais, transforma órgãos públicos em organizações sociais e estabelece planos de demissão voluntária dos servidores. Para a CUT, a estratégia deve ser

O enfrentamento do desmonte do serviço público exige que os trabalhadores do setor estabeleçam canais de comunicação com a sociedade, visando disseminar a ideia do serviço público como direito do cidadão e dever do Estado. Mobilizar a sociedade contra projetos, como a reforma administrativa e da previdência, é a única garantia da manutenção de um Estado provedor de serviços de qualidade e voltado para a maioria da população (CUT, 1997).

Mesmo com essa leitura crítica da realidade, a CUT, dentro da linha de um sindicalismo propositivo, se integra ao esforço de adaptação às inovações tecnológicas e se modernizar tendo em vista que

A opção pela recusa à inovação não tem resultado em conquistas para os trabalhadores e muito menos em fortalecimento e maior representatividade dos sindicatos. Ao contrário, essa opção acaba facilitando a estratégia empresarial de estabelecer vínculos individuais ou mesmo coletivos diretamente com os trabalhadores [...] com a consequente exclusão dos sindicatos (CUT, 1998, p.94).

Essa atitude está calcada no fato de que o interesse dos sindicatos encontra-se muitas vezes em contradição com o interesse de sua principal base de sustentação, que são os trabalhadores industriais. Essas transformações produtivas levam à redução do número de operários. Interessa aos trabalhadores manter os seus empregos, e muitos sindicatos resistiram à modernização no início da década, o que gerou mais desemprego, pelo fato das empresas perderem competitividade. A consequência desse processo é que os sindicatos acabam tendo que incorporar, entre seus objetivos e interesses, os próprios interesses do capital relativos à reestruturação, que pode levar também a demissões. O sindicato sobreviverá, mas muitos trabalhadores perderão seu emprego. Isso coloca como interesses divergentes a sobrevivência do sindicato, enquanto instituição e o interesse

individual do trabalhador em manter seu emprego, isso é um fator de distanciamento do trabalhador em relação ao sindicato (CARDOSO, 1999).

Tentando dar respostas à sociedade e aos trabalhadores, pressionados pela política neoliberal e as conseqüentes mudanças no mundo do trabalho encontramos uma seção intitulada “Propostas da CUT para política industrial, geração de empregos e renda” nas resoluções do seu 6º CONCUT. Para a Central, a elevação da produtividade industrial deve resultar em benefício social e não em demissão em massa de trabalhadores e crescente precarização e informalização do mercado de trabalho. Diante do inevitável, a central toma posição tentando propor “soluções” para a desregulamentação do mercado de trabalho e flexibilização dos direitos trabalhistas. Nesse sentido

[...] a abertura externa, para cumprir papel positivo para o país e contribuir para a modernização e reestruturação com justiça social, deve ser realizada de forma gradual, seletiva e vir acompanhada por políticas de desenvolvimento... que sejam capazes de modernizar os setores, antes que conclua-se pela sua franca exposição à concorrência internacional (CUT, 1997).

Os trabalhadores organizados entram nesta discussão sobre reestruturação produtiva em posição subordinada. Segundo Cardoso (1999), isso ocorre porque os trabalhadores não dispõem de informações necessárias para a formulação de alternativas ao projeto hegemônico e porque têm que incorporar como seus os interesses da sobrevivência do empreendimento capitalista. Por certo que a nova ameaça competitiva atinge as empresas individualmente, mas os trabalhadores não têm meios de saber o tamanho dessa ameaça. Isso os obriga a aceitar os números divulgados pelos donos das empresas, e coloca a iniciativa nas mãos do empregador. Nesse sentido, a CUT e a Força Sindical lutam por uma legislação que lhes permita o acesso às informações financeiras das empresas.

Nesse cenário, concorda-se com Cardoso (1999) e Galvão (2005) que ocorre a permeabilidade da estrutura sindical corporativa e da legislação trabalhista às demandas da reestruturação produtiva, apesar das queixas dos empresários e do governo a respeito da legislação excessivamente rígida.

De fato, a legislação trabalhista brasileira foi flexibilizada, abriu caminho para a possibilidade de rebaixamento de salários, de facilidades de dispensa do trabalhador, de novas formas de contratação, etc. Governos e empresários

assimilaram com “maestria” o ideário de compatibilização da legislação trabalhista com a reestruturação produtiva, conforme afirma Cardoso:

No Brasil, os mercados internos (às empresas) de força de trabalho foram flexibilizados por meio da redução do número de funções, de sua demarcação mais genérica e do estabelecimento de faixas salariais relativamente enxutas que contemplam qualificação e produtividade do trabalhador. Com isso perderam vigência tanto a norma legal que impede o rebaixamento nominal de salários, quanto a que reza que, para a mesma função, deve-se pagar o mesmo salário (CARDOSO, 1999, p. 167).

Não é a toa que o 7º CONCUT, ocorrido em 2000, denuncia as iniciativas governamentais de flexibilização da legislação trabalhista e a descentralização ainda maior das negociações coletivas. As Resoluções do congresso elencam as principais medidas do governo Fernando Henrique Cardoso nesta matéria, que já foram tratadas na primeira parte deste capítulo e colocam as categorias de trabalhadores das empresas públicas e o funcionalismo como o melhor exemplo do retrocesso das reformas trabalhistas.

O documento critica as iniciativas governamentais, como a medida provisória que criou a participação nos lucros e resultados, o contrato temporário e o *lay-off*, que procuram reforçar a fragmentação da negociação ao nível de plantas de uma empresa, por meio da constituição de comissões de trabalhadores, preferencialmente sem a participação dos sindicatos.

Neste contexto, a CUT se opôs aos contratos precários de trabalho, assumindo a defesa da CLT. A central entrou com pedido de inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal para barrar a ampliação do contrato por tempo determinado. A central se posicionou contrariamente à mudança do artigo 618 da CLT, enviando carta aos deputados federais para que não votassem a favor do projeto encaminhado pelo governo.

#### **4.4.2. A Central Geral dos Trabalhadores (CGT)**

A visão da CGT sobre as transformações no mundo do trabalho na década de 1990, apresentadas no seu 4º Congresso, realizado em 1996, coloca o desemprego

no centro das preocupações da central. Na década de 1990 vive-se um processo de modificação na estrutura do emprego provocada pelo avanço tecnológico e a automação que tem como consequência a redução do volume de trabalhadores manuais, o aumento dos trabalhadores contratados por meio período, a subcontratação e as altas taxas de desemprego.

Para a CGT, as causas do desemprego estariam no fato de que “as empresas se desresponsabilizam pela geração de emprego e pela distribuição dos frutos do avanço tecnológico (...) e o Estado se encontra em crise e paralisado” (CGT, 1996, p.19). Essas mudanças globais assumiram uma feição ainda mais grave na sociedade brasileira, no entendimento da CGT, tendo em vista que já tínhamos problemas sociais anteriores a este processo.

Para Santana (2000), na visão da CGT, a crise ganhou mais força a partir de 1990 quando a política econômica se restringiu à prioridade concedida à estabilização-abertura-privatização. O reflexo disso se deu diretamente no aumento do desemprego e na precarização do emprego no Brasil, bem como o aumento da informalidade e da crescente rotatividade da força de trabalho.

Os trabalhadores empregados estão trabalhando mais intensamente, sob maior pressão e ganhando menos. Nas empresas que passaram por processos de terceirização, reengenharia e outras formas de racionalização, os trabalhadores se queixam da intensificação do ritmo de trabalho e do stress advindo da exigência de aumentar a produtividade, sob pressão permanente do medo do desemprego (CGT, 1996).

Como consequência do contexto de deterioração das condições de trabalho, de vida e precarização do emprego, há uma dificuldade crescente em relação à ação sindical. Desta forma, “a terceirização, a informalização, o crescimento dos empregos em serviços, assim como o próprio desemprego têm afetado estruturalmente as bases do movimento sindical no Brasil” (CGT, 1996, p. 22).

Isto é reflexo, fato que já havia sido detectado nos documentos da CUT, da redução do número de empregados das categorias mais tradicionais. Além do mais, as categorias de trabalhadores que obtiveram crescimento no período, os que atuam nos serviços e na informalidade são mais difíceis de organizar e são mais dispersos, dificultando a organização e luta dos sindicatos.

Por tudo isso, segundo as Resoluções do 4º Congresso da CGT em 1996, a luta da central deveria ser contra o desemprego e a luta pela redução da jornada de

trabalho que, historicamente, lhe serviu de arma contra o desemprego. Além disso, os sindicatos deveriam, para combater o desemprego, estar na linha de frente da busca da qualificação e da empregabilidade. Para tanto, deveriam desenvolver políticas de formação profissional.

Em relação ao papel do Estado, a CGT defende a proposição de recuperar a capacidade de investimento do Estado, que considera peça fundamental para a geração de empregos e para um crescimento econômico mais coordenado e socialmente mais justo. Essa visão vai na contramão do processo de reforma do Estado que analisamos no primeiro capítulo, uma vez que a posição da CGT prevê um aumento dos gastos sociais em educação e saúde, combinando a melhora dos serviços públicos com a geração de empregos.

Neste campo a CGT propõe o debate em torno da gestão das finanças públicas. Para a Central, “a melhora da qualidade do gasto público, a reforma tributária e a revisão da política de endividamento do Estado, estão entre as questões prioritárias nessa área” (CGT, 1996, p. 22). A Central também propõe “lutar pela recuperação da importância e credibilidade dos serviços e funções públicas” (CGT, 1996, p. 23) e combater a ideia da destruição do Estado.

No que diz respeito à liberdade sindical, a CGT defende claramente a unicidade sindical. Segundo a central a liberdade sindical não se contrapõe à unicidade, pois o sindicato deve lutar por liberdade no interior da ordem constituída e não se contrapondo a ela. Se a lei estabelece a unicidade sindical não há porque se contrapor a ela. A unicidade é vista como algo natural, como a única forma de assegurar os direitos individuais dos trabalhadores, bem como os seus direitos coletivos, que só poderiam ser defendidos de forma consistente por uma única organização num determinado território (o sindicato municipal).

A CGT acredita que o pluralismo fragmenta os sindicatos, o que poderia levar à criação de sindicatos por empresa. A central acredita que o aspecto democrático que seria dado pela competição entre várias organizações, pode ser assegurado no processo eleitoral dentro dos sindicatos, onde os filiados podem escolher seus representantes.

A CGT também defende as contribuições compulsórias, tendo em vista que toda a base acaba sendo beneficiada e não apenas os filiados ao sindicato. A central defende a sustentação financeira dos sindicatos assegurada na legislação, devido

Aos efeitos nefastos do desemprego, que dizima a base de arrecadação das contribuições; à atuação do patronato, que muitas vezes se nega a recolher as contribuições devidas, e à ação da própria Justiça, que vem restringindo a cobrança das contribuições assistencial e confederativa aos sócios do sindicato (CGT, 1999 a, p. 24).

Em relação ao contrato coletivo de trabalho, para a CGT é um mecanismo a ser implementado dentro da estrutura sindical. É isso que podemos apreender da declaração de Jorge de Medeiros, que era no momento o representante da CGT no “Fórum Nacional Sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil”, ao falar sobre os direitos trabalhistas e sindicais assegurados na CLT.

Nós entendemos que o contrato coletivo de trabalho é um complemento do contrato individual e é impossível dentro de um contrato coletivo desprezar a CLT, porque a CLT é o mínimo que o trabalhador conseguiu até hoje [...] Muito do que está na CLT foi conquistado com uma luta muito grande dos trabalhadores [...] Claro que a CLT precisa de algumas reformas, mas desprezá-la totalmente é um retrocesso para o trabalhador (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 1994, p. 78, *apud* GALVÃO, 1997, p. 171).

Quanto às Comissões de Conciliação Prévia, embora veja as comissões com uma certa desconfiança, acaba por defender a criação de comissões intersindicais (CGT, 2001, p.41) por temer que os processos de conciliação realizados dentro da empresa tragam prejuízo ao trabalhador. Em relação aos contratos precários, a central se opôs a eles, assumindo a defesa da CLT. A CGT, a exemplo da CUT, se opôs à mudança do artigo 618 da CLT, que prevê o predomínio do negociado sobre o legislado nas relações de trabalho.

#### **4.4.3. A Força Sindical (FS)**

A Força Sindical é a mais nova entre as centrais sindicais analisadas neste trabalho, fundada em 1991. Apresentou-se, desde sua fundação, como uma interlocutora legítima e confiável ao governo e ao patronato (RODRIGUES, 1993).



A ação sindical da FS é mais voltada para o sindicalismo de resultados, onde o confronto é evitado ao máximo e favorecida a conciliação onde se busca os interesses imediatos dos trabalhadores. Segundo um dos líderes da FS, Antonio de Medeiros “é preciso ter capitalismo forte, patrões com lucros, para poder negociar, para ganhar mais e talvez depois trabalhar menos” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 13 de agosto de 1987, *apud* GIANOTTI, 2002, p. 52).

As Resoluções do 3º Congresso da Força Sindical realizado em 1997 apontam as transformações no mundo do trabalho, principalmente sobre os consórcios empresariais e novas relações baseadas na terceirização. Os temas das “metamorfoses” do mundo do trabalho já fora discutido em momentos anteriores pela Central:

A tradicional divisão técnica do trabalho das unidades fabris das economias mais avançadas vem sendo substituída, gradativamente, por novas formas de organização da produção e da gestão dos recursos humanos, onde o papel do trabalhador, longe de ser substituído, vem transmutando-se de uma dimensão meramente mecanicista para uma atuação substancialmente cerebral, induzindo enfoques e dimensões até então inimigáveis ao eterno conflito trabalho/capital (FS, 1993, p. 271).

A exemplo da CUT e da CGT, a FS também assinala a importância da qualificação para os trabalhadores como meio de inserção no mercado de trabalho em transformação, o que deveria elevar os salários para os trabalhadores que conseguissem se inserir neste processo.

O processo de reestruturação produtiva no Brasil é analisado pela FS através da herança dos anos 1980 que seriam marcados pela transição democrática e pelo colapso do modelo de substituição de importações que discutimos no primeiro capítulo deste trabalho. Esse quadro teria colocado o Brasil numa encruzilhada entre a modernidade e o atraso.

O modelo de substituição de importações bem como seus reflexos na atividade produtiva é visto de maneira crítica pela Força Sindical, pois se caracteriza pela “exploração predatória da mão-de-obra barata e recursos naturais abundantes, pelo fraco dinamismo tecnológico e pela manutenção de um protecionismo generalizado” (FS, 1993, p. 55).

O contexto de transformações no mundo do trabalho é visto pela Força Sindical como algo favorável se bem aproveitado, pois

[...] a atual onda de mudança tecnológica, por muitos caracterizada como uma verdadeira revolução, abre grandes caminhos e possibilidades para o crescimento da produtividade e para o desenvolvimento de novos produtos e mercados (FS, 1993, p. 354-355).

Podemos observar que o discurso da baixa competitividade dos produtos brasileiros em relação aos produtos de outros países, que concorrem no mercado internacional, encontra eco na análise da Força Sindical, pois

Nos setores mais atualizados (por exemplo, nas indústrias siderúrgica e petroquímica), ainda que se tenha desenvolvido alguma capacitação operacional – capacidade de operar plantas e introduzir pequenos aperfeiçoamentos para melhora de rendimento a partir de tecnologias importadas – muito pouco se avançou (com poucas exceções) no sentido da assimilação efetiva dessas tecnologias, o que seria importante como base para desenvolver a capacidade de desenhar inovações de produtos e processos (FS, 1993, p. 345).

Desta forma, é feita a crítica à proteção exacerbada por parte do Estado, um protecionismo que garantiu um nicho para a sobrevivência do pouco dinamismo em termos de tecnologia, e ao corporativismo que nos caracteriza.

Sobretudo, tenhamos a capacidade de romper com um passado extremamente corporativista e fechado para que possamos assumir de frente os desafios colocados ao sindicalismo no Brasil na busca de sua própria sobrevivência e, principalmente, no avanço da defesa e garantia dos Direitos dos Trabalhadores (FS, 1998, p.1).

Para romper com esse passado, na visão da Força Sindical, se faz necessária a efetivação da reforma do Estado, tendo em vista que houve uma mudança crucial nas funções a serem desempenhadas pelo Estado, pois

[...] se no passado o caráter estratégico da ação do estado na atividade econômica esteve ligado em grande medida à montagem e operação direta de setores produtivos básicos, hoje ele se prende, sobretudo, à indução, organização e regulação do processo de reestruturação produtiva (FS, 1993, p. 229).

A Força Sindical defende uma reforma do Estado que seja capaz de realizar a privatização de empresas estatais, a liberalização e desregulamentação das áreas da economia controladas pelo Estado e uma reforma administrativa que discuta o aprimoramento da gestão pública e capacite o funcionalismo público.

Para Galvão (2007) a FS apoiou a reforma administrativa e era grande entusiasta da reforma da previdência, desde que ela tivesse como alvo o setor público. A Força Sindical só reagiu quando o governo propôs alterações na aposentadoria do trabalhador privado, substituindo o tempo de serviço por tempo de contribuição. Nesse momento ela juntou-se à CUT nas ameaças de greve contra a reforma da previdência no governo FHC.

Apesar da reforma do Estado, nos moldes propostos pela Força Sindical ainda não ter se realizado totalmente, na visão da Central o corporativismo estava perdendo força na década de 1990, pois a estrutura sindical que servira de suporte ao movimento sindical, ao mesmo tempo em que o limitava, estava sendo desmantelada, e os sindicatos teriam que se adequar a esse novo tipo de situação. Essa estrutura que atrelara o sindicato ao Estado deixou como herança um movimento sindical despreparado para as novas exigências de um mundo do trabalho em transformação.

Estas transformações do mundo do trabalho que teriam reflexos diretos na organização sindical trariam uma reforma nas relações capital/trabalho, livre negociação, participação nos lucros das empresas e o fim do desconto em folha da contribuição sindical. Para fazer frente a estas mudanças, os sindicatos da Força Sindical deveriam, segundo Santana

Estruturar departamentos nacionais e regionais por ramo produtivo; redefinir o papel das federações e confederações; organizar sindicatos estaduais, regionais ou municipais por central sindical; garantir a contribuição por sindicato descontada em folha de pagamento com aprovação dos trabalhadores; definir formas de distribuição destas contribuições; definir critérios de filiação e eleições sindicais; lutar pela garantia aos dirigentes sindicais e pelo direito de greve; lutar pelo contrato coletivo de trabalho; definir quem negocia o quê e com quem; e lutar pelo direito de organização dos trabalhadores nos locais de trabalho (SANTANA, 2000, p.14).

A organização por local de trabalho seria a principal referência para os sindicatos, sua organização e fonte de dados para as suas ações, segundo a Força Sindical. Serviria, outrossim, para resguardar os sindicatos filiados à Central num contexto de pluralidade sindical, se fosse aprovada essa possibilidade, como podemos perceber no trecho que segue

No interior de cada empresa, a atividade principal ou predominante definirá a representação do conjunto de seus trabalhadores. Os nossos sindicatos, desde já, deverão fazer campanhas de sindicalização pensando na sua

sobrevivência financeira e política tanto para enfrentar o fim da contribuição compulsória (imposto sindical), como para fazer frente à possibilidade de surgimento de outros sindicatos na mesma base territorial (FS, 1998, p.4).

Contudo, para Galvão (2007), a Força Sindical faz uma defesa “tácita” da estrutura sindical e “dissimula” seu apoio a ela. Se por um lado, a central sustenta que “o novo modelo de organização sindical deverá pautar-se pela retirada definitiva da interferência do Estado nas relações entre capital e trabalho” (FS, 1993, p. 107), por outro, ela defende a intervenção estatal no plano da organização sindical.

A diferença de posicionamento da Força Sindical entre a defesa da não intervenção do Estado nas questões individuais do trabalho, ou seja, nas relações trabalhistas propriamente ditas, e a defesa, mesmo dissimulada, da intervenção do Estado nas questões sindicais é explicada, segundo Galvão (2007) pela dependência da central à estrutura sindical. Em outras palavras, ao mesmo tempo em que defende a retirada do Estado em alguns domínios, fazendo um discurso das vantagens da flexibilização da legislação trabalhista para os trabalhadores, o que lhe rendeu a simpatia patronal, a FS precisa do monopólio da representação e das contribuições compulsórias para sobreviver. É neste sentido que a Força Sindical defende que a base do sindicato não pode ser inferior ao município. Referindo-se à proposta a Força Sindical posiciona-se:

A proposta tem como objetivo evitar uma perigosa fragmentação do movimento sindical e, ao mesmo tempo, não permitir a duplicação de um sindicato numa mesma empresa ou base territorial, promover a pluralidade como mecanismo de emulação entre as instituições de representação sindical de nível nacional e subnacional (FS, 1993, p. 517-518).

Desta maneira, apesar de fazer um discurso contrário à intervenção do Estado, a Força Sindical acaba por admitir essa intervenção, pois é o Estado quem decide as disputas de representação, caso mais de um sindicato se apresente como representante de uma mesma base, o que lhe permite favorecer algumas correntes em detrimento de outras. Do mesmo modo que a CGT, a FS acaba defendendo a unicidade na base e o pluralismo na cúpula, pois se não fosse assim, essas centrais teriam suas existências ameaçadas (GALVÃO, 2007).

Em relação à sobrevivência financeira das organizações, a FS defende o fim gradativo do imposto sindical, posição que reforça a permanência desse instituto da

estrutura sindical de traços corporativistas em nosso país. Mais uma vez se prolonga a intervenção do Estado nas relações capital/trabalho.

A Força Sindical insere-se na perspectiva de contrato de trabalho como acréscimo à estrutura. A negociação coletiva para essa central é vista como forma de promover a conciliação entre interesses conflitantes. Nessa linha de atuação a central aprovou a criação das Comissões de Conciliação Prévia em nome da redução do papel da Justiça do Trabalho. A Força Sindical deu preferência à criação de núcleos intersindicais de conciliação trabalhista, a exemplo do formado por oito sindicatos patronais do setor metalúrgico e pelo sindicato dos trabalhadores da categoria.

A Força Sindical negociou corte nos encargos sociais em troca de metas de geração de emprego. Também defendeu contratos precários que seriam incentivados mediante o corte nos encargos trabalhistas.

A Força Sindical, ao contrário da CUT e CGT, apoiou o projeto de alteração do artigo 618 da CLT, alegando que as mudanças propostas eram necessárias para estimular a negociação coletiva. Na visão da central, a prevalência do negociado sobre o legislado não suprimia direitos, pois os trabalhadores só negociarão “se quiserem”, pois podem continuar usufruindo os benefícios previstos em lei.

#### **4.5 CONCLUSÃO**

O governo Fernando Henrique Cardoso, desde o seu início, sustentou que se fazia imprescindível uma reforma trabalhista e sindical que tornasse o Brasil competitivo no mercado internacional, fazendo coro ao movimento de reformas neoliberais que assolou a América Latina na década de 1990 e impôs uma verdadeira “metamorfose” ao mundo do trabalho.

Os esforços do governo nessa direção impuseram uma pauta de reformas que foram sendo implementadas em seguidas alterações da legislação denominadas de “reformas pontuais”, mas que no seu conjunto repercutiram substantivamente na relação capital/trabalho. Observa-se que, na definição da remuneração, da alocação e do tempo de trabalho, assim como nas formas procedimentais de solução dos conflitos, aspectos centrais da relação de emprego,

houve mudanças institucionais significativas, no sentido da desregulamentação do trabalho. Isso num sistema de relações de trabalho que já apresentava grande flexibilidade.

No entanto, não se pode perder de vista que o Governo Fernando Henrique Cardoso calçou a sua atuação em uma pauta de reformas muito mais abrangentes, pois incluía uma profunda reforma administrativa e previdenciária, além da reforma fiscal do Estado. A efetividade do governo no cumprimento da sua agenda reformista não se realizou totalmente devido a oposição de partidos de esquerda e de centrais sindicais, com papel destacado para o PT e a CUT.

Assim, o Governo Cardoso realizou, em parte, um projeto de diminuição do tamanho e das funções do Estado, retirando-o parcialmente dos encargos com saúde, educação, etc. Frente a esse quadro de diminuição do Estado os servidores públicos se viram, diante do discurso do governo, como bodes expiatórios da crise fiscal e reagiram com veementes críticas, inclusive com a utilização da via judicial para questionar as políticas de governo. A contrarreação do governo, em relação à organização dos servidores públicos, consistiu na limitação, pelo decreto nº 2.066/1996, da ação sindical no setor público com a punição aos servidores grevistas e a limitação do número de dirigentes sindicais. Entretanto o que se percebeu foi, em contrapartida, a expansão nos índices de filiação sindical dos servidores públicos a cada nova investida do governo no aprofundamento das reformas, o que contribuiu, também, para que a agenda de reformas se cumprisse apenas parcialmente.

No que se refere às relações de trabalho, o governo Cardoso aprovou uma série de alterações na legislação trabalhista que se tornou mais 'permeável' à pressão dos empresários, sob a justificativa da necessidade de adaptação das empresas ao mercado globalizado.

A face mais visível das alterações na legislação trabalhista envolveu três questões fundamentais: ficou mais fácil contratar e demitir trabalhadores no Brasil, os aumentos salariais passaram a ser associados a metas de produção a serem atingidas pelos trabalhadores e a flexibilização levada ao extremo com a criação do banco de horas.

Percebe-se que a maior parte das mudanças das relações de trabalho ocorridas durante o governo Cardoso foi centrada nas relações individuais do trabalho. O sucesso no cumprimento da agenda referente as modificações das

relações individuais de trabalho não se repetiu nas relações coletivas e o governo viu frustrada a pauta encaminhada ao Congresso Nacional a favor da livre negociação entre patrões e empregados, que visava a instituir definitivamente a prevalência do negociado sobre o legislado.

As poucas mudanças nas relações coletivas de trabalho aprovadas durante o Governo FHC convergiram para auxiliar na flexibilização da legislação trabalhista. A negociação coletiva passou a ser cada vez mais descentralizada, levando à negociação por empresa e a um afrouxamento da fiscalização em relação à observância das normas da CLT nos acordos coletivos. A análise confirma a hipótese de que o governo privilegiou a reforma trabalhista que avançou a passos largos enquanto a reforma sindical foi se esvaecendo ao longo da década de 1990, em consonância com o quadro mais amplo das reformas neoliberais levadas a efeito no Brasil e na América Latina no período.

É importante enfatizar que as reformas foram efetivadas em um contexto de desemprego histórico, com o agravante que os trabalhadores perdiam seus postos de trabalho e não conseguiam se encaixar na nova estrutura produtiva.

As centrais sindicais, por sua vez, se viram pressionadas a tomar posição e propor alternativas de possíveis soluções para a classe trabalhadora brasileira, tomando para si parte da responsabilidade sobre a gestão da crise causada pela reestruturação produtiva. Dentre as alternativas apresentadas apontam medidas para criação de novos empregos e passam a disputar as verbas do Fundo de Auxílio ao Trabalhador (FAT) com o objetivo de financiar cursos de qualificação para trabalhadores fora do mercado de trabalho. As negociações coletivas sofreram um processo de reversão: ao invés de ampliar direitos e benefícios, os sindicatos, em geral, passaram a tentar administrar a crise.

Neste contexto, a CUT revê seu discurso inicial de viés liberal e anti-estatista ao perceber a utilização desse discurso como uma das justificativas para a implementação das reformas neoliberais no campo do trabalho que propõem a retirada do Estado da regulamentação das relações capital/trabalho e direcionadas, principalmente, para a flexibilização dos direitos trabalhistas constantes na Constituição de 1988 e na CLT.

Nesse sentido se entende a hesitação que aparece nos documentos da CUT em relação ao fim da intervenção do Estado nas relações trabalhistas, especificamente: fim da unicidade e do imposto sindical e prevalência da negociado

sobre o legislado. Isso porque a CUT percebeu que a livre negociação num contexto adverso aos trabalhadores não poderia lhes trazer grandes vantagens.

A CGT reafirma antigas posições, ao defender abertamente a unicidade sindical e as contribuições obrigatórias como única forma de sobrevivência dos sindicatos no Brasil. A presença do Estado é vista como necessária para manter um patamar mínimo de direitos dos trabalhadores.

A Força Sindical que historicamente surge com discurso e práticas favoráveis às reformas neoliberais defende a negociação direta entre empregados e patrões, mas, antagonicamente, ao contrário do que poderia se imaginar, defende a manutenção do imposto sindical e da intervenção do Estado nas relações coletivas de trabalho.

Como vimos através dos documentos e dos pronunciamentos dos líderes sindicais, as centrais sindicais criticam a estrutura sindical corporativista, ora de forma mais incisiva, ora de maneira mais branda, mas possuem a nítida noção que essa estrutura permitiu a ramificação da instituição sindical por todo o país e o reconhecimento dos sindicatos como representantes dos trabalhadores.

Pode se dizer que, os trabalhadores e seus órgãos de representação, sindicatos e centrais sindicais, ficaram atônitos diante do processo de reestruturação produtiva e flexibilização de direitos trabalhistas da era Cardoso. Esse quadro e o receio de que a situação se tornasse ainda mais grave, com a perda dos direitos assegurados na Constituição Federal de 1988 (artigo 7º) e na CLT (artigo 618), na perspectiva aqui adotada, foi determinante para que as centrais sindicais tenham optado por recuar na defesa de suas antigas propostas favoráveis à retirada do Estado da mediação das relações capital-trabalho. O Estado passou a ser visto como um possível guardião dos direitos trabalhistas que sobreviveram à onda neoliberal de reformas das legislações trabalhistas e do processo de reestruturação produtiva.



## 5 O GOVERNO LULA E AS REFORMAS TRABALHISTA E SINDICAL

Este capítulo dedica-se às principais propostas e alterações na legislação que regula as relações individuais e coletivas do trabalho ocorridas no governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), bem como a posição das centrais sindicais sobre essas propostas e alterações.

A análise foi estruturada em dois eixos principais: o primeiro consiste na proposta do governo de reformas trabalhista e sindical, consubstanciada no Fórum Nacional do Trabalho – FNT e o segundo eixo consiste na posição das Centrais Sindicais sobre a questão.

O FNT é um *lócus* privilegiado de pesquisa porquanto se propôs a reunir trabalhadores, empresários e o próprio governo em uma mesa de negociações e possibilitar que os atores políticos envolvidos se posicionem e deliberem. O FNT é importante para a pesquisa, ainda, porque os trabalhos desenvolvidos no Fórum serviram de base para a elaboração da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 369, enviada em março de 2005 ao Congresso Nacional juntamente com o Anteprojeto de Relações Sindicais e que contemplam temas fundamentais como a organização sindical, a negociação coletiva e os parâmetros para a solução de conflitos.

O estudo da posição das Centrais Sindicais sobre a proposta de reformas trabalhista e sindical apresentada pelo Governo Lula se centra nos pontos de consensos e de conflitos, o que inclui as dissidências durante o processo de discussão e que culminou com a criação de quatro novas centrais sindicais.

Destaca-se que o debate ocorreu sob o espectro da reforma previdenciária encaminhada e aprovada em 2003 sob a condução do governo, com o seu empenho decisivo e com a utilização dos recursos políticos e institucionais que dispunha. Essa reforma tornou evidente que não haveria espaço no governo Lula para uma inflexão em relação aos caminhos adotados pelo Estado nos anos 1990 e que não haveria espaço para o almejado restabelecimento dos direitos trabalhistas perdidos naquela década.

O que se constatou com a reforma da previdência foi uma continuidade da política adotada pelo antecessor Fernando Henrique Cardoso, mas com uma

profundidade substantiva, principalmente em relação aos servidores públicos, aposentados e pensionistas do setor público.

Esses trabalhadores, que formaram uma grande rede de oposição ao governo FHC com atuação sindical crítica e propositiva a cada reforma apresentada pelo Executivo, viram frustrada a expectativa de reaver os direitos e vantagens suprimidas com a reforma administrativa realizada pelo governo FHC, principalmente a que incidiu sobre o seu Estatuto dos Servidores Públicos – Lei nº 8112/90.

Mais do que a frustração com os direitos que não foram reestabelecidos os servidores públicos malograram severas perdas com a aprovação da reforma previdenciária do governo Lula, tais como: a) A definição de requisitos, no caso dos atuais servidores, para a obtenção de aposentadoria integral; b) O fim da integralidade e o estabelecimento de um valor máximo a ser pago - R\$ 2.400,00, o mesmo valor para os trabalhadores da iniciativa privada – àqueles que ingressarem após a promulgação da emenda deixando aos que quiserem obter um benefício maior a possibilidade de recorrer a fundos de previdência complementar fechados; c) A diferenciação nos reajustes de ativos e inativos para os futuros servidores e a manutenção da paridade, no caso dos atuais, apenas para aqueles que obtiveram a aposentadoria integral; d) O fim da aposentadoria proporcional e a instituição de um redutor – 5% a partir de 2006 – para aqueles que desejarem se aposentar antes da idade mínima; e) A instituição da cobrança de contribuição aos inativos, no valor de 11% do salário, para os servidores da União que ganharem acima de R\$ 1.200,00 (em valores da época); f) O desconto de 30% no valor das pensões concedidas após a promulgação da reforma; e g) A definição da maior remuneração de um ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) com teto salarial para o funcionalismo federal.

A perda de direitos influenciou decisivamente na visão dos sindicalistas sobre as reformas trabalhista e sindical conduzidas pelo Executivo, repercutindo no posicionamento de sindicalistas e das centrais sindicais durante todo o Governo Lula, principalmente na atuação no âmbito do Fórum Nacional do Trabalho.

## 5.1. O FÓRUM NACIONAL DO TRABALHO E A PEC 369/05

O governo Lula cria o Fórum Nacional do Trabalho pelo Decreto nº 4.796, de 30 de julho de 2003, o qual inicia os trabalhos em agosto do mesmo ano. O objetivo do fórum, segundo o governo, era construir consensos entre representantes das centrais sindicais de trabalhadores, das entidades sindicais patronais e do governo acerca dos vários temas discutidos visando a promover a democratização das relações de trabalho por meio da adoção de um modelo de organização sindical baseado na liberdade e autonomia; atualizar a legislação do trabalho e torna-lo mais compatível com as novas exigências do desenvolvimento nacional, de maneira a criar um ambiente propício à geração de emprego e renda; modernizar as instituições de regulação do trabalho, especialmente a Justiça do Trabalho e o Ministério do Trabalho e Emprego; estimular o diálogo e o tripartismo e assegurar a justiça social no âmbito das leis trabalhistas, da solução de conflitos e das garantias sindicais.

Logo que se iniciaram as discussões do fórum se colocou a questão se a reforma deveria iniciar pelo debate trabalhista ou sindical. O movimento sindical demonstrou interesse por começar a discutir a reforma sindical no intuito de fortalecer os sindicatos. Os empresários queriam iniciar pela questão trabalhista. A primeira posição saiu vencedora do embate e houve o desmembramento entre reforma trabalhista e sindical, onde a prioridade passou a ser a reforma sindical. Nesse sentido, o governo retirou da pauta do Congresso Nacional a proposta enviada por Fernando Henrique Cardoso de alteração do artigo 7º da Constituição Federal<sup>16</sup> e do artigo 618 da CLT<sup>17</sup>. Essas alterações implicariam na prevalência do negociado sobre o legislado, abrindo margem para a redução dos direitos garantidos na legislação trabalhista através das negociações coletivas.

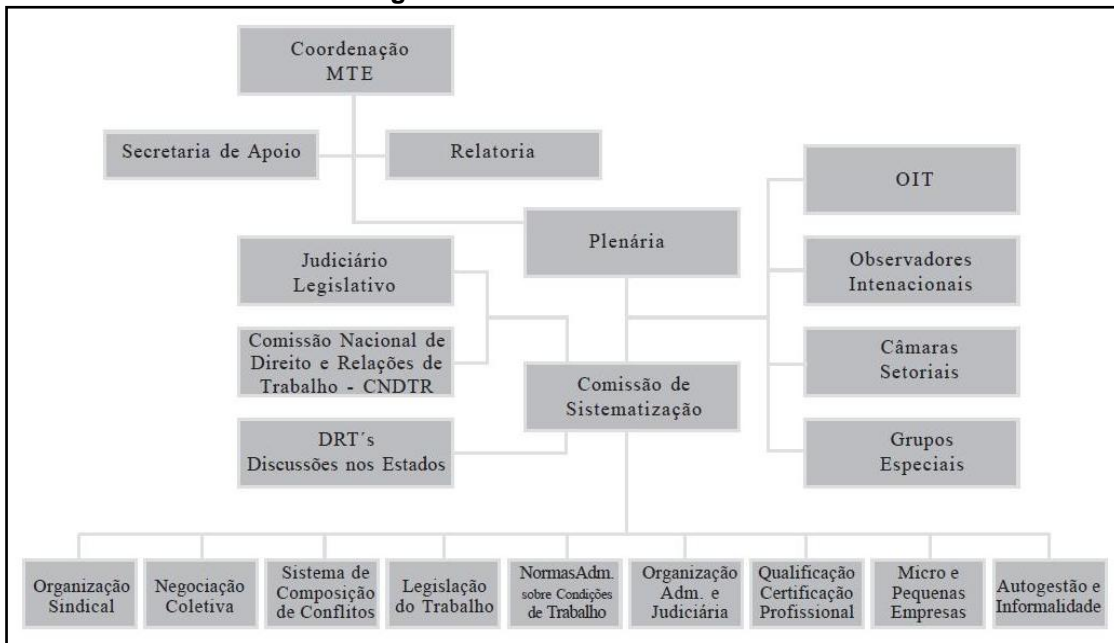
A novidade apresentada pelo Fórum Nacional do Trabalho é que pela primeira vez os principais atores envolvidos na relação capital/trabalho se reúnem para discutir as diretrizes da reforma sindical. A estrutura funcional do FNT é composta por vários órgãos, conforme o organograma que segue.

---

<sup>16</sup> O artigo 7º da Constituição Federal estabelece os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social.

<sup>17</sup> A proposta de alteração do artigo 618 da CLT tem a seguinte redação: As condições de trabalho ajustadas mediante convenção ou acordo coletivo prevalecem sobre o disposto em lei, desde que não contrariem a Constituição Federal e as normas de segurança e saúde do trabalho.

**Figura 1 – Estrutura Funcional do FNT**



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego em: <http://portal.mte.gov.br/fnt/organograma-fnt/>

Uma etapa importante nessa discussão foram as Conferências Estaduais, onde a reforma sindical foi debatida. Elas foram realizadas em todos os estados e no Distrito Federal e contaram com a presença de mais de 10 mil pessoas. Os eventos preparatórios às conferências, seminários, oficinas, ciclos de debates, reuniram mais de 20 mil participantes. As conferências não tiveram caráter deliberativo, elas visavam a fomentar o debate que serviria de subsídio às negociações no FNT. Elas produziram relatórios que indicaram pontos de consenso, recomendações e sugestões que foram encaminhadas à Comissão de Sistematização onde foram sintetizados e incorporados às propostas do FNT.

Uma das críticas que são feitas ao fórum é de que não há o pretendido “consenso” entre as partes. As negociações no FNT não teriam sido capazes de eliminar a diferença de posições entre as posições de trabalhadores, empresários e governo, bem como as divergências no interior de cada um desses segmentos (GALVÃO, 2005). A maioria dos representantes do governo no FNT é formada de ex-sindicalistas, identificados com a CUT. Segundo o regimento do Fórum eles devem exercer um papel de mediação entre os ex-companheiros do movimento sindical e o empresariado.

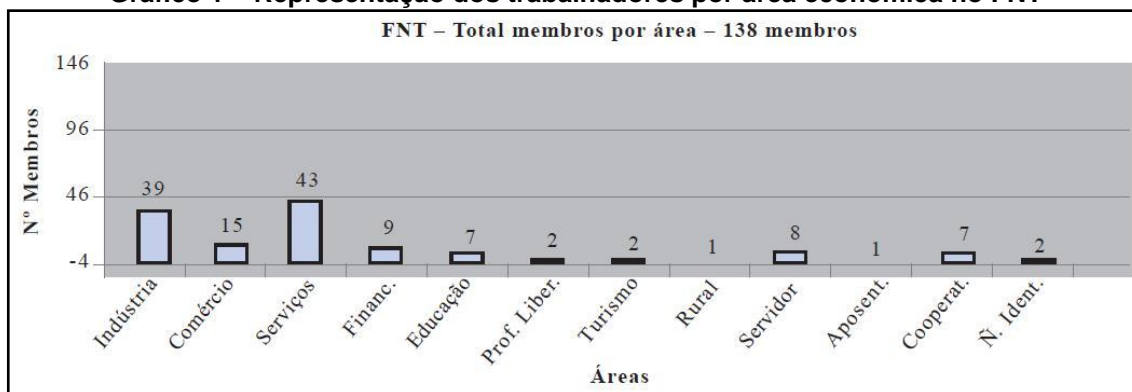
No campo partidário, o debate sobre a reforma sindical não é explicitado no governo e na sua base de apoio. Apenas o PT e o PC do B apresentam diferentes

propostas e interpretações sobre a reforma, feitas por líderes e correntes internas vinculados ao movimento sindical. No PL e no PMDB tal debate não é feito ou não é exposto. No PTB, embora defenda a CLT não há uma formulação maior sobre a defesa dessa legislação ou de uma proposta alternativa de reforma sindical. O Partido Socialista Brasileiro (PSB) posicionou-se tardiamente contra a reforma, sem grande aprofundamento. Desta forma, pode-se afirmar que a posição do governo no FNT tem sido influenciada pela posição hegemônica do PT e da CUT, sobretudo de suas correntes internas principais, Campo Majoritário e Articulação Sindical (ALMEIDA, 2007).

Dentre os integrantes do governo no FNT destacam-se o primeiro coordenador geral do fórum, Ricardo Berzoini (PT/SP), ex-ministro do Trabalho e do Emprego, Jair Meneguelli, presidente do Conselho Nacional do Serviço Social da Indústria (SESI) e ex-presidente da CUT e Vicente Paulo da Silva (Vicentinho), deputado federal (PT/SP) e ex-presidente da CUT. Esses nomes reforçam a tese da influência da CUT no fórum.

Na composição da representação dos trabalhadores por setores econômicos, buscou-se subsídio no DIEESE, para tentar manter uma correspondência empírica entre os dados oficiais de ocupação e a presença no FNT. Há importantes diferenças de taxa de ocupação, pois a representação do setor rural sai prejudicada (0,6% no FNT) e os representantes da atividade financeira acabam sendo fortalecidos (6,1% no FNT). O setor de serviços tem uma maior representação, seguidos pelo setor industrial. Juntos eles obtêm 82 membros ou 56, 16% do total, comprovando a importância dos setores capitalistas mais modernos.

**Gráfico 1 – Representação dos trabalhadores por área econômica no FNT**



Fonte: Almeida, 2007, pág. 56.

Tiveram assento no Fórum Nacional do Trabalho as seguintes centrais sindicais: CUT, Força Sindical, a CGT, a Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB), criada após um racha da CGT, a Central Autônoma de Trabalhadores (CAT) e a Social Democracia Sindical (SDS). Os dados apontam para um comando hegemônico dividido entre a CUT e a Força Sindical, com leve supremacia cutista. A Plenária e a Comissão de Sistematização foram lugares de maior disputa e de exemplos destes quadros. A coordenação da bancada coube à CUT, inicialmente ocupada por Luís Marinho, ex-presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC paulista e presidente de CUT na época, tendo como coordenador adjunto Ricardo Patah, presidente do Sindicato dos Empregados do Comércio de São Paulo e Tesoureiro Geral da Força Sindical.

Apesar da CUT e da Força Sindical se colocarem em pólos opostos do espectro sindical no FNT, essas centrais convergiram em vários pontos, possibilitando uma atuação conjunta na maioria das vezes. As demais centrais têm poucos sindicatos de expressão filiados e, em decorrência, contam com pouca influência e poder de decisão.

**Tabela 1 – Representação dos trabalhadores por entidades no FNT**

<b>Entidades</b>	<b>Titulares</b>	<b>Suplentes</b>	<b>TOTAL</b>
CUT – Central Única dos Trabalhadores	06	06	12
FS – Força Sindical	05	05	10
CGT – Central Geral dos Trabalhadores	03	03	05
SDS – Social Democracia Sindical	02	02	04
CGTB – Confederação Geral dos Trabalhadores	02	02	04
CAT – Central Autônoma dos Trabalhadores	02	02	04
CNTI – Conf. Nacional dos Trabalhadores na Indústria	01	-	01
CONTRATUH – Conf. Nac. dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade	-	01	01
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>42</b>

Fonte: Almeida, 2007, pág. 56.

**Tabela 2 – Representação dos trabalhadores por entidades e total de participações em comissões e grupos de trabalho no FNT**

	CUT	FS	CGT	SDS	CGTB	CAT	CNTI	CONTRATUH	TOTAL
Com. Sistematização	6	3	2	1	0	0	0	0	12
Plenária	12	10	5	4	4	4	1	1	42
GT – Org. Sindical	2	2	2	2	2	0	1	1	12
GT – Neg. Coletiva	2	2	2	2	2	1	1	0	12
GT – Comp. de Conflitos	2	2	2	1	2	1	1	1	12
GT – Legis. do Trabalho	2	2	2	2	2	1	1	0	12
GT – Org. Adm. Jud. do Trab.	2	2	1	2	2	1	1	1	12
GT – Nor. Adm. Cond. de Trabalho	2	2	2	2	1	1	1	1	12
GT – Qual. e Cert. Profession.	2	2	2	2	2	1	1	0	12
<b>SUBTOTAL</b>	<b>32</b>	<b>27</b>	<b>20</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>138</b>

Fonte: Almeida, 2007, pág. 56.

Todos os 42 integrantes da bancada dos trabalhadores são dirigentes sindicais e possuem cargos ou vínculos com as federações, confederações e centrais sindicais. Isso gerou críticas à forma como o governo escolheu os interlocutores, apesar de terem sido indicados pelas entidades. Essas escolhas recaem sobre aqueles que demonstram maior afinidade com o governo ou maior disposição para negociá-las.

A representação dos empregadores por entidade no Fórum Nacional do Trabalho se deu através das Confederações: Confederação Nacional da Agricultura (CNA); Confederação Nacional da Indústria (CNI); Confederação Nacional dos Transportes (CNT); Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF); Confederação Nacional do Comércio (CNC) e Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB). As principais confederações patronais tiveram 8 representantes cada, e a CACB teve 2, somando 42 representantes. A coordenação geral ficou com Antonio Oliveira Santos, presidente da CNC, e o coordenador adjunto foi Flávio Benatti, presidente da Federação dos Transportes de Cargas do Estado de São Paulo.

Como já apontamos, a representação dos trabalhadores foi delegada às centrais sindicais, excluindo-se as confederações, com exceção da CNTI do debate, isso gerou uma articulação das confederações contra a reforma sindical. Quando não há consenso, as normas de funcionamento do FNT estabelecem que a decisão final cabe ao governo, fato que foi criticado pelos representantes dos empresários. A grande crítica dos sindicatos é que não houve discussão das propostas na base e

que a discussão ficou centralizada pelas centrais. As confederações, com uma posição histórica contrária a mudanças na estrutura sindical criaram um fórum paralelo, o Fórum Social dos Trabalhadores (FST) como forma alternativa para expressar suas posições.

Houve tentativa de intermediação do conflito entre as centrais e as confederações na definição na bancada dos trabalhadores pelo governo, a pedido das confederações, mas não houve acordo. Mesmo assim, CUT, Força Sindical, CGT, Social Democracia Sindical (SDS) e CAT indicaram dez dirigentes de confederações de trabalhadores. A CGTB foi a única central sindical que não fez indicações. As confederações não abriram mão da defesa da unicidade sindical, das contribuições compulsórias e do poder normativo da Justiça do Trabalho, o que inviabilizou o progresso das negociações. A não inclusão das confederações sindicais no FNT foi uma estratégia do governo devido à resistência que elas demonstram em reformar a estrutura sindical brasileira.

Conforme José Carlos Schulte, membro da executiva do Fórum Sindical dos Trabalhadores:

O FST se opõe ao FNT governista e patronal. Não aceitamos definir o futuro do sindicalismo junto com o patronato, com os banqueiros que sugam nossas riquezas. Isto não significa que o FST seja contra qualquer mudança na estrutura sindical. O que rejeitamos é um falso reformismo que retire direitos dos trabalhadores e enfraqueça o sindicalismo. Conhecendo, inclusive, as propostas do FNT e comparando-as com as nossas, do FST, entendemos que as que apresentamos representam avanços significativos na organização sindical dos trabalhadores, no rumo do aprimoramento da estrutura sindical atual, que tem sim muitos defeitos. Mas as nossas propostas não destroem a atual estrutura como as que são apresentadas pelo FNT (SCHULTE, 2004, p.129-130).

Em março de 2004, é apresentado o Relatório Final de Reforma Sindical elaborado pelo FNT que serviu de subsídio para a elaboração de uma Proposta de Emenda Constitucional e um anteprojeto de lei de relações sindicais, que foi enviado ao Congresso Nacional em março de 2005. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC 369/2005) prevê mudanças nos artigos 8º., 11º., 37º. 114º da Constituição Federal tendo por base as resoluções do FNT.

A proposta do FNT institucionaliza o Conselho Nacional de Relações do Trabalho (CNRT), de representação tripartite, que deverá indicar diretrizes para as políticas públicas neste campo, definir critérios para a utilização do Fundo Solidário



de Promoção Social e estabelecer critérios para o enquadramento sindical de trabalhadores e empregadores. O CNRT será composto de representantes indicados pelo Ministério do Trabalho, confederações de empregadores e centrais sindicais.

As propostas do FNT e, conseqüentemente da PEC 369/05, foram construídas em torno de três grandes eixos: organização sindical, negociação coletiva e sistema de solução de conflitos. Esses eixos serviram de parâmetro para a análise que a seguir se pretende aprofundar.

### **5.1.1 Organização sindical**

Entre as principais mudanças propostas pelo FNT para a organização sindical, destacam-se: a necessidade de atender critérios de representatividade dos trabalhadores e empresas por ramo de atividade para todos os níveis de representação, a extinção do imposto sindical substituído pela contribuição dos associados e de taxa sobre a negociação coletiva, a representação sindical por local de trabalho, e a obrigatoriedade da negociação coletiva.

No tocante à organização sindical fica resguardada a possibilidade das entidades sindicais de trabalhadores se organizarem sob a forma de central sindical, confederação, federação e sindicato em âmbito de atuação nacional, interestadual, estadual, intermunicipal e municipal (Art. 14 do Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais).

Para os sindicatos de trabalhadores serem considerados representativos, eles devem ter 20% de filiados em sua base. Os sindicatos patronais devem cumprir duas das três condições a seguir: ter 20% de filiados em sua base; a soma do capital social de seus filiados deve ser igual ou superior a 20% da soma do capital social das empresas ou unidades econômicas de seu âmbito de representação, o conjunto de seus filiados deve empregar ao menos 20% dos trabalhadores em seu âmbito de representação.

A legislação proposta pelo FNT reconhece e fortalece as centrais sindicais, que para se estabelecerem possuem prazo de 60 meses, e devem ser representativas, o que significa atender a três desses quatro requisitos:

1. A Central Sindical deverá contar com sindicatos reconhecidos em pelo menos 18 (dezoito) Estados da Federação, contemplando as cinco regiões do país;
2. Dentre os 18 (dezoito) Estados da Federação com representação da Central Sindical, em pelo menos 9 (nove) a soma de trabalhadores empregados sindicalizados nos Sindicatos pertencentes à Central Sindical deve ser igual ou superior a 15% da soma dos trabalhadores empregados em cada um desses Estados;
3. A soma dos trabalhadores empregados sindicalizados nos Sindicatos pertencentes à Central Sindical deve ser igual ou superior a 22% da soma dos trabalhadores empregados nas bases de representação de seus sindicatos;
4. Em pelo menos 7 (sete) setores econômicos, previstos na legislação, a soma dos trabalhadores empregados sindicalizados nos Sindicatos pertencentes à Central Sindical deve ser igual ou superior a 15% da soma dos trabalhadores empregados em cada um desses setores econômicos em âmbito nacional (FNT, 2004, p. 30-31).

As confederações que se constituem com independência terão que obedecer às seguintes regras, de modo a serem consideradas representativas:

1. A Confederação Sindical deverá contar com Sindicatos reconhecidos em pelo menos 18 (dezoito) Estados da Federação, contemplando as 5 (cinco) regiões do País;
2. Dentre os 18 (dezoito) Estados da Federação com representação da Confederação, em pelo menos 9 (nove) a soma dos trabalhadores empregados sindicalizados nos Sindicatos pertencentes à Confederação deve ser igual ou superior a 15% da soma dos trabalhadores empregados em cada um desses Estados;
3. A soma dos trabalhadores empregados sindicalizados nos sindicatos pertencentes à confederação deve ser igual ou superior a 22% da soma dos trabalhadores da base de representação de seus Sindicatos (FNT, 2004, p. 31-32).

Quanto às federações, para que sejam consideradas representativas, deverão atender aos seguintes critérios:

1. A soma dos trabalhadores empregados sindicalizados nos Sindicatos pertencentes à Federação deve ser igual ou superior a 22% da soma dos trabalhadores da base de representação de seus Sindicatos;
2. A soma dos trabalhadores empregados sindicalizados nos Sindicatos pertencentes à Federação deve ser igual ou superior a 15% da soma dos trabalhadores empregados no ramo de atividade econômica na base de representação da Federação (FNT, 2004, p.33).

As centrais podem criar ou reconhecer confederações, federações e sindicatos de representação coletiva dos trabalhadores podendo inclusive criar sindicatos, que lhes serão vinculados, mesmo que não atendam o critério de representatividade dos trabalhadores. Em todos estes casos a representação será

derivada. Mas para que isso seja possível, a entidade que criar outra, de nível inferior, terá que se manter representativa, a menos que ela própria retire sua representatividade de outra superior.

Os critérios para aferir a representatividade das entidades sindicais só passarão a vigorar depois de um período de transição que deve se estender por 36 meses, mas pode ser prorrogado por outros 24. Os sindicatos com monopólio de representação têm de ter representatividade “comprovada”, não podem ter representatividade “derivada”.

Essa proposta implica alterações na composição e no gerenciamento administrativo dos recursos destinados à manutenção da organização sindical. Ela induz à concentração dos sindicatos em centrais, possibilitando negociações em nível nacional por ramos de atividade. Isso porque as centrais sindicais e os sindicatos existentes que atendem aos critérios de representatividade adquirirão uma inserção institucional que juntamente com o fortalecimento financeiro podem vir dificultar o surgimento de outras forças representativas da organização coletiva dos trabalhadores. O estabelecimento da representação local na empresa deverá permitir uma fluidez das reivindicações dos trabalhadores na base (CACCIAMALI, 2005).

Na PEC 369/2005, há a conjugação de princípios que derivam da unicidade com princípios pluralistas de organização sindical. Por um lado, a unicidade pode permanecer através da salvaguarda para a manutenção do sindicato (único), que hoje detém o monopólio da representação, se assim o sindicato decidir através de votação em assembleia. Por outro lado, a pluralidade pode se instalar no momento em que se abre a possibilidade de existência de mais de uma entidade no mesmo âmbito de representação, como o município, por exemplo. Pela nova lei, os trabalhadores e os empregadores têm o direito de constituir suas entidades sindicais, sem autorização prévia, cabendo ao MTE o reconhecimento da entidade sindical.

Algumas visões mais críticas (GALVÃO, 2005; ALMEIDA, 2004) afirmam que o projeto não assegura liberdade plena de organização sindical, tampouco autonomia perante o Estado, aumentando ainda mais as formas de intervenção estatal. Essa intervenção ocorre através dos rígidos critérios de representatividade para que as entidades possam ter existência legal. É o Estado, por meio do CNRT, que reconhecerá as entidades sindicais. Embora o CNRT seja um organismo

tripartite e paritário, será instalado no Ministério do Trabalho e Emprego, o que lhe confere um caráter estatal. O Conselho Nacional de Relações de Trabalho será composto de cinco titulares e cinco suplentes de trabalhadores indicados pelas centrais sindicais; de empregadores indicados pelas confederações; e do governo, indicados pelo Ministério do Trabalho e do Emprego.

O governo será sobre-representado, pois participará das duas Câmaras bipartites que serão criadas para deliberar questões específicas referentes às entidades de trabalhadores e empregadores.

A intervenção estatal também é reafirmada na definição de um estatuto padrão para os sindicatos com direito de representação exclusiva. Essa prerrogativa também é atribuída ao CNTR, que pode cancelar a exclusividade de representação em caso de descumprimento das condições para o exercício desse direito. O sindicato que perder o direito à representação exclusiva pode passar a sofrer concorrência de outras entidades que disputarão o mesmo âmbito de representação.

Quanto ao financiamento das entidades sindicais, o Anteprojeto de Lei que acompanha a PEC 369/05, extingue a contribuição assistencial e estabelece a extinção progressiva do imposto sindical, três anos para organizações de trabalhadores, cinco para organizações patronais, enquanto que a PEC determina a extinção da contribuição confederativa. As contribuições compulsórias são substituídas pela contribuição de negociação coletiva, que é uma contribuição compulsória e deverá ser aprovada em assembleia. O teto máximo para o valor da contribuição é de 1% da remuneração do trabalhador no ano anterior, para entidades de trabalhadores, e 0,8% do capital social da empresa para entidades patronais.

A nova contribuição incidirá sobre os destinatários da negociação coletiva, sejam eles filiados ou não ao sindicato. A contribuição será rateada da seguinte forma: 70% para os sindicatos, 10% para as federações, 5% para as confederações, 10% para as centrais sindicais e 5% para o Fundo Solidário de Promoção Social, destinado a custear as atividades do Conselho Nacional de Relações de Trabalho, “bem como os programas de valorização da organização sindical, estudos e pesquisas nas áreas de economia, saúde dos trabalhadores, meio ambiente e relações de trabalho” (FNT, 2004, p. 21).

Houve a manutenção do princípio constitucional que veda a dispensa de empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou

representação sindical e, se eleito, ainda que como suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.

Há proteção contra dispensa arbitrária e transferência unilateral para até 81 dirigentes na central sindical, para o mesmo número na confederação, na federação e no sindicato. Respeitados esses limites, nas empresas do respectivo âmbito de representação de cada entidade sindical, poderá haver pelo menos um dirigente estável a cada 200 ou fração superior a 100 trabalhadores, que poderá ser ampliada mediante acordo com o empregador sendo que os dirigentes afastados do trabalho, a pedido da entidade sindical, serão remunerados pela entidade, salvo acordo com o empregador.

### **5.1.2 Negociação Coletiva**

A negociação coletiva pode ser realizada em diversos âmbitos, que vão desde a empresa, quando a negociação poderá ser feita pelo organismo de representação dos trabalhadores no local de trabalho, até o nível nacional. As negociações coletivas terão os valores correspondentes à contribuição de negociação coletiva, distribuídos de maneira proporcional à representatividade das entidades dentro da estrutura organizativa a que pertencem.

O instrumento coletivo terá plena eficácia jurídica, como já acontece. O prazo de vigência será de até três anos, ao fim dos quais haverá prorrogação automática por 90 dias – prazo que poderá ser prorrogado por acordo. No caso de persistência do impasse, introduz-se a arbitragem privada. Na impossibilidade disso recorre-se ao papel da arbitragem pública da Justiça do Trabalho.

Quanto ao conteúdo da negociação coletiva, o documento da Comissão de Sistematização do FNT afirma que “o novo marco normativo da negociação coletiva deve considerar a realidade dos setores econômicos, das empresas ou das unidades produtivas, e as necessidades dos trabalhadores, ressalvados os direitos definidos em lei como inegociáveis”.

O anteprojeto de lei elimina a data-base da negociação coletiva. Estabelece como tarefa do Estado a promoção do diálogo por meio de negociações tripartites,

que serão conduzidas pelas centrais sindicais e confederações patronais. A participação na negociação é obrigatória, fixando que a recusa reiterada em negociar pode levar à perda da personalidade sindical. Caso haja pluralidade sindical, todas as entidades podem participar da negociação, sendo que a comissão deve ser formada proporcionalmente à representatividade de cada entidade envolvida. A celebração de acordo não é obrigatória.

Se não houver entidade sindical disposta a negociar, os trabalhadores podem deliberar diretamente, o que a atual Constituição não permite. Do contrário, a negociação coletiva só poderá ser realizada, do lado dos trabalhadores, por entidades sindicais que os representem. Do lado patronal, poderá ser firmada por empresas ou “unidades produtivas”.

O artigo 100 do anteprojeto de lei, no seu 3º parágrafo, estabelece que “o contrato coletivo de nível superior poderá indicar as cláusulas que não serão objeto de modificação em níveis inferiores, observadas as peculiaridades de cada âmbito de representação e empresas ou unidades produtivas”. Esta regra poderá vir a tornar-se ambígua, pois pode servir para preservar conquistas como para espalhar a precariedade no trabalho. Dessa forma, o poder concentrado nas centrais sindicais podem, de um lado, impedir que os sindicatos realizem acordos que promovam a flexibilização de direitos, mas por outro lado, as centrais podem impor aos sindicatos de base acordos que flexibilizem os direitos dos trabalhadores (GALVÃO, 2005).

### **5.1.3 Sistema de solução de conflitos**

Em caso de greve, os meios de solução deverão ser a conciliação, a mediação e a arbitragem. A Justiça do Trabalho poderá julgar os conflitos de natureza jurídica. Quanto aos conflitos de natureza econômica, só poderá atuar como árbitro mediante o requerimento de ambas as partes.

Segundo as visões mais críticas (GALVÃO, 2005), o texto impõe tantas restrições ao direito de greve que na prática, o inviabiliza: é necessário comunicar o empregador com antecedência mínima de 72 horas; é obrigatório assegurar a continuidade de serviços não apenas em atividades essenciais, mas também

naquelas “cuja paralisação resulte em danos a pessoas ou prejuízo irreparável para deterioração irreversível de bens” (artigo 113), permitindo ao empregador contratar temporariamente trabalhadores para assegurar a manutenção dos serviços mínimos. A intervenção da Justiça do Trabalho no julgamento de conflitos coletivos de interesses é dificultada, já que deverá ser acionada em comum acordo entre as partes. Isso acaba com a possibilidade de uma das partes ingressar com pedido de dissídio coletivo na Justiça.

Embora o projeto exclua os servidores públicos, os artigos referentes à organização sindical serão aplicados temporariamente a essa categoria, até que seja aprovada uma lei específica para regular a organização e o funcionamento de suas entidades, as formas de negociação coletiva e o direito de greve.

Para facilitar a compreensão sobre as mudanças que a PEC 369/05 se propõe a implementar na legislação elaborou-se um quadro comparativo entre a redação atual da Constituição de 1988 e a redação da Proposta de Emenda Constitucional em estudo.

**Quadro 15. Reforma Sindical – Comparativo entre a redação atual da Constituição Federal de 1988 e a redação da PEC nº 369/2005.**

<b>Redação da Constituição Federal de 1988</b>	<b>Redação da PEC nº 369/2005</b>
Art. 8º. É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:	Art. 8º. É assegurada a liberdade sindical, observando o seguinte:
I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;	I - o Estado não poderá exigir autorização para fundação de entidade sindical, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção nas entidades sindicais;
II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;	II - O Estado atribuirá personalidade sindical às entidades que, na forma da lei, atenderem a requisitos de representatividade, de participação democrática dos representados e agregação que assegurem a compatibilidade de representação em todos os níveis da negociação coletiva;
III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;	III - às entidades sindicais cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais no âmbito da representação, inclusive em questões judiciais e administrativas;
IV - a assembléia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em	IV - a lei estabelecerá o limite da contribuição em favor das entidades sindicais que será custeada por todos os abrangidos pela negociação coletiva, cabendo à assembléia geral fixar seu percentual, cujo desconto, em se

Redação da Constituição Federal de 1988	Redação da PEC nº 369/2005
lei;	tratando de entidade sindical de trabalhadores, será efetivado em folha de pagamento;
	V- A contribuição associativa dos filiados à entidade sindical será descontada em folha de pagamento.
V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;	Redação mantida como inciso VI - VI - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;
VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;	Redação mantida como inciso VII – VII - é obrigatória a participação das entidades sindicais na negociação coletiva;
VII - o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais;	Redação mantida como inciso VIII – VIII - o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais; e
VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.	Redação como inciso IX
Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer.	Redação mantida
Art. 11. Nas empresas de mais de duzentos empregados, é assegurada a eleição de um representante destes com a finalidade exclusiva de promover-lhes o entendimento direto com os empregadores.	Art. 11. É assegurada a representação dos trabalhadores nos locais de trabalho, na forma da lei.
Art. 37. .... VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;	Art. 37. .... VII – a negociação coletiva e o direito de greve serão exercidos nos termos e nos limites definidos em lei específica;”
Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:	Redação mantida.
I - as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;	Redação mantida.
II - as ações que envolvam exercício do direito de greve;	Redação mantida.
III - as ações sobre representação sindical, entre sindicatos, entre sindicatos e trabalhadores, e entre sindicatos e empregadores;	III - as ações sobre representação sindical, entre entidades sindicais, entre entidades sindicais e trabalhadores, e entre entidades sindicais e empregadores;
IV - os mandados de segurança, habeas corpus e habeas data, quando o ato questionado envolver	Redações Mantidas.



Redação da Constituição Federal de 1988	Redação da PEC nº 369/2005
<p>matéria sujeita à sua jurisdição;</p> <p>V - os conflitos de competência entre órgãos com jurisdição trabalhista, ressalvado o disposto no art. 102, I, o;</p> <p>VI - as ações de indenização por dano moral ou patrimonial, decorrentes da relação de trabalho;</p> <p>VII - as ações relativas às penalidades administrativas impostas aos empregadores pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho;</p> <p>VIII - a execução, de ofício, das contribuições sociais previstas no art. 195, I, a, e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir;</p> <p>IX - outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, na forma da lei.</p>	
<p>§ 1º - Frustrada a negociação coletiva, as partes poderão eleger árbitros.</p>	<p>Redação mantida.</p>
<p>§ 2º Recusando-se qualquer das partes à negociação coletiva ou à arbitragem, é facultado às mesmas, de comum acordo, ajuizar dissídio coletivo de natureza econômica, podendo a Justiça do Trabalho decidir o conflito, respeitadas as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho, bem como as convencionadas anteriormente.</p>	<p>§ 2º Recusando-se qualquer das partes à arbitragem voluntária, faculta-se a elas, de comum acordo, na forma da lei, ajuizar ação normativa, podendo a Justiça do Trabalho decidir o conflito, respeitadas as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho, bem como as convencionadas anteriormente.</p>
<p>§ 3º Em caso de greve em atividade essencial, com possibilidade de lesão do interesse público, o Ministério Público do Trabalho poderá ajuizar dissídio coletivo, competindo à Justiça do Trabalho decidir o conflito.</p>	<p>§ 3º Em caso de greve em atividade essencial, o Ministério Público do Trabalho tem legitimidade para ajuizamento de ação coletiva quando não forem assegurados os serviços mínimos à comunidade ou assim exigir o interesse público ou a defesa da ordem jurídica.</p>

Fonte: Elaboração própria, efetuada a partir da Constituição Federal de 1988 e da PEC nº 369/2005.

## 5.2 A POSIÇÃO DAS CENTRAIS SINDICAIS SOBRE A REFORMA SINDICAL

### 5.2.1. A Central Única dos Trabalhadores (CUT)

A CUT apoiou a candidatura de Lula à presidência da República e aceitou participar dos debates do Fórum Nacional do Trabalho. O apoio dado ao Fórum e, posteriormente à Proposta de Emenda Constitucional 369 de 2005 e ao anteprojeto de lei que a acompanha pode ser comprovado através da mensagem que o

Presidente da CUT Nacional, Luiz Marinho envia ao Congresso e que se encontra na página 86 da referida PEC:

A CUT sempre atuou visando tornar realidade o sonho de liberdade e autonomia sindical que orientou seu nascimento, rompendo com as amarras da estrutura sindical corporativista responsável pela pulverização e enfraquecimento da representação e organização dos trabalhadores.

Pautou sua atuação no FNT, em conformidade com suas resoluções, buscando a conformação e aprovação de um Projeto de Lei que contenha, em sua concepção, o fortalecimento do movimento sindical e da negociação coletiva. Os consensos lá obtidos e a proposta finalizada, ainda que não atendam na integridade as bandeiras históricas da CUT, significam avanços rumo à liberdade e autonomia sindical.

No Congresso Nacional, continuaremos lutando para que a reforma seja o fruto democrático de um amplo consenso, que a lei aprovada resulte numa nova estrutura, capaz de fortalecer a organização da classe trabalhadora, favorecer a unidade entre os diferentes ramos e regiões evitando a fragmentação dos sindicatos (Luiz Marinho – Presidente da CUT Nacional).

A proposta inicial defendida pela CUT no Fórum Nacional do Trabalho estava calcada em bandeiras históricas de luta contra a estrutura corporativista baseadas na unicidade sindical e no imposto sindical. A posição da CUT tinha por base o “Sistema Democrático de Relações de Trabalho” elaborado pela central em 1992 que visava a eliminar a estrutura sindical corporativa e instituir um regime de liberdade e autonomia sindicais. Esses pressupostos teriam a função de fortalecer os sindicatos para possibilitar a negociação coletiva.

Mais do que propor o fim da unicidade sindical e do imposto compulsório, a proposta de reforma da estrutura sindical que a CUT defende no Fórum Nacional do Trabalho, moderniza a legislação sindical em vigor há mais de 60 anos. O trabalhador tem o direito de escolher livremente como se organizar em seus sindicatos, ter mecanismos que assegure proteção contra todo ato que possa prejudicar essa representação e, efetivamente, ter a representação sindical dentro do local de trabalho para recorrer à proteção contra os ataques aos seus direitos. Outra característica da proposta de Sistema Democrático de Relações de Trabalho da CUT é o conjunto de regras que deverão estabelecer igualdade de condições entre os trabalhadores e os patrões nas negociações coletivas, entre elas a ultratividade dos acordos (ou seja, o acordo tratado permanece enquanto um outro não for estabelecido entre as partes), a substituição processual, a fiscalização do trabalho e o estabelecimento de Contrato Coletivo para todos os segmentos da economia (CUT, 2003b, p.4).

No processo de democratização das relações de trabalho, proposto pela Central fora acrescentada a ideia da criação de sindicatos por ramo de atividade econômica, que já tinha sido aprovada no congresso de fundação da CUT, sendo posteriormente reafirmada ao longo da sua trajetória. Com o objetivo de alterar o

enquadramento sindical, essa proposta tinha como pressuposto a unificação dos sindicatos da CUT, visando à expansão das fronteiras geográficas municipais, impostas pela unicidade sindical. Segundo documento oficial da CUT:

Democratizar as relações de trabalho significa conferir aos trabalhadores o poder de definir as regras que regulam as relações dentro e fora do local de trabalho. Significa construir e fortalecer o poder sindical limitando o poder absoluto da empresa de definir as regras do trabalho, ampliando a capacidade de influência do sindicato na regulação das relações de trabalho do conjunto de um ramo produtivo, através de contratação coletiva. Esses processos implicam, em primeiro lugar, no reconhecimento das Centrais Sindicais, suas estruturas de representação e seus sindicatos filiados, como organizações livres e independentes do Estado. Significa também, o reconhecimento por parte do Estado e da sociedade dos princípios que fundamentam o direito de organização e ação sindical, tal como consagrados nas Convenções da Organização Internacional do Trabalho. Esse tripé – liberdade e autonomia sindical, direito de organização no local de trabalho e contratação coletiva – constitui a base fundamental do processo de democratização das relações de trabalho (CUT, 2003b, p.2).

Apesar da defesa da pluralidade sindical, a CUT preocupa-se com as possíveis consequências advindas dessa pluralidade, ao apontar na Resolução que apresenta as posições e propostas da Central para a reforma sindical e trabalhista para a necessidade de “aprofundar o debate sobre medidas que limitam a possibilidade do sindicato por empresa e inibam a pulverização sindical” (CUT, 2003).

A questão que nos colocamos ou recolocamos é a de como a CUT faz essa inflexão na sua posição de apoio à Convenção 87 da OIT que prega a liberdade e a pluralidade sindical para o apoio dessa solução de unicidade e pluralismo restrito encontrado pelo FNT e que acabou servindo de base para a PEC 369/05?

Uma das possíveis explicações pode ser encontrada nas palavras de João Felício, secretário-geral da executiva nacional da CUT num artigo publicado em 2004, cujo sugestivo título é “A reforma possível na estrutura sindical”. Neste artigo o autor afirma:

A defesa da Convenção 87 é uma posição histórica da CUT e da maioria dos sindicatos que se filiaram à Central. Mas no debate atual sobre a reforma sindical, entendemos que é necessário buscar o máximo de consenso para que se consiga promover avanços no sindicalismo. Pensamos que é possível operar mudanças de acordo com os princípios originais da CUT. A aplicação automática da Convenção 87 da OIT, neste momento, não ajudaria na necessária unidade para que a reforma realmente ocorra (FELÍCIO, 2004 p. 107).

Segundo o pensamento de Felício expresso em documentos da CUT, a conjuntura do governo Lula seria mais favorável para aperfeiçoar a estrutura sindical. No governo FHC houve a apresentação da PEC 623, que, na avaliação de Felício criaria milhares de sindicatos por empresa, sem garantia de direito de greve, da organização por local de trabalho e do direito de exercício do mandato sindical, o que provocaria a fragmentação e a conseqüente pulverização dos sindicatos.

Houve também a tentativa de alteração do artigo 618 da CLT, conforme vimos no capítulo anterior. Para Felício,

[...] a ofensiva de FHC faria do sindicalismo uma presa fácil do capital. Em pouco tempo, com os sindicatos fragilizados, o governo e o patronato teriam condições para extinguir os direitos históricos dos trabalhadores, conquistados com muita luta. Portanto, a CUT não tinha qualquer identidade com as mudanças propostas pelo governo neoliberal de FHC (FELÍCIO, 2004, p. 108).

Segundo avaliação da própria Central contida nas Resoluções do 10º Congresso da CUT:

Não há dúvida de que a relação do movimento sindical cutista com o Governo LULA avançou bastante em relação ao Governo FHC. Os exemplos são muitos e basta citar alguns: no governo anterior a linha política adotada era a de criminalização dos movimentos sociais, o desrespeito ao movimento sindical cutista, a não criação de espaços de negociação, o ataque aos direitos dos trabalhadores e a organização sindical. Por outro lado, no governo LULA, temos inúmeros exemplos do respeito aos movimentos sociais, a criação de espaços de negociação como no acordo do Salário Mínimo, no reconhecimento das Centrais Sindicais etc (CUT,2009).

Apesar desses avanços, a leitura que a CUT faz é de que o Governo Lula encontrou dificuldades para superar os entraves produzidos pelo neoliberalismo. O ano de 2003 teve um crescimento negativo do PIB, aumento do desemprego e queda da massa salarial.

Segundo a visão de João Felício e de outros integrantes da CUT, a reforma sindical que estava sendo discutida seria o início das mudanças mais efetivas na estrutura sindical. Seria uma oportunidade histórica para promover as “alterações possíveis” no sindicalismo brasileiro.

Seria uma irresponsabilidade deixar a estrutura do jeito que está: cheia de falhas, obsoleta, com baixa representatividade, com sindicatos de cartório. O que causa surpresa é verificar que algumas correntes cutistas, que sempre foram defensoras radicais da Convenção 87 da OIT, deram um cavalo de pau e hoje são contra qualquer mudança. Elas se aliam com setores conservadores do sindicalismo para defender a manutenção da envelhecida estrutura existente. Antes, queriam mudar tudo; agora não aceitam mudar nada! (FELICIO, 2004, p. 109).

Nesta mesma linha de raciocínio, argumenta Pascoal Carneiro, membro da executiva nacional da CUT e integrante da bancada dos trabalhadores na Comissão de Sistematização do FNT:

Não dá para jogar tudo fora , como pregam alguns defensores de uma pretensa autonomia e liberdade sindical; mas também não dá para justificar as distorções... é preciso evitar estes dois extremos equivocados. Não podemos dar brechas para a maior fragmentação do sindicalismo, e nem permitir a asfixia financeira das entidades sindicais, com o fim das contribuições compulsórias. Mas também não podemos aceitar as atuais excrescências (CARNEIRO, 2004, p. 29).

Da mesma forma, é justificada a extinção do imposto sindical no período de três anos pela CUT e a substituição deste pela taxa negocial e pela contribuição aprovada em assembleia. Apesar da CUT ser defensora da extinção do imposto sindical, argumenta-se que existe uma cultura de mais de sessenta anos de custeio do sindicalismo. Não daria simplesmente para extinguir o imposto neste momento, deixando as entidades irem à falência em curto espaço de tempo.

Outro avanço consensuado no FNT é o relativo à questão da unicidade sindical. Apesar da CUT sempre pregar a liberdade e a autonomia sindicais, o resultado do consenso foi o do pluralismo restrito. A justificativa era fugir dos extremos, de se partir para um tipo de “libertinagem sindical” e cair no extremo do sindicato por empresa, onde seria mais fácil ao patronato negociar a flexibilização dos direitos dos trabalhadores. Para evitar o perigo do sindicato por empresa, a CUT passou a enfatizar a necessidade da organização por local de trabalho:

Enquanto não houver princípios democráticos de funcionamento da sociedade brasileira, que garantam sólidas organizações por local de trabalho reconhecidas em lei, não será possível a conquista desta liberdade total e plena do sindicalismo; o princípio da autonomia ainda será um sonho distante. Ao mesmo tempo em que pregamos a autonomia, devemos evitar as armadilhas (FELÍCIO, 2004 p. 112).

Os argumentos de Pascoal Carneiro vão na mesma direção:

Penso que no Fórum Nacional do Trabalho, apesar do patente antagonismo de um órgão tripartite, houve o predomínio deste espírito construtivo. Logo no início, o FNT discutiu se era melhor tratar as duas reformas juntas ou desmembradas. Vingou a posição do sindicalismo, favorável à separação, contra a dos empresários, que desejavam ardentemente flexibilizar os direitos trabalhistas. Se a reforma sindical não garantir determinados instrumentos que fortaleçam a organização dos trabalhadores, como a comissão sindical de base, é melhor nem discutir a questão trabalhista. É melhor deixar a CLT do jeito que ela está! (CARNEIRO, 2004, p.29).

Deste modo, embora o projeto enviado ao Congresso Nacional em 2005 não contemplasse integralmente o modelo defendido pela CUT, teve o apoio da central. A 11ª. Plenária Nacional da CUT aprovou o texto apresentado pela Articulação Sindical de apoio ao projeto de reforma sindical.

Para nós, da CUT, a proposta finalizada traz avanços significativos rumo à liberdade e autonomia sindical, ainda que não atendam na integridade as bandeiras históricas da CUT, pois caminha para a extinção dos pilares do corporativismo: a unicidade, o imposto sindical e o poder normativo da Justiça do Trabalho (CUT, 2005, p.48).

Nas palavras de Felício:

[...] não era possível manter intacta essa estrutura sindical. O sindicalismo está fragilizado e exige alterações urgentes. Não dava para continuar do jeito que está. Essa estrutura não serve aos trabalhadores; causa acomodação e falta de representatividade, cria inúmeras distorções e enfraquece nossas lutas. Alguma mudança deve ocorrer neste momento, que é mais favorável ao sindicalismo – este é o pensamento da ampla maioria da direção da CUT (FELÍCIO, 2004 p. 113).

Contudo, o apoio ao FNT não foi irrestrito dentro da central. Esse momento também foi de divisão dentro da CUT sobre os caminhos que deveria tomar a reforma sindical. Como já vínhamos apontando nos capítulos 3 e 4, a CUT sempre teve correntes internas que divergiam sobre unicidade, imposto sindical e outros temas centrais do sindicalismo brasileiro. Os setores à esquerda da CUT defenderam a saída da CUT do Fórum, por entenderem que as propostas do Fórum concentravam excessivamente os poderes nas Centrais Sindicais, restringiam demasiadamente o direito de greve, eliminavam a autonomia das assembleias de

base, abriam espaço para a prevalência do negociado sobre o legislado, e o sistema de representação derivado.

### **5.2.2. A Central Geral dos Trabalhadores (CGT)**

A CGT aceitou participar das discussões do Fórum Nacional do Trabalho e atuou defendendo suas bandeiras históricas da unicidade sindical e da contribuição compulsória, entendidos como instrumentos importantes na defesa dos direitos dos trabalhadores. Nas palavras de Hugo Perez, secretário de relações sindicais da CGT:

Penso que a decisão de participar do FNT mostrou-se acertada. No esforço de construir consensos, a CGT cedeu em alguns pontos, mas a CUT também acabou recuando em suas posições históricas de defesa da Convenção 87 da OIT. Mas continuamos lutando para colocar nossas posições. No grupo temático sobre organização sindical, o representante da CGT foi firme na defesa dos princípios da central, mas soube agir com flexibilidade para produzir consensos avançados (PEREZ, 2004, p. 122).

A CGT considera acertada a solução encontrada pelo FNT para acabar com os sindicatos de carimbo, ou seja, o estabelecimento das regras para garantir a representatividade do sindicalismo nacional, que já foram tratadas na primeira parte desse capítulo. O percentual de sócios necessários, 20% num prazo de três anos não é vista como algo absurdo, pois esta é a média de sindicalização no país, e irá estimular e aumentar a representatividade sindical segundo a central. Em relação à questão da unicidade, segundo a CGT, a proposta do FNT apenas alterou o nome de unicidade para exclusividade.

A CGT chama atenção para o perigo da prevalência do negociado sobre o legislado, pois o que os patrões querem é que sejam permitidos acordos inferiores aos direitos fixados na CLT e na Constituição. Para a central, a bancada de sindicalistas que atuou no FNT encarou a CLT como patamar mínimo, permitindo que apenas o negociado acima disso seja válido. Mas alerta para o cuidado com o texto encaminhado ao Congresso, para evitar que falte clareza a esse respeito.

A CGT também considera que houve avanços em relação ao financiamento do sindicalismo. A legislação do antigo imposto sindical acomodava o movimento sindical na visão da central. Como a nova taxa negociada precisa ser aprovada em assembleia, o sindicalismo deverá prestar contas deste desconto. A oposição sindical terá, inclusive, o direito de questionar este desconto e mesmo o seu valor na assembleia geral. Na avaliação de Perez:

Em síntese, penso que o FNT elaborou uma proposta, no essencial, progressista e equilibrada. Nenhuma central pode se vangloriar de ter emplacado todas as suas ideias e ninguém pode se considerar derrotado. Defendendo seus princípios históricos, a CGT decidiu participar do fórum, esteve aberta à negociação, entregou alguns anéis, mas procurou conservar os dedos – seus princípios. Não tivemos medo de colocar nosso barco na correnteza e, até o final, estaremos tentando leva-lo para uma margem segura. O resultado terá que ser favorável ao avanço do sindicalismo e da luta dos trabalhadores (PEREZ, 2004, p. 126).

### **5.2.3. A Força Sindical (FS)**

A Força Sindical apresentou, em 2003, um documento onde apresentava as principais linhas de atuação da Central no Fórum Nacional do Trabalho e fazia uma série de sugestões sobre as ideias que deveriam ser defendidas remetendo para a defesa da unicidade na base e pluralidade na cúpula da organização sindical:

A estrutura da nova Organização Sindical deve adotar um sistema composto de organização sindical, baseado na aplicação dos princípios da unicidade e da pluralidade, guardando as características de unicidade no plano da horizontalidade e pluralidade no plano da verticalidade. A partir desse novo desenho, a estrutura sindical terá características de um sistema cujos órgãos constitutivos, isto é, sindicatos, federações e confederações, agem e interagem exercendo suas atividades em cada nível de representação com a participação de uma Central Sindical, que assim, efetivamente interliga, agrupa, articula e coordena o sistema na condição de órgão superior na organização sindical (FORÇA SINDICAL, 2003).

Essa ideia é reafirmada por João Carlos Gonçalves, o Juruna, secretário-geral da Força Sindical, que afirma ter o FNT conduzido um debate maduro, sem tentativas de imposição de determinadas visões. Por um lado, o FNT evitou descartar totalmente a nossa cultura de unicidade sindical, que criou raízes, estruturas e comportamentos. A Força Sindical afirma ser positiva a proposta por



exigir a representatividade dos sindicatos de base, tirando-os da letargia na qual se encontravam.

Já nas instâncias de nível superior – centrais sindicais e entidades da estrutura vertical -, a pluralidade é admitida. Essa proposta é colocada por Gonçalves (2004) como a proposta de consenso entre a Força Sindical, a CUT e a CGT, tendo em vista que a CUT abriu mão de alguns de seus princípios, assim como a Força Sindical e a CGT também cederam. Na prática, ela legaliza uma situação já existente – com pluralidade nas instâncias de nível superior e unicidade na base.

Para Gonçalves, a reforma vai fortalecer as federações, as confederações e as centrais sindicais. Elas serão chamadas para negociação nacional, e com a centralização da negociação os sindicatos mais organizados ajudarão a estender as conquistas para os locais onde os sindicatos têm menos poder de barganha.

Para a Força Sindical o sindicalismo tem o papel de um negociador coletivo, de instrumento que precisa superar os conflitos. Ele não pode mais depender do Estado e de estruturas decadentes e conservadoras. Precisa superar a negociação no município isolado para fortalecer as negociações nacionais e por ramos de atividade econômica.

A Força Sindical sempre defendeu a existência do sistema confederativo. Desde a sua fundação, entende que esta estrutura é decisiva na negociação por ramos e setores. As centrais amadureceram e mostraram, na prática, que é possível mudar. Mesmo organizadas separadamente, hoje trabalham de forma unitária. Não adianta querer manter a estrutura intocada; ela está ultrapassada, não corresponde mais à realidade. Não podemos ficar parados no tempo; é preciso ousar. No processo que será aberto com a implementação desta reforma sindical é que descobriremos os melhores caminhos para fortalecer o movimento sindical brasileiro (GONÇALVES, 2004, p. 120).

A Força Sindical, a exemplo da CUT, enviou a sua mensagem ao Congresso Nacional que consta da página 86 da PEC 369/05:

A proposta de reforma sindical que as centrais sindicais, os empresários e o governo entregaram ao Congresso é uma oportunidade histórica para modernizar as relações capital-trabalho e sanear o sindicalismo brasileiro, tanto de trabalhadores quanto de empregadores.

O texto que foi encaminhado ao Congresso resultou de mais de 400 horas de negociação, com envolvimento de todos os atores sociais no Fórum Nacional do Trabalho. Esse texto dá nova musculatura ao movimento

sindical de trabalhadores e empregadores e, mesmo que ainda não seja o ideal, resulta em avanços significativos para a sociedade brasileira. Defendo, com esses argumentos que a reforma é um grande avanço nas relações trabalhistas. Conclamo, assim, os deputados e senadores a apreciarem, com atenção e patriotismo, o projeto de Reforma a eles encaminhado. É claro que ele pode ser melhorado, mas é preciso estar atento para a mão nem sempre distraída daqueles que, de olho no passado, não querem nenhuma mudança, só querem preservar seus privilégios (PAULO PEREIRA DA SILVA – PRESIDENTE DA FORÇA SINDICAL).

#### **5.2.4. A criação de novas centrais sindicais a partir das dissidências no curso da Reforma Sindical**

O Fórum Nacional do Trabalho representou uma tentativa de consenso, mas as discussões que tiveram lugar neste espaço acabaram acirrando antigos conflitos dentro do movimento sindical. Em 2004 temos a primeira dissidência desde a implantação do FNT, a saída do Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) dos quadros da CUT e a formação da Coordenação Nacional de Lutas (CONLUTAS). Sob a justificativa de que a CUT estaria servindo de esteio para sustentar posições e projetos do governo dentro do sindicalismo, a CONLUTAS procurava se estabelecer como uma Central Sindical rival à CUT:

A CONLUTAS – Coordenação Nacional de Lutas – é, como o próprio nome diz, uma coordenação, composta por entidades sociais, organizações populares, movimentos sociais, etc, que tem por objetivo organizar a luta contra as reformas neoliberais do governo Lula (Sindical/Trabalhista, Universitária, Tributária, e Judiciária) e também contra o modelo econômico que este governo aplica ao país, seguindo as diretrizes do FMI. A CONLUTAS busca construir-se como uma alternativa para a luta dos trabalhadores, frente a degeneração da CUT, que transformou-se em uma entidade “chapa –branca”, preferindo apoiar o governo do que defender os trabalhadores. (COORDENAÇÃO NACIONAL DE LUTAS. Disponível em <http://www.conlutas.org.br>. Acesso em 30/05/2009).

Em junho de 2005 é criada a Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST), a partir de sete Confederações oficiais: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde (CNTS), Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade (CONTRATUH), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres (CNTTT), Confederação

Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação e Afins (CNTA) e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Educação e Cultura (CNTEEC), cujo documento de fundação afirmava:

Emergindo para o cenário sindical brasileiro num contexto de grave crise política em que se encontra a Nação, especialmente no âmbito governamental, com a proliferação de denúncias de corrupção, desgaste da atividade parlamentar e desconfiança generalizada com relação aos Poderes da República, a Nova Central se coloca em defesa das instituições democráticas, de maneira firme e decidida, ao mesmo tempo em que exige a rigorosa apuração dos fatos e a punição exemplar dos envolvidos (NCST, 2005).

A Corrente Sindical Classista (CSC), apesar de apresentar divergências em relação à corrente hegemônica da CUT, a Articulação Sindical, critica as posições radicais contra a reforma sindical. A CSC fez a opção política de participar do FNT. Nas palavras de João Batista Lemos, coordenador nacional da Corrente Sindical Classista;

Desde o início, dois segmentos se colocaram frontalmente contra a reforma sindical: um organizado pelas confederações nacionais, que criaram o Fórum Sindical dos Trabalhadores, e outro liderado pelo PSTU, que articulou um comando paralelo à CUT. Respeitamos estas opiniões, mas discordamos de sua posição principista. Eles agem como se nada tivesse mudado no país, desconsideram a alteração da correlação de forças expressa na vitória de Lula e concluem, de forma precipitada e sectária, que esta reforma será abertamente neoliberal, contrária aos interesses dos trabalhadores e ao fortalecimento do sindicalismo (LEMOS, 2004, p.140).

Contudo, a CSC não se omite de fazer críticas ao relatório final do Fórum, sendo que a maior delas é o que ela chama de viés liberal, que desconsidera a desigualdade de condições entre trabalhadores e patronato para agirem no processo de livre negociação. A preocupação é a de que os direitos fixados na legislação sejam suplantados pela livre negociação, em outras palavras, a prevalência do negociado sobre o legislado. Outra crítica é em relação à ênfase na figura do árbitro privado e na manutenção das comissões prévias de conciliação, instrumentos que facilitam a flexibilização trabalhista.

O papel do Estado, como agente indispensável à regulamentação e fiscalização do trabalho, é desprezado no projeto de reforma, segundo a CSC. Para a entidade, valoriza-se a função reguladora do mercado e a Justiça do Trabalho tem seu papel minimizado. A relação desigual entre capital e trabalho não pode

prescindir do Estado e neste sentido, o Direito do Trabalho é visto como um contraponto à ambição patronal. Por isso, a CSC defende o poder normativo da Justiça do Trabalho.

A CSC é favorável ao direito irrestrito de greve e critica a possibilidade que se abre para as empresas contratarem funcionários para manter o trabalho mínimo no caso de greve. Ela defende a garantia da constituição do Comitê Sindical de Empresa, com a estabilidade para os seus integrantes e a ratificação da Convenção 158 da OIT, que protege o empregado contra demissão imotivada.

As divergências entre a Corrente Sindical Classista e o grupo majoritário da CUT se acirram e em 2007 a CSC anuncia a saída da CUT para a formação de uma nova Central Sindical, a Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB). Entre os motivos alegados para a tomada desse posicionamento estariam: a crescente hegemonia praticada pela Articulação Sindical, a falta de democracia interna, a burocratização da CUT, o imobilismo da central no governo Lula e as antigas divergências da CSC e a Articulação Sindical, principalmente em relação ao papel que deve ser desempenhado pelo Estado nas relações capital/trabalho que já são visíveis no documento citado abaixo de 2004.

Propugnando a regulação crescente do direito do trabalho em oposição à lei da selva advogada pelo neoliberalismo e entendendo que o negociado não deve se sobrepor ao legislado em detrimento dos direitos que a classe trabalhadora brasileira conquistou em mais de meio século de luta, a CSC sempre assumiu posições singulares no interior da CUT em defesa do poder normativo da Justiça do trabalho, manifestou reservas quanto à adoção do contrato coletivo antes e acima da lei, a negociação articulada em vários níveis e a proposta de sindicato orgânico, posição em geral divergente do pensamento dominante no interior da CUT. Nesse sentido, a CSC defende a necessidade de intervenção estatal, não nos sindicatos, mas na relação capital X trabalho para proteger a parte mais fraca desta relação... através de uma legislação trabalhista a mais extensa e protetiva possível (CORRENTE SINDICAL CLASSISTA, 2004, p.3).

No entanto, ao contrário da CONLUTAS, a Corrente Sindical Classista não vem se colocando em oposição frontal à CUT, afirmando a intenção de estabelecer uma relação de parceria com ela. Na verdade a CSC se coloca contra o pluralismo sindical, contra o modelo de negociação coletiva proposto pela ala majoritária da CUT por entender que pode levar a uma diminuição de direitos dos trabalhadores ao privilegiar o negociado sobre o legislado.

Em 2007, a Central Geral dos Trabalhadores, a Social Democracia Sindical e a Central Autônoma de Trabalhadores se unem para formar a União Geral dos Trabalhadores (UGT), uma grande central que disputa o terceiro lugar com a NCST. Em seu Manifesto de Fundação,

A UGT defende a inclusão no histórico e consagrado vocabulário do movimento sindical (emprego, justa remuneração, melhoria das condições de trabalho, paz, solidariedade, justiça social) um novo vocabulário contemporâneo: desarmamento, segurança e governança globais, ampliação da democracia, desenvolvimento sustentável, multilateralismo, integração soberana e competitiva, multiétnica, cidadania, respeito à diversidade, democratização das conquistas da ciência e da tecnologia, direitos humanos, laicidade, inovação ética (UGT, 2007).

Esse quadro de mudanças na representação dos trabalhadores através das centrais sindicais é sintetizado a seguir:

**Quadro 16. Novas Centrais Sindicais criadas durante o governo LULA**

<b>Central Sindical</b>	<b>Origem</b>	<b>Ano de criação</b>
Coordenação Nacional de Lutas (CONLUTAS)	Dissidência no interior da CUT com a saída do PSTU dos quadros da CUT	2004
Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST)	Reunião de sete confederações: CNTI, CNTS, CSPB, CONTRATUH, CNNTT, CNA E CNTEEC	2005
Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB)	A partir da saída da Corrente Sindical Classista da CUT	2007
União Geral dos Trabalhadores (UGT)	União da CGT, SDS e CAT	2007

Fonte: Elaboração própria.

A partir de 2008, através da Lei nº 11 e da Portaria nº 194, as centrais sindicais devem receber Certificados de Representatividade – CR fornecidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego, segundo aferição dos índices de representatividade. Conforme despacho do MTE, de 31 de março de 2008, os índices de representatividade das centrais brasileiras são os seguintes: a) CUT: 38,23%; b) FS: 13,71%; c) CTB: 7,55%; d) UGT: 7,19%; e) NCST: 6,69%; f) CGTB: 5,04%.

Apesar do aparente apoio que as centrais sindicais prestaram ao Fórum Nacional do Trabalho, já mostramos algumas dissidências dentro do campo dos

trabalhadores que demonstram que o consenso obtido nas discussões sobre a reforma sindical é mais frágil do que o anunciado. As mudanças ocorridas no cenário sindical brasileiro no Governo Lula terão reflexos no andamento do projeto de reforma sindical, PEC 369/2005 no Congresso Nacional brasileiro.

O intervalo entre a apresentação do Relatório Final do FNT até o envio da PEC 369/05 ao Congresso Nacional é de onze meses, um longo período, suficiente para que os opositores da reforma sindical pudessem se articular. Segundo Fernandes Filho (2008), os organizadores do Fórum Sindical dos Trabalhadores tiveram uma melhor articulação no Congresso Nacional do que o próprio governo. Além do apoio das Confederações, o FST contou com a adesão de três centrais sindicais, a CAT, a CGT e a CGTB. Importante também foi o apoio do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), espaço ocupado, em sua grande maioria, por militantes do PC do B que são, por princípio, contrários ao fim da unicidade sindical.

O movimento contrário à reforma sindical ganhava cada vez mais força, o que constringia as cúpulas sindicais perante suas bases. Em primeiro de maio de 2004, na comemoração do dia do trabalhador, tivemos o Manifesto das Centrais Sindicais do Brasil, assinado pela Força Sindical, CGT, SDS e CAT, onde elas afirmam que “aproveitamos esse momento para declarar, solenemente, nossa intenção unânime de não permitir quaisquer perdas de direitos trabalhistas que venham precarizar ainda mais as condições de trabalho no Brasil”.

No Congresso Nacional o PT ficara praticamente sozinho na defesa do projeto de Reforma Sindical do FNT. O PTB, o PMDB, o PDT, o PC do B, o Partido Social Progressista (PSP) e o Partido Verde (PV) se colocaram contra o projeto.

A atuação das Confederações junto aos parlamentares se mostrou mais eficaz que o trabalho desenvolvido pela Coordenação do FNT, em função dos interesses eleitorais que a parceria com as Federações estaduais poderia render em termos de votos nos Estados. Ficou claro que os sindicatos ligados à estrutura confederativa oficial tinha grande poder de mobilização nos Estados e que, naquele momento, defender uma proposta de reforma que os contrariasse significaria um enorme desgaste eleitoral (FERNANDES FILHO, 2008, p. 79).

Desse modo a PEC 369/05 teve sua tramitação estagnada no Congresso Nacional. Para piorar a situação, os atores políticos que firmaram os consensos no FNT não se empenharam para aprovar a PEC, governo, empresários e várias

centrais sindicais. Algumas centrais inclusive voltaram atrás nas posições assumidas no Fórum, como foi o caso da CGT, CGTB e CAT que participaram do FNT e também do FST.

A Força Sindical que participou do FNT anunciou, durante as Audiências Públicas da Câmara dos Deputados, uma proposta de alteração da PEC 369/05 propondo a unicidade sindical para todas as entidades de base, ao contrário do que tinha sido consensuado no Fórum Nacional do Trabalho.

O consenso forjado no FNT se mostrava cada vez mais frágil e as antigas divergências voltavam à tona. Os representantes das centrais sindicais não concordavam com a proposta de direito de greve do projeto, pois acreditavam que não acrescentaria nada à legislação atual sobre o tema. Os empresários eram contrários à representação por local de trabalho e ao arbitramento do Governo quanto à questão da substituição processual.

Sem perspectiva de aprovação, a Reforma Sindical foi “fatiada” e buscou-se aprovar o reconhecimento das Centrais Sindicais e instituir o Conselho Nacional de Relações de Trabalho. Para tal foram editadas duas Medidas Provisórias, a 293 e 294, com conteúdo idêntico ao anteprojeto elaborado pelo FNT. Essas MPs foram arquivadas por acordo do Colégio de Líderes. Em 2007 o Congresso Nacional aprovou o reconhecimento das centrais sindicais.

Nesse sentido pode-se perceber, conforme o quadro abaixo, que vários temas presentes no Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais estão em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, do mesmo modo que a própria PEC 369/05. O PL 4.430/08 apresentado pelo ex-deputado Tarcísio Zimmermann (PT/RS) e o deputado Eudes Xavier (PT/CE) é uma parte do Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais que acompanhou a PEC 369/05, trata-se de uma estratégia do governo para aprová-lo parcialmente.

**Quadro 17. Proposições de interesse das organizações sindicais em trâmite na Câmara dos Deputados**

<b>Taxa assistencial</b>	<b>Situação</b>
<b>PL 6.708/09</b> (no SF, PLS 248/06), do senador Paulo Paim (PT/RS), que acrescenta Capítulo III-A ao Título V da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre a Contribuição Assistencial e dá outras providências.	Aprovado no Senado em 16 de dezembro de 2009. Está em discussão na Comissão de Trabalho da Câmara, onde aguarda votação do <u>parecer favorável</u> do relator, deputado Sabino Castelo Branco (PTB/AM).
<b>Estabilidade sindical</b>	<b>Situação</b>
<b>PL 6.706/09</b> (no SF, PLS 177/07), do senador Paulo Paim (PT/RS), que veda a dispensa do empregado sindicalizado ou associado que concorrer a cargo de direção ou conselho fiscal ou de representação, incluindo os suplentes, desde o registro da candidatura até um ano após o termino do mandato.	Aprovado no Senado em 16 de dezembro de 2009. Está em discussão na Comissão de Trabalho, onde aguarda parecer do relator, deputado Sandro Mabel (PR/GO).
<b>Reforma sindical</b>	<b>Situação</b>
<b>PEC 369/05</b> , do Executivo, que dá nova redação aos artigos 8º, 11, 37 e 114 da Constituição. Institui a contribuição de negociação coletiva, a representação sindical nos locais de trabalho e a negociação coletiva para os servidores da Administração Pública; acaba com a unicidade sindical; incentiva a arbitragem para solução dos conflitos trabalhistas e amplia o alcance da substituição processual, podem os sindicatos defender em juízo os direitos individuais homogêneos.	A proposta está sob a relatoria do deputado Maurício Rands (PT/PE), na CCJ.
<b>Contribuição sindical</b>	<b>Situação</b>
<b>PEC 71/95</b> , do deputado Jovair Arantes (PTB/GO), que proíbe a fixação de qualquer contribuição compulsória dos não filiados à associação, sindicato ou entidade sindical.	Está pronta para votação na CCJ, cujo parecer do relator, deputado Moreira Mendes (PPS/RO), é <u>contrário</u> a esta e às anexadas - PECs 102/95, 247/00 e 252/00.
PL 7.247/10, do deputado Augusto Carvalho (PPS/DF), que altera o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), para tornar facultada a contribuição sindical.	O projeto será examinado inicialmente pela Comissão de Trabalho. Posteriormente, vai ao exame das comissões de Finanças e Tributação; e de Constituição, Justiça e Cidadania.
<b>PDC 862/08</b> , do deputado Raul Jungmann (PPS/PE), que susta a Instrução Normativa 1, de 30 de setembro de 2008, do Ministério do Trabalho e Emprego, que determina a obrigatoriedade de recolhimento da contribuição sindical de todos os servidores públicos da administração federal, estadual e municipal.	O projeto está em discussão na Comissão de Trabalho, cujo relator é o deputado Roberto Santiago (PV/SP), que apresentou parecer contrário à matéria.
<b>Organização sindical</b>	<b>Situação</b>
<b>PEC 29/03</b> , dos deputados pestistas Maurício Rands (PE) e Vicentinho (SP), que institui a liberdade sindical, alterando a redação do artigo 8º da Constituição Federal.	A proposta está sob exame da CCJ, onde aguarda votação do <u>parecer favorável</u> do relator, deputado José Genoíno (PT/SP).
<b>PL 4.430/08</b> , do ex-deputado Tarcísio Zimmermann (PT/RS) e Eudes Xavier (PT/CE), que dispõe sobre a organização sindical, o custeio das entidades sindicais e a representação dos trabalhadores nos locais de trabalho, e altera a Consolidação das Leis do Trabalho para dispor sobre o diálogo social, a	O projeto está em discussão na Comissão de Trabalho, cujo relator é o deputado Sandro Mabel (PR/GO). O texto será examinado ainda pelas comissões de Finanças e Tributação; e de Constituição, Justiça e



negociação coletiva e as convenções e acordos coletivos de trabalho.	Cidadania.
<b>Registro sindical</b>	<b>Situação</b>
<b>PDC 857/08</b> , do deputado Nelson Markezelli (PTB/SP), que susta a Portaria 186, do Ministério do Trabalho e Emprego, aprovado por despacho do Ministro do Trabalho e Emprego, de 10 de abril de 2008, publicada no Diário Oficial da União de 14 de abril de 2008.	O projeto está sob exame da Comissão de Trabalho, onde aguarda parecer do relator, deputado Roberto Santiago (PV/SP).

Fonte: Elaboração própria, efetuada a partir de dados disponibilizados pela Câmara dos Deputados, disponíveis em <http://www2.camara.gov.br/>. Acesso em 30 de novembro de 2010.

#### Quadro 18. Proposições de interesse das organizações sindicais em trâmite no Senado Federal

<b>Liberdade sindical</b>	<b>Situação</b>
<b>PDS 16/84</b> (na Câmara, PDC 58/84), do Executivo, que ratifica a Convenção 87 da OIT, sobre liberdade sindical.	Aguarda parecer do relator, senador José Nery (PSol/PA), na Comissão de Assuntos Sociais.
<b>Organização e financiamento sindicais</b>	<b>Situação</b>
<b>PEC 40/03</b> , do ex-senador Sibá Machado (PT/AC), que altera a Constituição Federal para dispor sobre a unicidade sindical e a contribuição sindical obrigatória.	A proposta está em discussão na CCJ, cujo relator é o senador Tasso Jereissati (PSDB/CE).
<b>Combate às práticas anti-sindicais</b>	<b>Situação</b>
<b>PLS 36/09</b> , do senador Antônio Carlos Valadares (PSB/SE), que altera o Código Penal para tipificar como práticas anti-sindicais exigir atestado ou manifestação sobre filiação sindical ou qualquer ação que impeça o exercício dos direitos inerentes à condição de sindicalizado.	Aguarda votação do parecer contrário do relator, senador Jayme Campos (DEM/MT), na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado.

Fonte: Elaboração própria, efetuada a partir de dados disponibilizados pela Câmara dos Deputados, disponíveis em <http://www2.camara.gov.br/>. Acesso em 30 de novembro de 2010.

### 5.3 CONCLUSÃO

Como vimos nesse capítulo, no início do Governo Lula, a criação do Fórum Nacional do Trabalho foi uma tentativa de conciliar posições divergentes dos trabalhadores, empresários e governo em torno da reforma sindical, mas, diversamente da pretensão do governo, ocorreram conflitos contundentes entre os atores envolvidos.

O primeiro conflito ocorreu ante a proposição de desmembramento das reformas trabalhista e sindical, pois as centrais sindicais defendiam que a prioridade era a reforma sindical enquanto os empresários defendiam a priorização da reforma trabalhista. Depois de acalorados debates, o impasse foi definido a favor das centrais para a insatisfação dos empresários.

Assim, num contexto de dissidências, dissensos e algum consenso as discussões no Fórum foram consolidadas no Projeto de Emenda Constitucional – PEC/369 encaminhado ao Congresso no ano de 2005 e que se encontra em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), sob a relatoria do deputado Maurício Rands (PT/PE).

A PEC 369/05 caracteriza-se por um caráter híbrido, entre uma postura liberal e outra corporativista, ao conjugar três binômios da organização sindical: pluralismo e unicidade, liberdade sindical e necessidade das entidades sindicais de comprovar a representação, substituição do imposto sindical por outras formas de contribuição compulsória. Essa formatação híbrida concebida para acomodar as divergências não representa novidade no Brasil, porquanto as discussões realizadas no âmbito da Constituição Federal de 1988 resultaram na aprovação de um modelo que diminuiu a intervenção do Estado, mas manteve a unicidade e o imposto sindical.

O recuo das centrais sindicais integrantes do FNT, que defendiam abertamente uma postura mais liberal em relação às bandeiras históricas de defesa da pluralidade sindical, da implantação da negociação coletiva e da retirada do Estado na regulação das relações trabalhistas no Brasil, deveu-se, no nosso entender, ao receio de que uma alteração substancial da estrutura sindical, potencialmente, conduziria à prevalência do negociado sobre o legislado – argumento este que foi recorrentemente utilizado nas manifestações dos dirigentes das centrais.

Como já havia ocorrido sob Cardoso, a Força Sindical partiu para a defesa da negociação direta entre patrões e empregados, mas também defendeu a manutenção da estrutura sindical baseada na unicidade sindical e sustentada pelas contribuições obrigatórias.

A CUT reviu suas bandeiras originárias do Novo Sindicalismo de defesa dos princípios liberais: pluralidade sindical, fim do imposto sindical e não interferência do Estado nas relações capital/trabalho, pois percebeu que esse ideário de viés liberal tinha sido utilizado pelo governo FHC para legitimar as reformas trabalhistas e podia ser utilizado no governo Lula. Não se pretendia dar margem para aprofundamentos liberais como aquele que adveio com a reforma previdenciária de 2003. Assim é que a CUT cede e pactua a “reforma possível”, dita nas palavras dos seus principais dirigentes.

As centrais sindicais e as correntes sindicais que historicamente se perfilaram a favor da intervenção do Estado como mediador nas relações capital/trabalho e da existência de uma legislação minimamente protetora do trabalho, com facilidade encontraram argumentos para a defesa veemente de suas ideias como é o caso da atuação da CGT, da CSC e das Confederações de Trabalhadores.

Assim, entende-se que o recuo das centrais sindicais em promover uma maior mudança pode ser explicado em grande parte pela insegurança acerca das consequências que a reforma sindical poderia trazer para o futuro do sindicalismo, mas também devido às divergências históricas do movimento sindical que se acirraram no período.

Em relação à questão da prevalência do negociado sobre o legislado, compreendeu-se que o sindicato de trabalhadores pode tentar equilibrar as forças entre capital e trabalho, mas para isso precisa existir uma lei a qual o sindicato possa recorrer, impondo patamares mínimos para a negociação. Assim, a lei funciona como um mecanismo de suporte à ação sindical, como é exemplo a lei que protege o trabalhador contra dispensas arbitrárias. Caso contrário, falar em “livre negociação coletiva” é quase como falar em “livre contrato de trabalho”. A igualdade de regras traz a desigualdade de resultados. Repete-se em nível coletivo, o mesmo fenômeno do plano individual.

No contexto de frágil consenso, obtido no FNT e após o envio da PEC ao Congresso Nacional, a proposta de reforma sindical não logrou grande empenho na sua aprovação. Os atores políticos responsáveis pela sua formulação não fizeram esforço para que isso ocorresse, o governo percebeu que ela mais dividia do que agregava, os empresários estavam mais interessados na reforma trabalhista que permitiria a flexibilização nas formas de contrato e de jornada de trabalho e os trabalhadores temiam que a Reforma Sindical fosse o primeiro passo para a reforma trabalhista que traria a reboque o aprofundamento da flexibilização dos direitos trabalhistas. Mesmo sem ser aprovada no Congresso Nacional, os reflexos dos debates em torno da reforma sindical se fizeram sentir, principalmente no meio sindical com a fundação de novas centrais, agora reconhecidas pela legislação.

Dentre as novas centrais sindicais criadas durante o Governo Lula tivemos a CTB e a CONLUTAS, geradas pelas dissidências da própria CUT; a NCST criada pelas Confederações oficiais que ficaram a margem das discussões do FNT e a UGT, criada pela fusão de outras centrais sindicais. Essas novas centrais colocam

em cheque a hegemonia da CUT e da Força Sindical, as duas maiores centrais do país. O que não muda com a nova configuração das centrais é o receio que a reforma sindical abra as portas para uma maior flexibilização de direitos dos trabalhadores, processo iniciado pelas reformas neoliberais que se mantém no horizonte das relações trabalhistas brasileiras.

O governo Lula não reestabeleceu os direitos trabalhistas, tanto dos trabalhadores da iniciativa privada quanto dos trabalhadores do setor público, perdidos durante o governo Cardoso. O que se percebeu, no caso da reforma da previdência ocorrida já no primeiro ano do governo Lula, foi uma ampliação substancial da perda de direitos dos servidores públicos. Essa emblemática reforma sinalizou para os trabalhadores que não haveria espaço no governo Lula para uma inflexão em relação aos rumos tomados pelo governo Cardoso. Assim, no que se refere aos direitos trabalhistas o governo Lula não representou mudança em relação ao seu antecessor.

## CONCLUSÃO

A estrutura sindical brasileira de viés corporativista dura oito décadas. Uma longevidade calcada, em boa medida, no reconhecimento oficial legal dos sindicatos pelo Estado, na unicidade e no imposto sindical.

Nesse período sobrevieram algumas tentativas de mudança na estrutura sindical e a Constituição Federal de 1988 representou, certamente, um marco nesse aspecto ao limitar os laços interventores do Estado na relação capital/trabalho. No entanto, como afirmou Maria Hermínia Tavares de Almeida, as mudanças trazidas pela Constituição não foram suficientes para criar uma alternativa à velha estrutura sindical, uma vez que manteve alguns dos seus princípios basilares como a unicidade e o imposto sindical.

Nesse contexto, a proposta de reforma consubstanciada na PEC 369/05 enviada pelo Governo Lula ao Congresso representa um novo marco na tentativa de mudança na estrutura sindical brasileira, ao propor um pluralismo limitado com a possibilidade da existência de mais de um sindicato no mesmo espaço territorial (municipal ou intermunicipal).

Outro ponto de mudança previsto na PEC 369/05 é a maior concentração de poder e o conseqüente fortalecimento das centrais sindicais. Apesar da PEC 369 não ter sido ainda aprovada, o primeiro passo em relação ao fortalecimento das centrais sindicais já foi dado com o reconhecimento oficial dessas entidades sindicais pelo Congresso Nacional em 2007.

Apesar desse relativo “avanço” em direção ao reformismo da estrutura, a PEC 369/05 traz em seu bojo muitos aspectos de continuidade da velha estrutura, como a interferência do Estado nas relações capital/trabalho, através da aferição da representatividade das entidades sindicais, a manutenção do mesmo entendimento sobre o direito de greve e a manutenção de taxas sindicais compulsórias.

A hipótese central aqui trabalhada propõe que a explicação para a resistência às mudanças nas relações coletivas de trabalho encontra uma estreita ligação com as mudanças nas relações individuais do trabalho no Brasil e na América Latina, mergulhados num contexto de reformas neoliberais que tiveram como palco fundamental os anos 1990 e seguiram seu curso nos anos 2000.

Num contexto de internacionalização da economia, abertura dos mercados, redefinição do papel do Estado desenvolvimentista latino-americano (em crise), adota-se um discurso e uma prática da necessidade de modernização das relações de trabalho.

A onda de reformas nas legislações trabalhistas e sindicais na América Latina resultou na flexibilização de direitos trabalhistas em maior ou menor grau nos diversos países do subcontinente. A promessa era a de que essa maior flexibilização do mercado de trabalho geraria empregos e auxiliaria na resolução de um dos grandes efeitos da reestruturação produtiva trazida pelo capitalismo globalizado, o desemprego estrutural. Mesmo não cumprindo a promessa de gerar empregos, constata-se que o discurso neoliberal não perde a sua posição hegemônica na América Latina, não havendo outro modelo econômico e político que consiga se contrapor a ele.

O período dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula (1995 a 2010) foi de perdas e incertezas para o movimento sindical brasileiro. Conforme procurou-se evidenciar ao longo do trabalho, muitas garantias trazidas pela Constituição de 1988 aos trabalhadores brasileiros foram perdidas, com repercussão nas normas infraconstitucionais, principalmente na CLT em relação aos trabalhadores da iniciativa privada e na Lei 8.112/90 em relação aos servidores públicos federais.

As incertezas foram e são vividas pelos trabalhadores individualmente e por suas entidades representativas. O empresariado pressionava por mais flexibilização, por maiores facilidades para contratar e demitir, por alteração na jornada de trabalho, diminuindo ainda mais o custo do trabalho no Brasil e sai vitorioso ao fazer a reforma trabalhista durante o governo Fernando Henrique Cardoso, enquanto a reforma sindical é deixada de lado.

O Estado, preocupado com a crise fiscal adota cortes no orçamento e penaliza servidores públicos com a reforma administrativa e a reforma da previdência “em dois tempos”, aprovada parcialmente em 1998, no final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso e aprofundada em 2003, no primeiro ano do Governo Lula. O que reporta às observações de Perry Anderson (1995) de que as reformas neoliberais são realizadas tanto por governos de direita quanto de esquerda.

As centrais sindicais se veem acudadas neste contexto, perdem boa parte de sua base de filiados com o desemprego estrutural e a reorganização produtiva.

Cresce o trabalho informal que não está “representado” pelos sindicatos, e com isso põe em cheque até mesmo o papel de representação dos sindicatos no mundo do trabalho em constante transformação.

É neste sentido que se entende a atitude cautelosa das centrais sindicais diante das propostas de reformas trabalhista e sindical. Mesmo a PEC 369/05, uma proposta relativamente modesta em termos de mudanças nas relações coletivas de trabalho é vista com grande desconfiança, e o frágil consenso trazido pelo Fórum Nacional do Trabalho logo se dissipa.

Ao analisar as manifestações dos dirigentes sindicais, percebe-se que o pluralismo restrito proposto pela PEC 369/05 é criticado pelo fato de que pode trazer a fragmentação dos sindicatos. Já a negociação coletiva é vista com desconfiança porque pode levar à prevalência do negociado sobre o legislado e com isso, gerar mais perdas para os trabalhadores. Isso porque, num sistema de livre negociação as perdas seriam maiores nos setores menos organizados e com menor poder de pressão.

Dito de outra forma, o ímpeto reformista das centrais sindicais fora sustado pela experiência das reformas neoliberais na América Latina e no Brasil e pelo processo de reestruturação produtiva que lhe deu suporte. Percebe-se através das falas dos dirigentes sindicais que na dúvida é melhor não mudar, ou mudar apenas superficialmente.

Dessa forma, a essência da estrutura sindical brasileira se mantém. Não se pode desconsiderar que houve algumas mudanças pontuais em termos de relações coletivas de trabalho no Brasil durante os governos Fernando Henrique Cardoso e Lula, no curso das discussões sobre as reformas trabalhista e sindical. Uma importante mudança foi o reconhecimento das centrais sindicais por lei, o que com certeza dotará essas entidades de maior poder.

As discussões em torno das reformas trabalhista e sindical geraram alguns consensos e muitos conflitos. Os conflitos entre os trabalhadores serviram para redesenhar o quadro das centrais sindicais no Brasil, com a criação de quatro novas centrais.

As mudanças nas relações individuais do trabalho que podem ser observadas através das alterações das legislações brasileiras e latino-americanas flexibilizaram a contratação e a jornada de trabalho (a criação do banco de horas no Brasil é

exemplar nesse sentido) e condicionaram os aumentos salariais ao cumprimento de metas pelos trabalhadores e ao crescimento econômico.

As reformas trabalhistas aprovaram dispositivos que facilitaram a dispensa do trabalhador e impuseram novas modalidades de contrato de trabalho que substituíram o contrato por tempo indeterminado, por contrato por tempo determinado, contrato em tempo parcial e permitiram a suspensão do contrato de trabalho por determinado tempo.

O Governo Fernando Henrique Cardoso faz a denúncia da Convenção nº 158 da OIT, em 1996, relativa ao término da relação de trabalho por iniciativa do empregador que havia sido ratificada e promulgada meses antes. O Governo Lula não fez nada no sentido de alterar essa situação.

As reformas na legislação trabalhista atingiram os trabalhadores da iniciativa privada e os servidores públicos com a previsão da exoneração de servidores estáveis (Lei 9.801/1999) e a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 que estabelece critérios para limitar os gastos com servidores públicos, entre outras. As reformas na legislação do trabalho que atingiram os servidores públicos deram suporte para as reformas administrativas e previdenciárias levadas a efeito no período analisado.

Todas essas alterações levaram a um clima de insegurança gerado pela perda dos direitos trabalhistas nas esferas pública e privada. Desse modo, as centrais sindicais passaram a ver as alterações propostas pelas reformas trabalhistas e sindicais com desconfiança. As afirmações dos dirigentes sindicais indicam a necessidade de cautela diante das reformas por acreditarem na possibilidade dessas reformas trazerem mais perdas para os trabalhadores.

As centrais sindicais adotam, então, uma atitude defensiva em relação às mudanças advindas da reestruturação produtiva, inclusive, tomando parcialmente para si os problemas daí decorrentes, como o desemprego. Elas passam a organizar programas de qualificação do trabalhador, utilizando-se das verbas do Fundo de Amparo ao Trabalhador e propõem em seus documentos possíveis saídas para o desemprego.

A CUT que historicamente defendeu as bandeiras do pluralismo sindical e do fim do imposto sindical como forma de combater a velha estrutura corporativista, dá um passo atrás e pactua a “reforma possível” no Fórum Nacional Do Trabalho, aceitando o pluralismo limitado e a possibilidade da intervenção do Estado nas



relações capital/trabalho através da certificação de representatividade das entidades sindicais.

Pode-se dizer que num certo sentido a CUT, herdeira do Novo Sindicalismo, se dá conta que ao criticar a estrutura sindical corporativista e o próprio Estado corporativista no passado, ao propor a negociação coletiva e ao defender no plano teórico a liberdade sindical, abriu caminho para a penetração de práticas neoliberais nas relações trabalhistas no Brasil.

Essa crítica à intervenção estatal é arrefecida num momento de crise do sindicalismo trazido pelo contexto adverso da reestruturação produtiva e das reformas neoliberais.

Não se pode esquecer, como vimos, que nem todas as correntes da CUT defendem a pluralidade sindical, o fim do imposto sindical e a retirada do Estado como mediador das relações de trabalho, essa é a posição da Articulação Sindical, a corrente hegemônica da CUT no período. Sob a hegemonia da Articulação Sindical a CUT adotaria, a partir da década de 1990, uma ação estratégica mais propositiva, ao contrário da ação confrontacionista adotada na década de 1980.

Nesse momento de perdas de direitos, as centrais sindicais, as confederações e as correntes sindicais que eram favoráveis à intervenção do Estado na mediação nas relações de trabalho e a uma legislação minimamente protetora do trabalho reafirmaram a sua posição, como é o caso da CGT, da CSC e das Confederações de Trabalhadores.

A Força Sindical é liberal na defesa da negociação direta entre patrões e empregados, mas defende a estrutura sindical corporativista através da manutenção da unicidade sindical e das contribuições obrigatórias.

Acredita-se, portanto, que a manutenção da estrutura sindical se deve à experiência das reformas neoliberais ocorridas na América Latina e no Brasil, acarretando a perda dos direitos trabalhistas e sustando o ímpeto reformista de algumas das principais correntes sindicais brasileiras.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Gelsom Rozentino de. O governo Lula, o Fórum Nacional do Trabalho e a reforma sindical. In: **Revista Katál**. Florianópolis, v. 10, n. 1, jan-jun de 2007.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Tendências recentes da negociação coletiva no Brasil**: primeiras ideias para discussão. Versão provisória preparada para a reunião do grupo de trabalho sobre Movimientos Laborales, México: CLACSO, 1980.

\_\_\_\_\_. **Crise econômica e interesses organizados**: o sindicalismo no Brasil nos anos 80. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

AMES, Barry. **Entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 2003.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **O Novo Sindicalismo no Brasil**. Campinas: Pontes, 1995.

BOITO Jr., Armando. Reforma e persistência da estrutura sindical. In: BOITO Jr., Armando (org.). **O sindicalismo brasileiro nos anos 80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991 a.

\_\_\_\_\_. **O sindicalismo de Estado no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 1991 b.

BOITO Jr., Armando. Neoliberalismo e corporativismo de Estado no Brasil. In: BODEMER, Klaus (compilador). **La reforma del Estado**: más allá de la privatización. Montevideo: FESUR, 1993.

BORON, Atilio; REY, Mabel Thwaites. La expropiación neoliberal: El experimento privatista em La Argentina. In: PETRAS, James; VELTMEYER, Henry (compiladores). **Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina**. 1ª ed., Buenos Aires: Prometeo, 2004.

BOLETIM MERCADO de Trabalho – Conjuntura e Análise, Ano 15, n. 45, novembro de 2010, IPEA/MTE. Disponível em: <http://ipea.gov.br>. Acesso em 15 de janeiro de 2011.

BRASIL. Fórum Nacional do Trabalho. **Diagnóstico das relações de trabalho no Brasil**. Brasília: MTE, s/d. IN. [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br). Acesso em 15 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. Fórum Nacional do Trabalho. **Reforma Sindical – Relatório Final**. Brasília: MTE, 2004.

\_\_\_\_\_. Fórum Nacional do Trabalho. **Reforma Sindical – Proposta de Emenda à Constituição, PEC 369, Anteprojeto de lei**. Brasília: MTE, 2005.

CACCIAMALI, Maria Cristina. Política Social e Reforma Laboral no Brasil –Limites e Desafios. **Anais do X Encontro Nacional de Economia Política**. Campinas, São Paulo, 24-05-2005 a 27-05-2005. Disponível em <http://www.sep.org.br/pt/artigo>. Acesso em 20 de novembro de 2010.

CROUCH, Colin. The conditions of trade-union wage restraint. IN: LINDBERG, L.; MAIER, Charles (eds.). **The politics of inflation and economic stagnation**. Washington: Brooking Institute, 1985

CARDOSO, Adalberto Moreira. **Sindicatos, trabalhadores e a coqueluche neoliberal: a era Vargas acabou?** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

\_\_\_\_\_. Problemas de representação do sindicalismo brasileiro: o que aconteceu com a filiação sindical? IN: TOLEDO, Enrique de la Garza (org.). **Los sindicatos frente a los procesos de transición política**. Buenos Aires: CLACSO, outubro de 2001.

\_\_\_\_\_. **A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

CARDOSO Jr., José Celso. Reforma do Estado e desregulamentação do Trabalho no Brasil dos Anos 90. In: **Ensaio FEE**, vol. 23, n.2, Porto Alegre, 2002.

CARNEIRO, Pascoal. Avanços e armadilhas da Reforma Sindical em curso. In: BORGES, Altamiro (org.). **A reforma sindical e trabalhista no governo Lula**. São Paulo: Anita Garibaldi: Instituto Maurício Grabois, 2004.

CGT. 4º. Congresso Nacional da Confederação Geral dos Trabalhadores. **Boletim do DIEESE**, São Paulo, v. 15, n. 181, 1996.

\_\_\_\_\_. **A política educativa da CGT**. São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_. **Sistema Nacional de Formação da CGT**. São Paulo, 1996.

\_\_\_\_\_. **Teses aprovadas no 5º Congresso Nacional da CGT**. São Paulo, jun. 1997.

\_\_\_\_\_. **Jornal da CGT**, ano I, edição especial, set. 1998.

\_\_\_\_\_. **Um projeto de organização sindical para o Brasil**. São Paulo, maio 1999 (a).

\_\_\_\_\_. **Projeto político sindical da CGT**. São Paulo, maio 1999 (b).

\_\_\_\_\_. **Revista da CGT**. São Paulo, 2001.

CORROCHANO, David H. El debate de la gobernabilidad y la reforma del Estado. In: **DOCUMENTOS DE TRABAJO**. Grupo Temático de Investigación. México: FLACSO, 2000.

CORRENTE SINDICAL CLASSISTA. **Avaliação da Proposta de Reforma Sindical**. São Paulo: Executiva Nacional da Corrente Sindical Classista, 2004.

COSTA, Lúcia Cortes da. **Os impasses do Estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa: UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.

CUT. **Jornal da CUT, n.º. 1**: Resoluções do 1º Concut, 1984.

\_\_\_\_\_. Resoluções do 2º. Congresso. **Caderno especial**, ago. 1986.

\_\_\_\_\_. Boletim Nacional, n. 21. **Edição especial sobre as Resoluções do 3º Concut**. São Paulo, 21 set. 1988.

\_\_\_\_\_. **Estrutura sindical (uma contribuição para o debate)**. São Paulo: Secretaria Nacional de Formação/Secretaria Nacional de Política Sindical, 1989.

\_\_\_\_\_. **Contrato coletivo de trabalho e contratação coletiva articulada**. Centro de Assessoria Jurídico-Social, 1990 (a).

\_\_\_\_\_. **Informacut especial**: Resoluções da 4ª Plenária. São Paulo, 1990 (b).

\_\_\_\_\_. **Resoluções do 4º Concut**. São Paulo, 1991.

\_\_\_\_\_. **Resoluções da 5ª Plenária**. São Paulo, jul. 1992.

\_\_\_\_\_. **Informacut**. São Paulo: nº 205, jan. 1993.

\_\_\_\_\_. Plataforma da CUT. In: **Resoluções CONCUR**, 5. São Paulo: 1994a.

\_\_\_\_\_. Formação Profissional. In: **Resoluções CONCUR**, 5. São Paulo: 1994b.

\_\_\_\_\_. **7ª Plenária Nacional**: textos para debate. São Paulo: set. 1994 c.

\_\_\_\_\_. **Informacut**. São Paulo, n. 257, set. 1995 a.

\_\_\_\_\_. **Informacut**. São Paulo, n. 259, dez. 1995 b.

\_\_\_\_\_. **Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores**, 6, 1997, São Paulo. Resoluções e registros. São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_. Ação sindical frente à reestruturação produtiva e reforma do Estado. IN: **Material de apoio I para os cutistas que participam dos Cursos de Longa Duração sobre Reestruturação Produtiva dentro do Programa de Capacitação de Dirigentes e Assessores (PCDA) primeiro semestre – 1998**. São Paulo, 1998.

- \_\_\_\_\_. **Resoluções da 9ª Plenária Nacional da CUT**. São Paulo, ago. 1999.
- \_\_\_\_\_. 7º Congresso Nacional da CUT. **Encarte Subsídios para o Debate**. São Paulo, maio 2000.
- \_\_\_\_\_. 10ª Plenária Nacional. **Cadernos de teses**. São Paulo, maio de 2002.
- \_\_\_\_\_. 8º **Congresso Nacional da CUT**. São Paulo, 2003 (a).
- \_\_\_\_\_. CUT Especial: a reforma sindical que o Brasil precisa. **Jornal Especial sobre a Proposta da CUT para a Reforma Sindical e Trabalhista**: Secretaria Nacional de Organização, 2003 (b).
- \_\_\_\_\_. **11ª Plenária Nacional da CUT**. São Paulo, 2005.
- \_\_\_\_\_. Resoluções do **10º Congresso Nacional da CUT**. São Paulo, 2009.
- CUT; CNM. **Revista dos Metalúrgicos**. São Paulo: Edição Especial, dez. 1997.
- DAL MOLIN, Naiara. **Sindicato e Estado no Brasil**: o sindicalismo no período populista e o Novo Sindicalismo. Porto Alegre: Editora Nova Prova, 2009.
- DIEESE. **Anuário dos trabalhadores**. São Paulo: DIEESE, 2001-2002.
- \_\_\_\_\_. **Anuário dos trabalhadores**. São Paulo: DIEESE, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Anuário dos trabalhadores**. São Paulo: DIEESE, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Anuário dos trabalhadores**. São Paulo: DIEESE, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Anuário dos trabalhadores**. São Paulo: DIEESE, 2008.
- DINIZ, Simone. Interações entre os poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. In: **Dados. Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 48, n.1, 2005.
- FELÍCIO, João. A reforma possível na estrutura sindical. In: BORGES, Altamiro (org.). **A reforma sindical e trabalhista no governo Lula**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2004.
- FERNANDES FILHO, Haroldo Pereira. **A atuação do movimento sindical junto ao Fórum Nacional do Trabalho**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Departamento de Sociologia, 2008.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999.
- FIORI, José Luis. **60 lições dos 90**: uma década de neoliberalismo. Rio de Janeiro: Record, 2002.

Força Sindical. **Revista da Força Sindical**. Ano I, n. 1. Edição histórica. Congresso Nacional de Fundação, jun. 1991.

\_\_\_\_\_. **Um projeto para o Brasil**: a proposta da Força Sindical. 2. Ed. São Paulo: Geração Editorial, 1993.

\_\_\_\_\_. **Congresso Nacional da Força Sindical 3**. Os novos mercados de trabalho: a educação e a requalificação profissional. São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_. **Perspectivas para uma nova ação sindical em uma nova ordem política, econômica e social**. São Paulo, out. 1998.

\_\_\_\_\_. **Reforma Tributária**: pela produção e pelo emprego. São Paulo: Fiesp/Ciesp, 1999.

\_\_\_\_\_. **Revista da Força**. São Paulo, jul. 2001.

\_\_\_\_\_. **O Brasil de todos nós**. São Paulo: Fiesp/Ciesp, 2002 (a).

\_\_\_\_\_. **Revista da Força**, n. 5. São Paulo, 2002 (b).

\_\_\_\_\_. **Projeto de lei para regulamentação do inciso IV do art. 8º da Constituição**, mimeo, s/d (1).

\_\_\_\_\_. **Conciliação prévia**: um novo modo de entendimento entre empresas e trabalhadores. São Paulo, s/d (2).

GALVÃO, Andréia. **Reforma sindical**: as polêmicas por detrás de um falso consenso. In: **Revista PUCVIVA**, n. 23, jan a março de 2005.

\_\_\_\_\_. **Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil**. Rio e Janeiro: Coedição Revan, FAPESP, 2007.

GERCHUNOFF, P.; CÁNOVAS, G. Privatización em um contexto de emergência econômica. In: **Desarrollo Económico** n. 136, vol. 34, Buenos Aires, 1995.

GIANOTTI, Vito. **Força Sindical, a central neoliberal**: de Medeiros a Paulinho. Rio de Janeiro: MAUAD EDITORA, 2002.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via**. Tradução de Maria Luiza X de A. Borges. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1999.

GONÇALVES, João Carlos. A urgência da superação da estrutura getulista. IN: BORGES, Altamiro (org.). **A reforma sindical e trabalhista no governo Lula**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2004.

HEADY, Bruce. Trade unions and wage policies. In: **The journal of politics**, vol. 32, 1971.

LAHERA, Eugenio. Algunos criterios para reformar el Estado: apuntes de clase. In: **Documento de Trabajo** n. 45/Ver.1. Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, 1997.

LEMOS, João Batista. Combater o viés liberal e garantir avanços sindicais. In: BORGES, Altamiro (org.). **A reforma sindical e trabalhista no governo Lula**. São Paulo: Anita Garibaldi, Instituto Maurício Grabois, 2004.

LOPES, Juarez Brandão. Obstacles to economic reform in Brazil. In: LIPHART, A; WAISMAN, C. H. (orgs.). **Institutional design in new democracies Eastern Europe and Latin America**. Boulder, Westview Press, 1996.

LORA, Eduardo; PAGÉS, Carmen. **Legislación laboral em el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe**. Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre de 1996.

LULA DA SILVA, Luis Inácio. Portal Perseu Abramos. **Carta ao povo brasileiro**. Disponível em <[www2.fpa.org.br/portal/modules/News/article](http://www2.fpa.org.br/portal/modules/News/article)>. Acesso em: 15 de novembro de 2006.

MAINWARING, Scott; SCHGART, M. **Presidencialism and democracy in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 1997.

MELO, Carlos Ranulfo; ANASTASIA, Fatima. A reforma da previdência em dois tempos. In: **DADOS**, Rio de Janeiro: vol. 48, n. 2, 2005.

MORAES FILHO, Evaristo de. **O problema do sindicato único no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978.

NUNES, Edson, *et al.* Agências reguladoras no Brasil. IN: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed., Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

ORLANSKY, Dora. Reforma del Estado, reestructuración laboral y reconversión sindical em el sector público. In: **Aportes Para El Estado y La administración gubernamental**. Año 3, número 6, Buenos Aires, 1996.

\_\_\_\_\_. El Nuevo Orden Administrativo. Reforma del estado y empleo público em la América (1989-1991). In: Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo em América Latina. **Serie de investigación**. N. 98 . Instituto Internacional de Estudios Laborales. OIT. Ginebra, 1991.

\_\_\_\_\_. Democratization, state reform and political inflation. In: **XVI Berlin IPSA Congress** (mimeo). 1994.

OSZLAK, Oscar. La reforma del Estado: El día después. In: BODEMER, Klaus (compilador). **La reforma del Estado: más allá de la privatización**. Montevideo: FESUR, 1993.

PARAMIO, Rudolfo. El final de um ciclo y la crisis de unos actores: América Latina ante La década de los 90, ponencia presentada al **XV Congreso Mundial de La IPSA**, Buenos Aires, 21-25 de Julio, , 1991. Disponível em: <<http://ipsa.org>>. Acesso em 20 de novembro de 2010.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo 2002**: reforma trabalhista. Disponível em <<http://www.pt.org.br/site/assets/programadegoverno.pdf>> Acesso em: 18 de outubro de 2006.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: **Revista Lua Nova**, n. 45, 1998.

\_\_\_\_\_. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed.. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006 a.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed.. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006 b.

PEREZ, Hugo. Eliminar as mazelas para fortalecer o sindicalismo. In: BORGES, Altamiro (org.). **A reforma sindical e trabalhista no governo Lula**. São Paulo: Anita Garibaldi: Instituto Maurício Grabois, 2004.

PETERS, B. **Alternative models of governance**: tne changing State na the public service. XVth IPSA Congress (Mimeo), 1994.

RADERMACHER, Reiner; MELLEIRO, Waldeli. Mudanças no cenário sindical brasileiro sob o governo de Lula. In: **Revista Nueva Sociedad** n. 211, setembro-outubro de 2007.

RELATÓRIO REFORMA LABORAL EM AMÉRICA LATINA (um análisis comparado). **Oficina Internacional del Trabajo**. Oficina Regional para América Latina y el Caribe: María Luz Vega Ruíz Editora, 2001.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Conflito industrial e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1966.

\_\_\_\_\_. Tendências futuras do sindicalismo brasileiro. **Revista de Administração de Empresas** nº 4, out-dez, Rio de Janeiro: 1979.

\_\_\_\_\_. **CUT**: os militantes e a ideologia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

\_\_\_\_\_. As Tendências Políticas na Formação das Centrais Sindicais. IN: BOITO Jr, Armando (org). **O sindicalismo brasileiro nos anos 80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.



SALLUM Jr., Brasílio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimento. In: **Revista Tempo Social** n. 11. São Paulo, out. 1999.

SANCHES, Mateus Alvarenga. **A CUT e a reforma sindical do Fórum Nacional do Trabalho**. Dissertação de Mestrado. Marília: fevereiro de 2008.

SANTANA, Marco Aurélio. As centrais sindicais brasileiras e a reestruturação produtiva: análises e propostas. In: **Revista Sociologias**, n. 4, Porto Alegre, 2000.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. In: **DADOS**, vol. 40, nº 3, 1997.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional: Como Mudam as Constituições**. Brasília: Editora da UNB, 1996.

SCHULTE, José Carlos. Proposta do FNT pode dividir o sindicalismo. In: BORGES, Altamiro (org.) **A reforma sindical e trabalhista no governo Lula**. São Paulo: Anita Garibaldi: Instituto Maurício Grabois, 2004.

SELF, P. **Government by the market? The politics of public choice**. The MACMILLAN PRESS LTD, 1994.

SHUGART, Mathew e CAREY, John. **Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. New York: Cambridge University Press, 1992.

SOTIROPOULUS, D. **Bureaucracy and civil society in contemporary Greece**. XVI Berlin IPSA Congress, 1994 (Mimeo).

TIRONI, Ernesto. **El liberalism real**. La sociedade chilena y él régimen militar, Santiago de Chile, 1989.

VIANNA, Luiz Werneck. A herança que não renunciamos e os movimentos sociais modernos. In: **Cadernos de Conjuntura** nº 24, janeiro de 1990, Rio de Janeiro, Fundação Friedrich Naumann.

VIEIRA, Elias Medeiros. **Cooperativas de Trabalho: estudo do cooperativismo intermediador de mão-de-obra e seus reflexos para o trabalhador brasileiro**. Santa Maria: MILA, 2005.

WELLER, Jürgen. Transformaciones de la institucionalidade laboral. In: **Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo em America Latina y el Caribe (CEPAL)**; Santiago de Chile, 2000.

### **Websites**

[www.cgt.org.br](http://www.cgt.org.br)

[www.cgtb.org.br](http://www.cgtb.org.br)

[www.conlutas.org.br](http://www.conlutas.org.br)

[www.cut.org.br](http://www.cut.org.br)

[www.fsindical.org.br](http://www.fsindical.org.br)

[www.intersindical.org.br](http://www.intersindical.org.br)

[www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)

[www.ncst.org.br](http://www.ncst.org.br)

[www.sds.org.br](http://www.sds.org.br)

## **ANEXO A – EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1998**

Diário Oficial da União de 16/12/1998

*Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.*

**AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL**, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 7º.....

XII - salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei;

.....

XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;

....."

"Art. 37.....

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração."

"Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

§ 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

§ 3º Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.

§ 5º Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, a, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação

infantil e no ensino fundamental e médio.

§ 6º Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo.

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício da pensão por morte, que será igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento, observado o disposto no § 3º.

§ 8º Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

§ 9º O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade.

§ 10. A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.

§ 11. Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.

§ 12. Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.

§ 13. Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 15. Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.

§ 16. Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar."

"Art. 42....."

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.

§ 2º Aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e a seus pensionistas, aplica-se o disposto no art. 40, §§ 7º e 8º."

"Art. 73....."

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.

....."

"Art. 93....."

VI - a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40;

....."

"Art. 100.....

§ 3º O disposto no *caput* deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado."

"Art. 114.....

§ 3º Compete ainda à Justiça do Trabalho executar, de ofício, as contribuições sociais previstas no art. 195, I, a, e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir."

"Art. 142.....

§ 3º.....

IX - aplica-se aos militares e a seus pensionistas o disposto no art. 40, §§ 7º e 8º;

....."

"Art. 167.....

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

....."

"Art. 194.....

Parágrafo único.....

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados."

"Art. 195.....

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
- b) a receita ou o faturamento;
- c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

.....

§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.

§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão-de-obra.



§ 10. A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos.

§ 11. É vedada a concessão de remissão ou anistia das contribuições sociais de que tratam os incisos I, a, e II deste artigo, para débitos em montante superior ao fixado em lei complementar."

"Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.

§ 2º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

§ 3º Todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício serão devidamente atualizados, na forma da lei.

§ 4º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.

§ 5º É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência.

§ 6º A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano.

§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:

I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

§ 8º Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

§ 9º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

§ 10. Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado.

§ 11. Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei."

"Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

§ 1º A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos.

§ 2º As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei.

§ 3º É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas

públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado.

§ 4º Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada, e suas respectivas entidades fechadas de previdência privada.

§ 5º A lei complementar de que trata o parágrafo anterior aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada.

§ 6º A lei complementar a que se refere o § 4º deste artigo estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência privada e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação."

**Art. 2º** A Constituição Federal, nas Disposições Constitucionais Gerais, é acrescida dos seguintes artigos:

"Art. 248. Os benefícios pagos, a qualquer título, pelo órgão responsável pelo regime geral de previdência social, ainda que à conta do Tesouro Nacional, e os não sujeitos ao limite máximo de valor fixado para os benefícios concedidos por esse regime observarão os limites fixados no art. 37, XI.

Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos.

Art. 250. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo."

**Art. 3º** É assegurada a concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos e aos segurados do regime geral de previdência social, bem como aos seus dependentes, que, até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção destes benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

§ 1º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria integral e que opte por permanecer em atividade fará jus à isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, a, da Constituição Federal.

§ 2º Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no *caput*, em termos integrais ou proporcionais ao tempo de serviço já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidas as prescrições nela estabelecidas para a concessão destes benefícios ou nas condições da legislação vigente.

§ 3º São mantidos todos os direitos e garantias assegurados nas disposições constitucionais vigentes à data de publicação desta Emenda aos servidores e militares, inativos e pensionistas, aos anistiados e aos ex-combatentes, assim como àqueles que já cumpriram, até aquela data, os requisitos para usufruírem tais direitos, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal.

**Art. 4º** Observado o disposto no art. 40, § 10, da Constituição Federal, o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como tempo de contribuição.

**Art. 5º** O disposto no art. 202, § 3º, da Constituição Federal, quanto à exigência de paridade entre a contribuição da patrocinadora e a contribuição do segurado, terá vigência no prazo de dois anos a partir da publicação desta Emenda, ou, caso

ocorra antes, na data de publicação da lei complementar a que se refere o § 4º do mesmo artigo.

**Art. 6º** As entidades fechadas de previdência privada patrocinadas por entidades públicas, inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista, deverão rever, no prazo de dois anos, a contar da publicação desta Emenda, seus planos de benefícios e serviços, de modo a ajustá-los atuarialmente a seus ativos, sob pena de intervenção, sendo seus dirigentes e os de suas respectivas patrocinadoras responsáveis civil e criminalmente pelo descumprimento do disposto neste artigo.

**Art. 7º** Os projetos das leis complementares previstas no art. 202 da Constituição Federal deverão ser apresentados ao Congresso Nacional no prazo máximo de noventa dias após a publicação desta Emenda.

**Art. 8º** Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas, é assegurado o direito à aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, § 3º, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação desta Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.

§ 1º O servidor de que trata este artigo, desde que atendido o disposto em seus incisos I e II, e observado o disposto no art. 4º desta Emenda, pode aposentar-se com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições:

I - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;

II - os proventos da aposentadoria proporcional serão equivalentes a setenta por cento do valor máximo que o servidor poderia obter de acordo com o *caput*, acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento.

§ 2º Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.

§ 3º Na aplicação do disposto no parágrafo anterior, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento.

§ 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data da publicação desta Emenda, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no *caput*, terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício das funções de magistério.

§ 5º O servidor de que trata este artigo, que, após completar as exigências para aposentadoria estabelecidas no *caput*, permanecer em atividade, fará jus à isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, a, da Constituição Federal.

**Art. 9º** Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas para o regime geral de previdência social, é assegurado o direito à aposentadoria ao segurado que se tenha filiado ao regime geral de previdência social, até a data de publicação desta Emenda, quando, cumulativamente, atender aos seguintes requisitos:

I - contar com cinqüenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher; e

II - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.

§ 1º O segurado de que trata este artigo, desde que atendido o disposto no inciso I do *caput*, e observado o disposto no art. 4º desta Emenda, pode aposentar-se com valores proporcionais ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições:

I - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;

II - o valor da aposentadoria proporcional será equivalente a setenta por cento do valor da aposentadoria a que se refere o *caput*, acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento.

§ 2º O professor que, até a data da publicação desta Emenda, tenha exercido atividade de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no *caput*, terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício de atividade de magistério.

**Art. 10.** O regime de previdência complementar de que trata o art. 40, §§ 14, 15 e 16, da Constituição Federal, somente poderá ser instituído após a publicação da lei complementar prevista no § 15 do mesmo artigo.

**Art. 11.** A vedação prevista no art. 37, § 10, da Constituição Federal, não se aplica aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, que, até a publicação desta Emenda, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, sendo-lhes proibida a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição Federal, aplicando-se-lhes, em qualquer hipótese, o limite de que trata o § 11 deste

mesmo artigo.

**Art. 12.** Até que produzam efeitos as leis que irão dispor sobre as contribuições de que trata o art. 195 da Constituição Federal, são exigíveis as estabelecidas em lei, destinadas ao custeio da seguridade social e dos diversos regimes previdenciários.

**Art. 13.** Até que a lei discipline o acesso ao salário-família e auxílio-reclusão para os servidores, segurados e seus dependentes, esses benefícios serão concedidos apenas àqueles que tenham renda bruta mensal igual ou inferior a R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais), que, até a publicação da lei, serão corrigidos pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

**Art. 14.** O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), devendo, a partir da data da publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

**Art. 15.** Até que a lei complementar a que se refere o art. 201, § 1º, da Constituição Federal, seja publicada, permanece em vigor o disposto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, na redação vigente à data da publicação desta Emenda.

**Art. 16.** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 17.** Revoga-se o inciso II do § 2º do art. 153 da Constituição Federal.

Brasília, 15 de dezembro de 1998.

**Mesa da Câmara dos Deputados**

Deputado MICHEL TEMER  
Presidente

**Mesa do Senado Federal**

Senador ANTONIO CARLOS MAGALHÃES  
Presidente



Deputado Heráclito Fortes  
1º Vice-Presidente

Senador Geraldo Melo  
1º Vice-Presidente

Deputado Severino Cavalcanti  
2º Vice-Presidente

Senadora Júnia Marise  
2º Vice-Presidente

Deputado Ubiratan Aguiar  
1º Secretário

Senador Ronaldo Cunha Lima  
1º Secretário

Deputado Nelson Trad  
2º Secretário

Senador Carlos Patrocínio  
2º Secretário

Deputado Paulo Paim  
3º Secretário

Senador Flaviano Melo  
3º Secretário

Deputado Efraim Moraes  
4º Secretário

Senador Lucídio Portella  
4º Secretário

## **ANEXO B - EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2003**

Diário Oficial da União de 31 de dezembro de 2003.

*Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.*

As **MESAS** da **CÂMARA DOS DEPUTADOS** e do **SENADO FEDERAL**, nos termos do § 3 do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 37....."

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como li-mite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Es-taduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o sub-sídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tri-bunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

....."

"Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei;

.....

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

.....

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual:

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

.....

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

.....

§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei.

§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

§ 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II.

§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X."

"Art. 42... ..

§ 2º Aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente estatal."

"Art. 48.....

XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I."

"Art. 96. ....

II - .....

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;

....."

"Art. 149.....

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.

....."

"Art. 201.....

§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo, exceto aposentadoria por tempo de contribuição." (NR)

**Art. 2º** Observado o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea *a* deste inciso.

§ 1º O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do *caput* terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, § 1º, III, a, e § 5º da Constituição Federal, na seguinte proporção:

I - três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do *caput* até 31 de dezembro de 2005;

II - cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do *caput* a partir de 1º de janeiro de 2006.

§ 2º Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.

§ 3º Na aplicação do disposto no § 2º deste artigo, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, contado com acréscimo de dezessete por cento, observado o disposto no § 1º deste artigo.

§ 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no *caput*, terá o tempo de serviço exercido até a publicação daquela Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério, observado o disposto no § 1º.

§ 5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no *caput*, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua

contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.

§ 6º Às aposentadorias concedidas de acordo com este artigo aplica-se o disposto no art. 40, § 8º, da Constituição Federal.

**Art. 3º** É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação desta Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

§ 1º O servidor de que trata este artigo que opte por permanecer em atividade tendo completado as exigências para aposentadoria voluntária e que conte com, no mínimo, vinte e cinco anos de contribuição, se mulher, ou trinta anos de contribuição, se homem, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.

§ 2º Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no *caput*, em termos integrais ou proporcionais ao tempo de contribuição já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios ou nas condições da legislação vigente.

**Art. 4º** Os servidores inativos e os pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em gozo de benefícios na data de publicação desta Emenda, bem como os alcançados pelo disposto no seu art. 3º, contribuirão para o custeio do regime de que trata o art. 40 da Constituição Federal com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

Parágrafo único. A contribuição previdenciária a que se refere o *caput* incidirá apenas sobre a parcela dos proventos e das pensões que supere:

I - cinquenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - sessenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas da União.

**Art. 5º** O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), devendo, a partir da data de publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

**Art. 6º** Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;

II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e

IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

~~Parágrafo único. Os proventos das aposentadorias concedidas conforme este artigo serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, na forma da lei, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal. (Revogado pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)~~



**Art. 7º** Observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

**Art. 8º** Até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o art. 37, XI, da Constituição Federal, será considerado, para os fins do limite fixado naquele inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data de publicação desta Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento da maior remuneração mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal a que se refere este artigo, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

**Art. 9º** Aplica-se o disposto no art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias aos vencimentos, remunerações e subsídios dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza.

**Art. 10.** Revogam-se o inciso IX do § 3º do art. 142 da Constituição Federal, bem como os arts. 8º e 10 da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

**Art. 11.** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 19 de dezembro de 2003.

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado JOÃO PAULO CUNHA

Presidente

Deputado INOCÊNCIO DE OLIVEIRA

1º Vice-Presidente

Deputado LUIZ PIAUHYLINO

2º Vice-Presidente

Deputado GEDDEL VIEIRA LIMA

1º Secretário

Deputado SEVERINO CAVALCANTI

2º Secretário

Deputado NILTON CAPIXABA

3º Secretário

Deputado CIRO NOGUEIRA

4º Secretário

MESA DO SENADO FEDERAL

Senador JOSÉ SARNEY

Presidente

Senador PAULO PAIM

1º Vice-Presidente

Senador EDUARDO SIQUEIRA CAMPOS

2º Vice-Presidente

Senador ROMEU TUMA

1º Secretário

Senador ALBERTO SILVA

2º Secretário

Senador HERÁCLITO FORTES

3º Secretário

Senador SÉRGIO ZAMBIASI

4º Secretário

## **ANEXO C - ANTEPROJETO DE LEI DO FST**

*Dispõe sobre a Organização Sindical Brasileira, seus fundamentos, estrutura e funcionamento, nos termos do Art. 8º, da Constituição Federal, e dá outras providências.*

### **Capítulo I - Dos Fundamentos**

**Art. 1º** - Sindicato é entidade básica da organização laboral e tem por objetivos a proteção individual ou coletiva dos trabalhadores, a luta por melhores condições de trabalho e de emprego, a proteção contra despedida imotivada, a remuneração e aposentadoria condizentes com a dignidade pessoal, bem ainda o fortalecimento dos instrumentos de reivindicação, qualificação e de mobilização, de modo a contribuir para a justiça social e a emancipação dos trabalhadores e trabalhadoras, no campo da democracia e por meios legais.

**Art. 2º** - O exercício da ação sindical é um bem social que se manifesta na busca de interesses e direitos dos trabalhadores, vedadas quaisquer interferências do Poder Público, ou de terceiros.

**Art. 3º** - Para alcançar seus objetivos, o sindicato poderá constituir e participar de comissões sindicais de base, federações, confederações e centrais sindicais, além de outras instituições, obedecido o princípio da liberdade e autonomia, assente na soberania da assembléia geral, e o princípio da unicidade, sem prejuízo da cooperação, especialmente com as instituições do Direito do Trabalho.

**Art. 4º** - A organização sindical é expressão da vontade dos trabalhadores e empregadores e se manifesta por decisões de assembléias gerais, que, dotadas de autonomia, decidirão em última instância, sobre o funcionamento das entidades que integram a Organização Sindical Brasileira.

## Capítulo II - Das Entidades Sindicais

**Art. 5º** - A similitude de condições de vida oriundas da profissão ou do trabalho em comum, e dos que exercem profissões ou funções diferenciadas, por força de estatuto profissional, ou em consequência de condições singulares de vida, em situação de emprego na mesma atividade econômica privada ou pública, ou em atividades econômicas similares e conexas, constitui a formação social representativa dos que produzem a riqueza, denominada categoria profissional.

**Art. 6º** - A afinidade de interesses econômicos dos que empreendem atividades idênticas, similares ou conexas constitui a formação social representativa do capital, a que se denomina categoria econômica. Parágrafo Único – para os efeitos desta presente Lei, corresponde a uma categoria econômica pública o ente público detentor de autonomia e independência plenas, política, administrativa e financeira de cada uma das três esferas da administração pública e dos três poderes constitucionais nos termos da Constituição federal.

**Art. 7º** - Respeitado o princípio da unicidade sindical, as categorias de empregadores ou trabalhadores, poderão organizar-se em sindicatos, federações, confederações ou centrais, compondo, no conjunto, a Organização Sindical Brasileira.

**Art. 8º** - O direito de filiação ou de organizar-se em entidades sindicais, para a defesa dos interesses e direitos individuais ou coletivos, é assegurado a todas as formações do mundo do trabalho, sejam de trabalhadores, sejam de empregadores.

**§ 1º** - O direito a que se refere o *caput* deste artigo é assegurado a profissionais liberais, servidores públicos civis da administração direta, indireta e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, trabalhadores rurais, avulsos, autônomos, independentemente da natureza do trabalho ou do vínculo empregatício.

**§ 2º** - Ninguém será obrigado a filiar-se ou manter-se filiado a sindicato.

§ 3º - A única condição para a filiação é a obrigatoriedade de cumprir o disposto no estatuto da entidade, sendo nulas, de pleno direito, as estipulações seletivas, discriminatórias ou preconceituosas.

§ 4º - Tendo em conta que escolher livremente a sindicalização é atitude nobre e relevante, o esforço pela atração de associados é obrigação permanente do sindicato da categoria e alimentado por esclarecimentos sobre a importância do sindicalismo e as vantagens da filiação.

§ 5º - Ao trabalhador aposentado, respeitadas as disposições constantes do estatuto da entidade, são assegurados, em toda a sua plenitude, os direitos de filiar-se, de votar e ser votado.

§ 6º - Serão nulas todas as estipulações impostas a integrantes de categorias, sindicalizados ou não, que não tenham expressa autorização de lei ou de assembléia geral.

§ 7º - O fortalecimento da representação sindical é inerente às condições gerais e à existência da entidade sindical, cujo reconhecimento deverá dar-se formalmente, mas também no âmbito da negociação coletiva.

§ 8º - Sendo as organizações sindicais entidades autônomas, sua legalização e funcionamento se subordinam ao interesse coletivo das categorias profissionais ou econômicas representadas.

§ 9º - Será considerado crime contra o Estado Democrático de Direito abusar das prerrogativas sindicais, fraudando a fundação, utilizando-se das entidades em benefício próprio, para fins ilícitos ou contrários à decisão da assembléia.

§ 10º - A prática de atos anti-sindicais por parte do Poder Público, do patronato, ou de terceiros, uma vez noticiada ao Ministério Público, será objeto de apuração, com representação imediata junto aos organismos de fiscalização internacional, de direitos humanos ou sindicais, inclusive.

**Art. 9º** - A supervisão e o acompanhamento do funcionamento, bem como do ordenamento por sindicatos, federações, confederações e centrais, serão atribuições exclusivas dos Conselhos Sindicais Nacionais de Trabalhadores ou de Empregadores - CSN, órgãos oficiais, assegurada a sua autonomia.

§ 1º - Os Conselhos Sindicais Nacionais deverão respeitar em suas decisões os preceitos relativos à unicidade sindical, autonomia e liberdade sindical, conforme disposto no artigo 8º da Constituição Federal.

§ 2º - É vedada a prática de qualquer atividade sindical por entidade sem registro no Conselho Sindical Nacional, que tomando conhecimento das irregularidades, providenciará, a sua imediata apuração, remetendo o resultado ao Ministério Público, para as providências de sua alçada.

§ 3º - Ao examinar as disposições do estatuto, a avaliação do registro, base territorial, enquadramento e fusão de entidades, em qualquer grau, os Conselhos Sindicais Nacionais deliberarão com caráter terminativo, cabendo recurso ao Poder Judiciário.

§ 4º - Os Conselhos Sindicais Nacionais, em seus regimentos, assegurarão a participação igualitária de todos os interessados, definindo as normas para o seu funcionamento.

**Art. 10** - A liberdade de organização é assegurada com subordinação ao regime da unicidade sindical, que compreende:

I - Conceituação e dimensionamento das categorias por grupos profissionais ou econômicos, estes em seus respectivos planos confederativos;

II - Enquadramento, vinculação e condições de representatividade unitária, dentro da Organização Sindical Brasileira;

III - Exclusividade de representação na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, nunca inferior à área de um Município;

IV - Obrigatoriedade de registro sindical, nos termos desta Lei.

§ 1º - O princípio da unicidade sindical, que pressupõe diversidade de ideias, impede, terminantemente, a criação ou o funcionamento de mais de uma organização representativa de categoria profissional ou econômica, em qualquer grau, na mesma base territorial.

§ 2º - Existindo dúvida ou questionamento, as especificidades da organização e representatividade de servidores públicos ou de trabalhadores avulsos e rurais, serão consideradas no sentido do fortalecimento da mobilização e das suas lutas.

§ 3º - A eficácia do exercício da unicidade sindical será assegurada mediante permanente controle e fiscalização dos Conselhos Sindicais Nacionais.

§ 4º - É considerado ato anti-sindical a postulação contrária à representatividade da entidade sindical, sem a competente aprovação da assembléia.

### **Capítulo III – Da Organização Sindical Brasileira**

**Art. 11** - A Organização Sindical Brasileira é composta de sindicatos, federações, confederações e centrais sindicais.

§ 1º - Compete aos sindicatos, federações e confederações a representação política e reivindicatória das categorias profissionais e econômicas no plano confederativo vertical;

§ 2º - Compete às centrais sindicais a representação política e reivindicatória de interesse comum dos trabalhadores, no plano horizontal de classe.

**Art. 12** - Compete aos Sindicatos a exclusividade da representação profissional da categoria, em qualquer demanda, inclusive judicial ou administrativa, na base territorial, a fim de obter o fortalecimento da organização dos trabalhadores, sindicalizados ou não, com o propósito de promover a defesa de seus direitos individuais ou coletivos, por meio da ação sindical e da negociação coletiva.

**Art. 13** - Compete às federações a coordenação política, legal e reivindicatória na base territorial de representação do seu grupo de categorias, unificar as suas reivindicações e coordenar as ações sindicais, bem como representar as categorias não organizadas em sindicatos.

**Art. 14** - Compete às confederações, que têm base territorial nacional, a coordenação política, legal e reivindicatória, no seu plano confederativo de representação de categoria profissional ou econômica, unificar as suas reivindicações, coordenar as ações sindicais de modo geral, bem ainda representar as categorias não organizadas em sindicatos ou federações.

**Art. 15** - Não havendo outro grupo federativo representativo na mesma base territorial, novas federações podem ser constituídas em âmbito estadual, interestadual ou excepcionalmente, nacional, desde que agrupem, pelo menos, 7 (sete) sindicatos.

**Art. 16** - Não havendo outro plano confederativo, novas confederações podem ser constituídas em âmbito nacional, desde que agrupem, pelo menos, 9 (nove) federações com base territorial em pelo menos 9 (nove) Estados.

**Art. 17** - As centrais sindicais podem ser constituídas desde que cumpram os seguintes critérios:

- I – representação em pelo menos 2 (dois) terços dos estados da Federação, abrangendo as cinco regiões geográficas do país;
- II – representação de pelo menos 10 (dez) categorias profissionais existentes no país;
- III – representação de pelo menos 2% (dois por cento) das entidades sindicais reconhecidas e com registro no CSNT em 6 (seis) estados brasileiros.

#### **Capítulo IV - Dos Conselhos Sindicais Nacionais**

**Art. 18** - Ficam criados o Conselho Sindical Nacional dos Trabalhadores e o Conselho Sindical Nacional dos Empregadores, ambos com sede e foro na Capital da República e dotados de autonomia própria.

**§ 1º** – O Conselho Sindical Nacional dos Trabalhadores será composto de membros efetivos, com igual número de suplentes, em número de 9 (nove), eleitos pelas confederações, e mais 3 (três) indicados pelo conjunto das centrais sindicais devidamente reconhecidas.

**§ 2º** - Os mandatos dos membros do CSNT serão exercidos em sistema de rodízio, renovando-se no mínimo um terço de seus membros a cada mandato.



**§ 3º** – O Conselho Sindical Nacional dos Empregadores terá a composição que for definida no seu regulamento, aplicando-se-lhe, no que couber, o disposto no artigo 20 desta Lei.

**Art. 19** - Os Conselhos Sindicais Nacionais serão mantidos por contribuições de trabalhadores ou de empregadores, no percentual definido no inciso V, § 1º, do artigo 22 desta Lei.

**Art. 20** - Ao Conselho Sindical Nacional dos Trabalhadores incumbe:

1. Elaborar seu regimento, organizar os serviços e administrar o próprio patrimônio.
2. Efetuar o registro das entidades sindicais de todos os graus, expedindo as certidões comprobatórias;
3. Registrar as reformas de estatuto de entidades sindicais.
4. Definir sobre o enquadramento sindical, respeitado o disposto nas normas legais pertinentes;
5. Decidir sobre matérias controvertidas entre entidades sindicais e atinentes ao enquadramento, base territorial, registro e representatividade ou coordenação, ouvindo sempre a confederação do plano;
6. Prestar as informações que forem solicitadas pelos Poderes Públicos, bem como opinar sobre projetos de lei, quando solicitado pelo órgão competente;
7. Definir sobre os casos de extensão de base ou de representatividade, deferindo ou negando o registro;
8. Atender consultas de entidades sindicais;
9. Definir, no próprio regimento, os procedimentos para registro sindical, inclusive sobre impugnações formalizadas;
10. Zelar pela integralidade do quadro de atividades e profissões, servidores públicos inclusive, a que se refere o artigo 577 da Consolidação da Leis do Trabalho, atualizando-o, permanentemente;
11. Examinar todos os pedidos de registro sindical, somente deferindo-os após comprovar o cumprimento de todos os requisitos legais pertinentes;
12. Propor a alteração dos serviços e atividades essenciais;

**13.** Opinar na elaboração de pareceres do Ministério do Trabalho e Emprego sobre projetos legislativos em tramitação no Congresso Nacional, no âmbito das relações de trabalho.

## **Capítulo V - Do Custeio Sindical**

**Art. 21** - O custeio das organizações sindicais é encargo dos integrantes das categorias representadas, sindicalizados ou não, que asseguram a independência e a autonomia de suas entidades, ao contribuírem compulsoriamente para a manutenção da organização sindical brasileira, para o financiamento da negociação coletiva e para as suas campanhas.

**Art. 22** - A manutenção da organização sindical brasileira de trabalhadores é assegurada pela Contribuição Sindical, consolidada, recolhida anualmente, de uma só vez, e correspondente à remuneração de um dia de trabalho, descontada compulsoriamente de todos os empregados, urbanos ou rurais, servidores públicos, das profissões liberais, sejam ou não sindicalizados, conforme disposto, no que couber, na seção compreendida entre os artigos 578 e 610, da Consolidação das Leis do Trabalho.

**§ 1º** - Do total da arrecadação da Contribuição Sindical serão feitos os seguintes créditos pela Caixa Econômica Federal:

**I** - 70% (setenta por cento) para o Sindicato respectivo;

**II** - 17% (dezessete por cento) para a Federação do Grupo;

**III** - 6% (seis por cento) para a Confederação do Plano;

**IV** - 5% (cinco por cento) para a Central Sindical correspondente.

**V** - 2% (dois por cento) para o Conselho Sindical Nacional correspondente;

**§ 2º** - Tanto as especificidades contributivas, no caso de servidores públicos, rurais, trabalhadores avulsos ou nas profissões liberais, como a necessidade de eventual redirecionamento de parcelas do rateio, cumprirão os dispositivos consolidados.

**§ 3º** - Fica extinto o percentual de contribuição destinado a Conta Especial Emprego e Salário previsto no inciso IV do artigo 589 da Consolidação das Leis do Trabalho.

§ 4º - A parcela de 5% (cinco por cento) destinada às centrais, prevista no inciso IV do parágrafo 1º deste artigo, recolhida de trabalhadores de entidades sindicais não filiados a centrais, será rateada, proporcionalmente, entre todas as centrais sindicais devidamente legalizadas.

**Art. 23** - O financiamento da negociação coletiva e de outras campanhas será feito por meio da Contribuição da Categoria descontada compulsoriamente de todos os trabalhadores, sindicalizados ou não, conforme previsto no Art. 513, alínea “e”, da Consolidação das Leis do Trabalho..

§ 1º - A Contribuição da Categoria destina-se ao custeio da ação sindical, alcançando a todos, sindicalizados ou não, com percentual e rateio fixados, a tempo, pela assembléia geral.

§ 2º - A Contribuição da Categoria, se profissional, será compulsória e descontada em folha, cabendo à Caixa Econômica Federal ou estabelecimento bancário por ela credenciado, realizar o rateio da importância recolhida, nos percentuais aprovados pela assembléia, creditando as parcelas às respectivas entidades, no prazo de cinco dias, contados da data do recolhimento.

§ 3º - A Contribuição da Categoria será rateada entre as entidades da organização sindical brasileira.

§ 4º - O rateio a que se refere o *caput* do artigo, aprovado em Assembléia Geral, será feito pela Caixa Econômica Federal, segundo os mesmos procedimentos estabelecidos para a Contribuição Sindical;

§ 5º - Em nenhuma hipótese a liberdade de decidir sobre o percentual da Contribuição da Categoria poderá ser utilizada para prejudicar ou enfraquecer as entidades, em qualquer grau.

§ 6º - Considerando-se que, coletivamente, todos os integrantes da categoria são beneficiários das cláusulas convencionadas, não será admitida oposição ao desconto da Contribuição da Categoria.

§ 7º - É vedada a fixação de percentual superior a 1% (um por cento) da remuneração bruta anual do trabalhador em efetivo exercício, a título de Contribuição da Categoria.

**Art. 24** - A Caixa Econômica Federal apresentará, anualmente, relatório e parecer das movimentações das contas da Contribuição Sindical e da Contribuição da Categoria aos Conselhos Sindicais Nacionais - CSN, que, após apreciá-los, os repassará aos respectivos interessados.

**Art. 25** - As fraudes, os desvios ou a recusa arbitrária do empregador de efetuar os descontos das contribuições em folha de pagamento serão considerados crimes contra o Estado Democrático de Direito, cabendo apuração pelo Ministério Público, sem prejuízo de outras cominações.

**§ 1º** - Sem prejuízo do disposto no *caput* deste artigo, nenhuma empresa terá alvará de licença para funcionamento, financiamento bancário ou acesso à participação em concorrência pública, sem estar em dia com o cumprimento de suas obrigações relativas ao recolhimento das contribuições.

**§ 2º** - Em se tratando de órgão ou empresa pública, o não recolhimento das contribuições será tipificado como ato de improbidade administrativa.

## **Capítulo VI - Da Gestão Sindical**

**Art. 26** - O presidente da entidade sindical convocará no período máximo de 90 (noventa) e mínimo de 60 (sessenta) dias antes do término do mandato da diretoria, eleições para a renovação da diretoria, conselho fiscal e representação.

**§ 1º** - Todos os procedimentos eleitorais serão cumpridos de acordo com o disposto no estatuto e amplamente divulgados, a fim de garantir a democratização, com supervisão dos Conselhos Sindicais Nacionais respectivos, com vistas a permitir a lisura das eleições.

**§ 2º** - A Assembléia Geral designará Comissão Eleitoral, com plenos poderes, composta de 3 (três) pessoas integrantes da categoria representada, e mais um representante da cada chapa inscrita, com o objetivo de cumprir os procedimentos eleitorais até a proclamação dos eleitos, podendo ser supervisionada pelos respectivos Conselhos Sindicais Nacionais.

**§ 3º** - As diretorias dos sindicatos serão compostas de um mínimo de 3 (três) e máximo de 12 (doze) membros, com igual número de suplentes, e atribuições definidas no estatuto.

**§ 4º** - Além do número de diretores definido no parágrafo anterior, nos termos do edital das eleições, os sindicatos poderão ter ainda um diretor a mais e seu respectivo suplente a cada 300 (trezentos) associados à entidade.

**§ 5º** - A diretoria da federação será composta por um mínimo de 7 (sete) dirigentes eleitos, com igual número de suplentes.

**§ 6º** - Se, no prazo do edital de convocação das eleições, aumentar o número de sindicatos filiados, a diretoria da federação poderá ser acrescida de mais 1 (um) membro para cada sindicato filiado.

**§ 7º** - A diretoria da confederação compõe-se de um mínimo de 9 (nove) dirigentes, com o mesmo número de suplentes, sendo possível, nos termos do edital, o acréscimo de mais 1 (um) dirigente, para cada federação filiada.

**§ 8º** - O Conselho de Representantes das federações e confederações será formado pelas delegações dos sindicatos filiados ou das federações filiadas, constituídas nos termos dos estatutos.

**§ 9º** - A diretoria da central sindical será composta de um mínimo de 11 (onze) dirigentes e máximo de 21 (vinte e um), com o mesmo número de suplentes, sendo possível, nos termos do edital da eleição, o acréscimo de mais 1 (um) dirigente, para cada Estado com representação;

**§ 10** - Com atribuição de verificar as contas da diretoria e zelar pela boa administração patrimonial da entidade, será eleito, juntamente com os diretores, um Conselho Fiscal, para cada gestão, composto por três membros efetivos e igual número de suplentes.

**§ 11** - Fica temporariamente suspensa a gestão administrativa da diretoria que não tiver aprovadas as suas contas pela assembléia geral ordinária, até o mês de novembro do exercício subsequente, sendo obrigatório o parecer final do respectivo Conselho Fiscal, antes do encerramento do mandato.

**§ 12** - A suspensão de que trata o parágrafo anterior será cancelada quando da aprovação das respectivas contas.

**§ 13** - Os atos administrativos dos diretores serão submetidos à apreciação da assembléia, na forma do estatuto sindical.

**Art. 27** – É nula de pleno direito, para todos os efeitos legais, a partir do registro da candidatura e até 1 (um) ano após o fim do mandato, a dispensa, sem justa causa, do dirigente sindical eleito.

Parágrafo Único – O disposto do *caput* deste artigo aplica-se aos membros da diretoria, do conselho de representantes, do conselho fiscal e representantes, ainda que suplentes.

## **VII - Democracia da Organização Sindical**

**Art. 28** – No prazo de 4 (quatro) anos, a partir da vigência desta lei, todas as entidades de grau superior adaptarão seus estatutos de modo a assegurar a participação de suas entidades de base, na gestão administrativa.

**Art. 29** - Os estatutos deverão observar, dentre outros, os seguintes requisitos:

- a)** Cada mandato terá prazo de duração não superior a 4 (quatro) anos.
- b)** Para gerir as eleições sindicais, democraticamente, será formada uma comissão eleitoral composta de, no mínimo, 3 (três) membros e mais 1 (um) de cada chapa concorrente ao pleito;
- c)** A comissão terá acesso a todos os dados e estrutura da entidade necessária para a realização das eleições;
- d)** Candidatos não podem ser membros da comissão eleitoral;
- e)** Todos os editais de convocação de assembléia e de eleições devem ser publicados em jornal de grande circulação na base territorial da entidade, no Diário Oficial do Estado, quando se tratar de entidade de representação estadual ou regional e no Diário Oficial da União, quando se tratar de entidade de representação interestadual ou nacional, além dos meios próprios de divulgação das entidades sindicais;
- f)** Quorum para deliberação, convocação ou autoconvocação das instâncias decisórias das entidades.

## **Capítulo VIII - Representação Profissional no Local de Trabalho**

**Art. 30** - É assegurada a representação profissional no local de trabalho, independentemente de acordo ou convenção, como prerrogativa da ação sindical, destinada a dar sustentação prática e eficácia à organização dos trabalhadores.

§ 1º - É vedada qualquer intervenção ou interferência patronal na representação profissional;

§ 2º - Nas empresas públicas ou privadas, bem como nos órgãos públicos da administração direta, indireta ou fundacional, com até 100 (cem) empregados, poderão ser constituídas Comissões Sindicais de Base — CSB, coordenadas pelo sindicato profissional. Contando com mais de 100 (cem) empregados, poderão ter mais um comissário, para cada grupo de 200 (duzentos) trabalhadores, ou fração;

§ 3º - A Comissão Sindical de Base será constituída por pelo menos 3 (três) empregados sindicalizados, escolhidos pelos trabalhadores da empresa, em eleição local, previamente anunciada, promovida e coordenada pelo sindicato profissional;

§ 4º - São atribuições da Comissão Sindical de Base promover as iniciativas da entidade profissional e fiscalizar o cumprimento da lei, da convenção ou acordos coletivos, as condições de trabalho, a atividade da CIPA, além de outras providências consideradas pelos empregados locais;

§ 5º - O sindicato coordenará a discussão com vista à celebração de acordo coletivo entre a empresa e a Comissão Sindical de Base;

§ 6º - Havendo mais de uma chapa nas eleições para a Comissão Sindical de Base, esta será composta proporcionalmente aos votos obtidos, desde que tenha atingido ao menos um terço dos votos;

§ 7º - Os integrantes da Comissão Sindical de Base terão mandato de 2 (dois) anos, vedada a sua dispensa, desde a inscrição de sua candidatura, até um ano após o término do período, salvo se cometerem falta grave nos termos da Lei;

§ 8º - É considerada prática anti-sindical qualquer ato com o objetivo de inviabilizar a instalação, interferir de qualquer modo ou sob qualquer pretexto ou frustrar o trabalho da Comissão Sindical de Base.

## **Capítulo IX - Disposições Transitórias**

**Art. 31** - Sem prejuízo de pronta eficácia geral, será de 4 (quatro) anos o prazo para a adequação estatutária das organizações sindicais, contado a partir da vigência desta lei.

**Art. 32** - São admitidos:

- a) Os registros válidos de todas as entidades sindicais constituídas antes de 1º de maio de 1943;
- b) Os reconhecimentos de entidades sindicais com cartas sindicais obtidas em conformidade com o disposto nas normas da Consolidação das Leis do Trabalho;
- c) Os registros das entidades sindicais que obtiveram certidão após 5 de outubro de 1988 depositados no Cadastro Nacional de Entidades Sindicais, do Ministério do Trabalho e Emprego, sem qualquer impugnação ou pendência judicial.

**Art. 33** – Todo o acervo de dados e informações, processos em andamento e demais materiais e equipamentos do Cadastro Nacional de Entidades Sindicais, do Ministério do Trabalho e Emprego, serão transferidos, integralmente, para o Conselho Sindical Nacional dos Trabalhadores.

**Art. 34** - As disposições desta lei aplicam-se às organizações sindicais reconhecidas e com atividade legal no território brasileiro, inclusive as de servidores públicos, aos sindicatos rurais e colônias de pescadores, decorrendo o prazo de 3 (três) anos, a partir da promulgação, para que os Conselhos Sindicais Nacionais procedam ao encerramento definitivo das entidades havidas em fraude ou lesão de direito, na forma da lei, com observância do princípio da unicidade sindical.

**Art. 35** - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 36** - Os artigos da Consolidação das Leis do Trabalho a seguir relacionados passarão a vigor com as seguintes redações:

“**Art. 517** - Os sindicatos poderão ser municipais, intermunicipais, estaduais e, excepcionalmente, nacionais, estes quando as situações de fato justifiquem



§ 2º - Dentro da base territorial que lhe for determinada é facultado ao sindicato instituir delegacias ou seções para melhor proteção dos associados e da categoria econômica ou profissional ou profissão liberal representada.

**Art. 518** - O pedido de registro sindical será dirigido ao Conselho Sindical Nacional correspondente, juntados os seguintes documentos:

- 1) - Estatuto visado por advogado;
- 2) - Relação dos membros da diretoria, com indicação dos respectivos cargos;
- 3) - Outros que venham a ser exigidos pelo Conselho Sindical Nacional.

**Parágrafo único** - Os estatutos deverão conter:

- a) - A denominação e a sede da entidade;
- b) - A categoria econômica ou profissional ou a profissão liberal cuja representação é requerida;
- c) - A afirmação de que a entidade agirá como órgão de colaboração com os poderes públicos e as demais associações no sentido da solidariedade social e da subordinação dos interesses econômicos ou profissionais ao interesse nacional;
- d) - As atribuições, o processo eleitoral e das votações, os casos de perda de mandato e de substituição dos administradores;
- e) - O modo de constituição e administração do patrimônio social e o destino que lhe será dado no caso de dissolução;
- f) - As condições em que se dissolverá a entidade.

**Art. 523** - Os delegados sindicais destinados à direção das delegacias ou seções instituídas pela entidade serão designados pelo presidente, após oitiva da diretoria, escolhidos dentre os associados radicados no território da correspondente delegacia.

**Art. 532** - As eleições para a renovação da diretoria e do Conselho Fiscal deverão ser procedidas dentro do prazo máximo de 90 dias e mínimo de 30 dias, antes do término do mandato dos dirigentes em exercício.

§ 1º - Não havendo protesto na ata da assembleia eleitoral ou recurso interposto por algum dos candidatos, dentro de 15 dias, a contar da data das eleições, a posse da nova diretoria poderá ocorrer a qualquer momento após a proclamação dos eleitos pela mesa apuradora.

§ 2º - Competirá à diretoria em exercício, no prazo de 30 dias da realização das eleições e não tendo havido recurso, dar publicidade ao resultado do pleito.

**§ 3º** - Havendo protesto na ata da assembléia eleitoral ou recurso interposto dentro de 15 dias da realização das eleições, competirá à diretoria em exercício submeter a matéria à deliberação da assembléia geral ou conselho de representantes da entidade, para definir as providências a serem tomadas, inclusive decisão sobre recursos.

**§ 4º** - Não se verificando as hipóteses previstas no parágrafo anterior, a posse da nova diretoria deverá ser verificar dentro de 30 dias subseqüentes ao término do mandato da anterior.

**§ 5º** - Ao assumir o cargo, o eleito prestará, por escrito e solenemente, o compromisso de respeitar, no exercício do mandato, a Constituição, as leis vigentes e os estatutos da entidade.

**Art. 540 - § 2º** - Os associados de sindicatos de empregados, de agentes ou trabalhadores autônomos e de profissões liberais que forem aposentados, estiverem em desemprego ou falta de trabalho ou tiverem sido convocados para prestação de serviço militar, não perderão os respectivos direitos sindicais, podendo, inclusive, votar e serem votados, salvo se, passarem a exercer profissão ou atividade não incluída na representatividade do sindicato ou coordenação da federação ou confederação.

**Art. 542** - De todo o ato lesivo de direitos ou contrário a esta lei, emanado da diretoria ou do Conselho Fiscal poderá qualquer exercente da atividade ou profissão recorrer, dentro de 30 dias, para a assembléia geral ou conselho de representantes.

**Art. 545** - Os empregadores ficam obrigados a descontar na folha de pagamento dos seus empregados, desde que por eles devidamente autorizados, as contribuições devidas ao sindicato, quando por este notificados, salvo quanto à contribuição sindical cujo desconto independe dessas formalidades.

**Parágrafo único** - O recolhimento à entidade sindical beneficiária do importe descontado deverá ser feito até o 5º dia, sob pena de pagamento de juros de mora e multa equivalente a 2% do montante retido, sem prejuízo de outras cominações legais.

**Art. 590** - Inexistindo confederação, o percentual a ela correspondente caberá à federação coordenadora do grupo.

**§ 1º** - Na falta de federação, o percentual a ela destinado caberá à confederação correspondente à mesma categoria econômica ou profissional.

**§ 2º** - Não havendo sindicato nem entidade sindical de grau superior, a contribuição sindical será distribuída entre as centrais sindicais legitimamente constituídas, na forma que dispuser o regulamento a esta lei.

**Art. 591** - Inexistindo sindicato, o percentual que lhe seria destinado será creditado à federação coordenadora do grupo.

**Parágrafo único** - Na hipótese prevista neste artigo caberão à confederação do plano o percentual a ela destinado e o que caberia à federação do grupo.”

**Art. 37** - Ficam mantidos os seguintes artigos da Consolidação das Leis do Trabalho: 513, exceto o parágrafo único; 514; 516; 521; 524, exceto os §§ 3º e 5º; 525, exceto o parágrafo único; 526; 527; 529; 530; 531, exceto os §§ 3º e 4º; 533; 538, exceto o § 1º; 539; 540, exceto o § 2º, que terá nova redação dada por esta lei; 541; 543; 544; 546; 547; 549; 550; 551; 560; 561; 562; 570; 571; 572; 573; 577; 578; 579; 580; 581; 582; 583; 584; 585; 586; 587; 588; 599; 600, o § 2º; 601; 602; 603; 604; 605; 606; 607; 608 e 609.

## **Justificativa**

Buscando contribuir para melhoria e atualização da legislação social e sindical brasileira, submetemos à apreciação desta Casa novo projeto de lei de reforma sindical.

Não se trata de obra de mera concepção teórica, pois que é resultado de aprofundados estudos e amplos debates, realizados em várias reuniões do Fórum Sindical dos Trabalhadores, que atua em favor de um sindicalismo livre, democrática autônomo e conforme às aspirações do povo brasileiro.

Desde a promulgação da atual Constituição em 5 de outubro de 1988, o Brasil vem carecendo de nova lei que disponha sobre a organização sindical. Exemplificamos com o fato de que, decorridos mais de quinze anos, as centrais sindicais continuam atuando sem o devido reconhecimento legal.

E não se pode alegar que houve omissão dos interessados.

Já em 1989, os dirigentes sindicais e a Câmara dos Deputados, esta por via da Comissão de Trabalho, principalmente, debruçavam-se sobre o projeto piloto do

então Dep. Mário Lima (PMDB-BA), cuja discussão encerrou-se diante da necessidade de conjugar esforços para repelir e derrotar o chamado “Emendão do Collor”, a partir de 1990.

Desdobrada, essa matéria mereceu novo esforço coletivo de que resultou a elaboração dos projetos 1231/91-A e 1232/91-A, como substitutivos da Relatoria cujo projeto original fora unanimemente considerado atentado à Constituição e ameaça ao movimento sindical, um dos esteios essenciais da luta da população brasileira pela democracia e por seus direitos.

Nesse esforço conjunto, não é demais lembrar, dentre tantos, nomes que se destacaram, como os de Carlos Alberto Campista, Jabes Ribeiro, Zaire Rezende, Marcelo Barbieri, Tidei de Lima, Chico Vigilante, Maria Laura, Paulo Paim, Antônio Carlos Mendes Thame, Carlos Santana, Augusto Carvalho, Mendes Botelho, Célio de Castro, trabalhando sob a presidência de Amaury Muller, na CTASP, pela aprovação do que entrou para a história como o Substitutivo Aldo Rebelo.

Em 1993, prosseguiram as lutas, com o enfrentamento das versões produzidas pelo Executivo, por intermédio da Comissão de Modernização da Legislação do Trabalho, de tendência nitidamente neoliberal, terminando com o arquivamento da revisão constitucional, em 9 de junho de 1994.

Mais recentemente, são exemplos de sucesso dessa parceria, a articulação positiva da Câmara com o movimento sindical na derrota da PEC 623/1998, do Executivo, e a do PLS 134/2001, matéria conhecida como proposta para fazer prevalecer o negociado sobre o legislado.

No período transcorrido, juntando-se as matérias por sua afinidade e autoria, foram sessenta blocos de manifestações neo-reformistas tentando acabar com a chamada Era Vargas.

Agora, novamente, o atual governo movimentou-se em 2003, por meio do Fórum Nacional do Trabalho, no sentido de elaborar proposta de reforma sindical. O Presidente da República recebeu relatório, em 07 de abril, contendo inúmeros dispositivos destinados, segundo consta, a subsidiar a mensagem que seria logo enviada a esta Casa.

Paralelamente, sindicatos, federações, confederações e centrais sindicais organizaram o FST - Fórum Sindical dos Trabalhadores, para a defesa do sindicalismo histórico, a partir do previsto no artigo 8º da Constituição Federal e manutenção do regime da unicidade sindical, que, exige uma única entidade para

representar uma ou mais categorias profissionais ou econômicas, na mesma base territorial.

Mobilizados nacionalmente em torno desses debates, líderes sindicais do FST realizaram, em 25 de março de 2004, memorável manifestação na Esplanada dos Ministérios, em Brasília, com a presença de mais de trinta mil trabalhadores e, após sucessivas e proveitosas reuniões, elaboraram o projeto que ora é submetido à apreciação desta Casa. Tem por objetivo a atualização e democratização da estrutura sindical a partir do princípio da razoabilidade.

Basicamente, o projeto mantém o regime da unicidade sindical e molda-se, com exatidão, às normas constantes do artigo 8º da Constituição Federal, notadamente as relativas à liberdade e à autonomia.

Define o sindicato como entidade básica, especificando seus objetivos e, simultaneamente, sua integração no sistema confederativo da representação sindical, do qual fazem parte, também, as federações e confederações. Está prevista a integração das centrais sindicais, que, deste modo, passam a ter existência legal, com atribuições definidas e bem diferenciadas.

Mantém-se a tradicional dicotomia entre sindicatos de trabalhadores e de empregadores, organizados segundo disposto nos próprios estatutos que, devem obediência apenas aos preceitos legais, assegurada ainda a ampla liberdade de filiar-se ou desfiliar-se.

São respeitados os direitos constitucionais dos aposentados que, inclusive, podem filiar-se, votar e ser votados.

Garante-se todos os direitos dos trabalhadores no serviço público com relação à sindicalização, assim como aos trabalhadores avulsos, colônias de pescadores.

Inovações importantes e que evidenciam estar o projeto seguindo os ditames da Organização Internacional do Trabalho, da qual o Brasil é membro, consistem em considerar como delituosa a prática de atos anti-sindicais, bem ainda o abuso das prerrogativas sindicais, ou a utilização da entidade para tirar proveito próprio.

Ficaram bem normatizadas as competências, do sindicato como entidade de representação de categorias, das federações como coordenadoras de grupos e das confederações coordenando planos. E as centrais, que, também passam a ser entidades sindicais, ficaram com competência bem definida, de modo a não se

chocarem com as das outras entidades. Mas, foi situado sistema tal que não facilita sua organização.

Outra inovação digna de nota é a criação dos Conselhos Sindicais, que, tanto podem ser de trabalhadores como de empregadores, os primeiros com atribuições já especificadas, e os segundos a serem disciplinados em normas que integrarão o disposto no regulamento à lei.

Tais conselhos tem, em resumo, atribuições para decidir sobre todos os assuntos ligados ao sindicalismo, desde registro e enquadramento até eleições e destituição de dirigentes. É também encarregado de decidir, na alçada administrativa, as divergências entre entidades sindicais.

Constitui, sem dúvida, o órgão que os líderes sindicais aspiravam constituir, até mesmo para que se complete o exercício pleno da autonomia sindical, deixando aos entes classistas poder para dirimir suas próprias divergências.

O custeio das despesas das entidades sindicais seguiu, com atualizações e diferentes percentuais de distribuições, as formas já consagradas pela prática sindical.

A contribuição sindical obrigatória foi mantida, mas excluindo-se o percentual que, na distribuição, era destinado à Conta Especial Emprego e Salário, mais conhecida como “Conta do Governo”, tendo em vista que não mais se justifica sua permanência, estipulados outros percentuais de rateio entre as entidades do sistema. As centrais são incluídas na distribuição, considerando que, agora, passam a ser consideradas entidades sindicais.

Além da contribuição sindical, permite-se cobrança de outras contribuições definidas pela assembléia geral, no exercício de seu poder soberano, todas com destinação própria, mas restou inadmitido o chamado “direito de oposição” ao desconto. Significa que todos os integrantes da categoria estão sujeitos aos descontos, não podendo a eles se oporem.

Para evitar desmandos e abusos, limitou-se em 1% (um por cento) da renda bruta do trabalhador o total dos descontos a título de contribuições da categoria.

Foram incluídas disposições quanto à gestão e às eleições sindicais, definindo limites mínimo e máximo de diretores em relação aos sindicatos, como entidades de base, e mínimo em relação às federações e confederações como entidades de grau superior, não se fazendo referência ao número máximo,

entendendo-se que deve ser fixado no estatuto da entidade e de acordo com as atividades que deve cumprir.

Foi mantido o Conselho Fiscal, com a tradicional composição de 3 membros efetivos e 3 suplentes, eleitos juntamente com a diretoria e com atribuições para fiscalização da gestão financeira e patrimonial da entidade.

Do projeto constam disposições sobre a introdução da democracia na organização sindical, estabelecendo o que os estatutos deverão observar basicamente, a despeito de deverem conter também outras normas necessárias.

Outra inovação pretendida é a representação profissional no local de trabalho “como prerrogativa da ação sindical, destinada a dar sustentação prática e eficiente à organização de trabalhadores”.

Ao contrário do que possa parecer ao primeiro exame, a representação em enfoque constitui forma prática e indiscutível de melhorar o relacionamento entre empregados e empregadores, contribuindo para a democratização das relações de trabalho, um dos mais firmes propósitos do direito obreiro atual.

No capítulo relativo às disposições transitórias foram incluídas diversas normas necessárias ao bom funcionamento sindical.

E, considerando que nem tudo foi disciplinado em matéria sindical, foi posicionado um artigo determinando que continuem em vigor e, conseqüentemente, devendo ser aplicadas todas as disposições da Consolidação das Leis do Trabalho atinentes à organização sindical e que não conflitem com os dispositivos da nova lei.

Esses são os pontos que justificam o projeto que ora temos a honra de submeter à elevada apreciação dos nobres pares desta Casa, esperando que, a final, se dignem de aprová-lo, por ser de direito e contribuir, decididamente, para o aprimoramento da legislação sindical e para o bom funcionamento e eficaz desempenho das entidades de classe.

Brasília, agosto de 2004.

## **ANEXO D – PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 369, DE 2005**

*Dá nova redação aos arts. 8º, 11, 37 e 114 da Constituição.*

**Art. 1º** Os arts. 8º, 11, 37 e 114 da Constituição passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º É assegurada a liberdade sindical, observado o seguinte: I - o Estado não poderá exigir autorização para fundação de entidade sindical, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção nas entidades sindicais;

II - o Estado atribuirá personalidade sindical às entidades que, na forma da lei, atenderem a requisitos de representatividade, de participação democrática dos representados e de agregação que assegurem a compatibilidade de representação em todos os níveis e âmbitos da negociação coletiva;

III - às entidades sindicais cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais do âmbito da representação, inclusive em questões judiciais e administrativas;

IV - a lei estabelecerá o limite da contribuição em favor das entidades sindicais que será custeada por todos os abrangidos pela negociação coletiva, cabendo à assembléia geral fixar seu percentual, cujo desconto, em se tratando de entidade sindical de trabalhadores, será efetivado em folha de pagamento;

V - a contribuição associativa dos filiados à entidade sindical será descontada em folha de pagamento;

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

VII - é obrigatória a participação das entidades sindicais na negociação coletiva;

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

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

Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de entidades



sindicais rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer.”

“Art. 11. É assegurada a representação dos trabalhadores nos locais de trabalho, na forma da lei.”

“Art. 37.....  
.....

VII - a negociação coletiva e o direito de greve serão exercidos nos termos e nos limites definidos em lei específica;  
.....”

“Art. 114.....  
.....

III - as ações sobre representação sindical, entre entidades sindicais, entre entidades sindicais e trabalhadores, e entre entidades sindicais e empregadores;  
.....

§ 2º Recusando-se qualquer das partes à arbitragem voluntária, faculta-se a elas, de comum acordo, na forma da lei, ajuizar ação normativa, podendo a Justiça do Trabalho decidir o conflito, respeitadas as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho, bem como as convencionadas anteriormente.

§ 3º Em caso de greve em atividade essencial, o Ministério Público do Trabalho tem legitimidade para ajuizamento de ação coletiva quando não forem assegurados os serviços mínimos à comunidade ou assim exigir o interesse público ou a defesa da ordem jurídica.”

**Art. 2º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

**E.M. Nº 0004**

Brasília, 14 de fevereiro de 2005

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Honra-me elevar à sua apreciação anteprojeto de emenda à Constituição que permitirá viabilizar uma ampla reforma sindical, dentro dos princípios da liberdade e autonomia sindical.

A Reforma da Legislação Sindical é um dos mais caros compromissos de mudança desta gestão, em função do atraso estrutural das normas vigentes. Permitir uma organização sindical realmente livre e autônoma em relação ao Estado, além de fomentar a negociação coletiva como instrumento fundamental para solução de conflitos, são objetivos essenciais para o fortalecimento da democracia e estímulo à representatividade autêntica.

A proposta altera os arts. 8º e 11 do vigente texto constitucional, exatamente no que tange aos comandos fundamentais para que se aprove posteriormente uma legislação ordinária que atenda aos objetivos supracitados.

Além disso, com o objetivo de viabilizar a negociação coletiva no serviço público por meio de lei específica, adaptando-a aos postulados de liberdade sindical no âmbito da

Administração, necessário se faz o acréscimo ao inciso VII do art. 37 da Constituição Federal, conforme proposto.

As alterações no art. 114 da Constituição Federal devem-se à necessidade de adaptações formais decorrentes da promulgação pelo Congresso Nacional da emenda constitucional destinada à reforma do Poder Judiciário.

A superação dos obstáculos constitucionais à modernização do sistema de relações sindicais é a base para a constituição de uma atmosfera de ampla liberdade e autonomia sindicais, sem a qual persistiremos prisioneiros de um sistema sindical estigmatizado pelo artificialismo em seus mecanismos representativos.

Para deixar absolutamente transparente o debate público e parlamentar, já foi elaborado, de acordo com os compromissos construídos pelo Fórum Nacional do Trabalho, o projeto de lei que dará seqüência ao processo de reforma sindical, se o

Congresso aprovar esta proposta de emenda constitucional, da forma como a propomos. Se ocorrerem alterações, pelo soberano Poder Legislativo, providenciaremos as adequações pertinentes.

Assim, Exmo. Senhor Presidente da República, damos mais um passo inequívoco ao processo de modernização institucional liderado por Vossa Excelência.

Respeitosamente,

*Assinado eletronicamente por: Ricardo Jose Ribeiro Berzoini*

# **ANEXO E – RELATÓRIO CONSOLIDADO DA REFORMA SINDICAL E TRABALHISTA**

## ***Relatório do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social***

### **1. INTRODUÇÃO**

A discussão da reforma sindical e trabalhista no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social foi realizada em três subgrupos temáticos, com a mesma pauta de trabalho em cada um deles, sendo as reuniões realizadas nos dias 18 de março, 24 de abril e 20 e 21 de maio de 2003. No dia 12 de junho, o Pleno do CDES avaliou e aprovou o presente relatório, fazendo apontamentos e alterações no relatório do grupo.

### **2. OBJETO**

O presente relatório tem por objetivo apresentar os resultados da discussão realizada no Pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sobre a reforma sindical e trabalhista, agrupando as propostas conforme o maior ou menor grau de convergência observado.

Os itens discutidos pelos subgrupos estão apresentados conforme o grau de representatividade dos encaminhamentos, sendo assim divididos: pontos de convergência (consenso), maior grau de aferição (recomendação) e menor grau de aferição (sugestão), sendo que esta última categoria encerra a possibilidade de formulações antagônicas entre si.

A partir deste momento, o presente relatório será encaminhado ao Fórum Nacional do Trabalho, para discussão, aprofundamento e validação dos encaminhamentos, para posterior avaliação novamente pelo pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

### **3. CONSENSOS**

1. O sistema brasileiro de relações trabalhistas está superado, sendo por isto necessário rediscutir o atual marco normativo constitucional e infraconstitucional.

2. Há a necessidade de se promover a adoção de mecanismos de autocomposição de conflitos, de caráter extrajudicial, sem prejuízo do recurso à Justiça.

3. É preciso garantir a revisão ou o aprimoramento do papel da Justiça do Trabalho e da legislação processual do trabalho.

4. Deve ser efetivo o reconhecimento da personalidade sindical às Centrais, de maneira que venha a ser consignada, na sua integralidade, a capacidade jurídica dessas entidades para firmar convenções e acordos coletivos.

5. Deve-se reservar às micro e pequenas empresas um tratamento diferenciado, que não comprometa o exercício de direitos indisponíveis dos trabalhadores e que privilegie a adoção de mecanismos de compensação.

6. É necessária a revisão da legislação processual do trabalho, de maneira a reduzir expressivamente o custo e o tempo da solução de conflitos trabalhistas e a aumentar a eficácia da prestação jurisdicional.

7. A questão do trabalho informal também deve ser tratada no âmbito da reforma trabalhista, de maneira a incorporar os setores informais com base em critérios de cidadania, e não apenas de tributação. caracterize fraude na relação de emprego. E regulamentar, por meio de legislação específica, os limites e critérios da terceirização.

2. Eliminar a contribuição sindical, gradualmente, em 5 anos: no 1º ano, os 20% do MTE; no 2º ano, os 5% das Confederações e os 15% das Federações; nos 3º, 4º e 5º anos, 20% ao ano, respectivamente, dos sindicatos, perfazendo ao final do período o total de 60%. Durante o período de transição, a Contribuição Sindical será distribuída da seguinte forma: a parcela relativa aos trabalhadores associados será destinada à respectiva entidade sindical à qual é vinculado; a parcela relativa aos trabalhadores não associados será rateada proporcionalmente entre os sindicatos da base, de acordo com a sua representatividade (número de associados de cada um).

3. Constituir um Fundo de Garantia da Ação Sindical, para custeio da atividade sindical, sem definição prévia de seu caráter, público ou privado.
4. Criar um Conselho Nacional de Registro Sindical, de composição tripartite e paritária ou apenas bipartite, para dirimir os conflitos referentes à representação sindical.
5. Adotar a estrutura sindical com base na unicidade, na democracia e na liberdade sindical, bem como na manutenção da contribuição compulsória.
6. Deve ser elaborado um Código Processual do Trabalho.

#### **4. RECOMENDAÇÕES**

1. Adotar um regime de liberdade e autonomia sindical, com base nas convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), principalmente em sua convenção 87.
2. Garantir a liberdade de organização sindical e de representação dos trabalhadores a partir dos locais de trabalho, assegurada a proteção contra atos anti-sindicais e a vigência de mecanismos de autodefesa. Devem ser considerados os princípios da OIT sobre garantias sindicais, em particular aqueles contidos nas convenções 87 e 135.
3. Buscar a extinção da contribuição sindical obrigatória, bem como o fim da contribuição confederativa e da taxa assistencial. A sustentação financeira do sindicato deve se basear na taxa associativa, na prestação de serviços aos filiados e na contribuição negocial extensiva aos beneficiados por acordo coletivo.
4. Preservar uma sintonia das regras de transição relativas ao custeio da atividade sindical com a implementação de um novo modelo de organização sindical referenciado nos preceitos da liberdade e autonomia.

5. O prazo de vigência e de eficácia das normas fixadas nos acordos coletivos deve ser estabelecido pelas partes por meio de negociação.

6. Quanto à abrangência da negociação coletiva, os acordos coletivos devem ser extensivos a todos os trabalhadores.

7. Assegurar o mais amplo espaço de negociação coletiva, com a possibilidade de acordos nacionais, regionais, estaduais e locais, resguardando-se, porém, as singularidades de cada ramo, categoria, setor de atividade e tipo de empresa.

8. O marco normativo das leis do trabalho atualmente em vigor deve ser revisto e adaptado às novas configurações do mundo do trabalho, privilegiando a adoção de mecanismos voluntários de composição de interesses.

9. A legislação constitucional e infraconstitucional deve fixar direitos mínimos, de caráter indisponível e extensivo a todos os trabalhadores.

10. A reforma das leis do trabalho deve ser precedida pela reforma sindical, mas se deve garantir, por meio de disposição transitória, a negociação de uma nova legislação do trabalho compatível com os princípios da liberdade e autonomia sindical.

11. Por meio de negociação coletiva, pode-se estabelecer formas de aplicação dos direitos que levem em conta a vontade das partes e as peculiaridades de cada setor de atividade econômica ou profissional.

12. Fortalecer o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério Público do Trabalho no sentido de assegurar o cumprimento e aumentar a eficácia da legislação do trabalho.

## **5. SUGESTÕES**

1. Revogar o parágrafo único do artigo 442 da CLT, relativo às cooperativas de trabalho, no sentido de vedar a intermediação ilícita de mão-de-obra que caracterize

fraude na relação de emprego. E regulamentar, por meio de legislação específica, os limites e critérios da terceirização.

2. Eliminar a contribuição sindical, gradualmente, em 5 anos: no 1º ano, os 20% do MTE; no 2º ano, os 5% das Confederações e os 15% das Federações; nos 3º, 4º e 5º anos, 20% ao ano, respectivamente, dos sindicatos, perfazendo ao final do período o total de 60%. Durante o período de transição, a Contribuição Sindical será distribuída da seguinte forma: a parcela relativa aos trabalhadores associados será destinada à respectiva entidade sindical à qual é vinculado; a parcela relativa aos trabalhadores não associados será rateada proporcionalmente entre os sindicatos da base, de acordo com a sua representatividade (número de associados de cada um).

3. Constituir um Fundo de Garantia da Ação Sindical, para custeio da atividade sindical, sem definição prévia de seu caráter, público ou privado.

4. Criar um Conselho Nacional de Registro Sindical, de composição tripartite e paritária ou apenas bipartite, para dirimir os conflitos referentes à representação sindical.

5. Adotar a estrutura sindical com base na unicidade, na democracia e na liberdade sindical, bem como na manutenção da contribuição compulsória.

6. Deve ser elaborado um Código Processual do Trabalho.



# **ANEXO F – PRINCIPAIS PONTOS DO ANTEPROJETO DE LEI DE REFORMA SINDICAL**

*Documento elaborado pelo Fórum Nacional Do Trabalho*

## **I. Diretrizes da Reforma Sindical e Trabalhista**

- Democratizar as relações de trabalho por adoção de novas regras de organização sindical, negociação coletiva e solução de conflitos;
- Atualizar a legislação trabalhista em face das novas exigências do desenvolvimento nacional e da realidade do mundo do trabalho;
- Modernizar as instituições de regulação do trabalho, especialmente o Ministério do Trabalho e Emprego e a Justiça do Trabalho;
- Fomentar o diálogo social e o tripartismo como base para a consolidação de um novo padrão de relacionamento trabalhista;

## **II. Objetivos da Reforma Sindical:**

- Fortalecer a representação sindical, de trabalhadores e de empregadores, em todos os níveis e âmbitos de representação;
- Definir critérios de representatividade, organização sindical e ampla participação dos representados;
- Prever garantias eficazes de proteção à liberdade sindical e de prevenção de condutas antisindical;
- Promover a negociação coletiva como base fundamental do diálogo entre trabalhadores e empregadores;
- Extinguir recursos de natureza parafiscal para custeio de entidades sindicais e a instituição da contribuição de negociação coletiva;
- Estimular a adoção de meios de composição voluntária de conflitos do trabalho, sem prejuízo do acesso ao Poder Judiciário;
- Caracterizar a boa-fé como fundamento da negociação coletiva e da solução de conflitos;

- Democratizar a gestão das políticas públicas na área de relações de trabalho por meio da institucionalização do diálogo social;
- Adequar o direito de greve a uma ampla legislação sindical indutora da negociação coletiva;
- Criar mecanismos processuais voltados à eficácia dos direitos materiais, da ação coletiva e da solução jurisdicional da Justiça do Trabalho;
- Estabelecer regras claras de transição para que as entidades sindicais preexistentes possam se adaptar às novas regras.

### **III. Principais Pontos da PEC 369/05**

- Altera a redação do artigo 8º para amparar as mudanças na organização sindical, negociação coletiva, contribuições sindicais e substituição processual, previstas no anteprojeto de lei de relações sindicais;
- Altera a atual redação do artigo 11 para adequá-lo à regulamentação da representação dos trabalhadores nos locais de trabalho, prevista no anteprojeto de lei.
- Altera a atual redação do artigo 37 para garantir o direito à negociação coletiva dos servidores públicos, que deverá ser disciplinado por meio de legislação específica;
- Altera a redação do artigo 114, resultante da Emenda Constitucional no. 45, para prever a possibilidade de solução jurisdicional voluntária da Justiça do Trabalho.

### **IV. Principais Pontos do Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais**

#### **1. Organização sindical**

- Entidades sindicais (sindicatos, federações, confederações, centrais) em todos os níveis e âmbitos de representação, tendo o município como base territorial mínima.
- Organização sindical por setor econômico ou ramo de atividade preponderante da empresa;
- Constituição de entidades sindicais com base em critérios de representatividade comprovada ou derivada;
- Exclusividade de representação apenas para os sindicatos que já possuem registro no MTE e que cumpram os novos critérios de representatividade comprovada;

- Extinção gradual do Imposto Sindical e extinção imediata da Contribuição Confederativa e da Contribuição Assistencial;
- Contribuição de Negociação Coletiva, extensiva a todos os abrangidos por negociação coletiva, para custeio de entidades sindicais de trabalhadores e empregadores.
- Caracterização dos atos ou condutas anti-sindicais, com base nos princípios inscritos na Convenção 135 da OIT.
- Regulamentação da representação dos trabalhadores nos locais de trabalho, para a solução de conflitos na empresa.

## **2. Negociação Coletiva**

- Valorização da negociação coletiva em todos os níveis e âmbitos de representação, preservados os direitos definidos em lei como inegociáveis;
- Contratos de nível superior devem indicar as cláusulas que não poderão ser alteradas pelos contratos de nível inferior;
- Prazo de vigência do contrato coletivo de até três anos, salvo acordo entre as partes em sentido contrário;
- Período de validade definida no contrato coletivo, podendo existir diferentes períodos de negociação para diferentes cláusulas de um mesmo contrato coletivo;
- Constituição de mesa única de negociação no caso de existir mais de uma entidade sindical reconhecida;
- Amplo processo de consulta aos representados, por meio de assembléia geral, para assinatura de contrato coletivo em qualquer nível ou âmbito de representação;
- Centrais Sindicais não poderão negociar diretamente, devendo apenas articular a representação do conjunto dos trabalhadores e atuar no âmbito político-institucional;
- Em caso de vencimento de contrato coletivo sem renovação, haverá prorrogação por pelo menos 90 dias e as partes poderão, de comum acordo, nomear árbitro;

## **3. Solução de Conflitos**

- Valorização da composição voluntária de conflitos do trabalho, por meio de conciliação, mediação e arbitragem, sem prejuízo do acesso ao Poder Judiciário;

- Possibilidade de recurso à arbitragem privada ou a arbitragem pública para a solução de conflitos coletivos de interesses;
- Arbitragem pública será prerrogativa exclusiva da Justiça do Trabalho, sob a forma de solução jurisdicional voluntária;
- Arbitragem privada será disciplinada pela Lei Geral de Arbitragem, devendo o MTE constituir um cadastro de árbitros e instituições de arbitragem;
- Conflitos de natureza jurídica, individuais ou coletivos, continuarão a ser julgados pela Justiça do Trabalho;
- A conciliação de conflitos individuais de interesses será exercida pela representação dos trabalhadores no local de trabalho, extinguindo-se a CCP.
- Regulamentação da substituição processual para a defesa coletiva dos direitos decorrentes das relações de trabalho;
- Direito de greve com pré-aviso de 72 horas, comunicado à população em 48 horas nos serviços essenciais, garantia de serviços mínimos e recurso à arbitragem.

#### **4. Diálogo Social e Tripartismo**

- Criação do Conselho Nacional de Relações do Trabalho (CNRT), com participação tripartite e paritária de representantes de governo, trabalhadores e empregadores;
- CNRT deverá priorizar a implementação da reforma sindical, com a proposição de critério de organização por setor econômico e ramo de atividade;
- CNRT terá competência para propor diretrizes de políticas públicas na área de relações de trabalho;
- Câmaras Bipartites do CNRT tratarão, em separado, dos interesses específicos das representações de trabalhadores e de empregadores.