

**A Estrutura Sindical de Estado
no Brasil e o Controle Judiciário
após a Constituição de 1988**

Thiago Barison

*Doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo
Advogado nas áreas trabalhistas, sindical e previdenciária*

A Estrutura Sindical de Estado no Brasil e o Controle Judiciário após a Constituição de 1988





EDITORA LTDA.

© Todos os direitos reservados

Rua Jaguaribe, 571

CEP 01224-003

São Paulo, SP – Brasil

Fone: (11) 2167-1101

www.ltr.com.br

Abril, 2016

Versão impressa: LTr 5351.6 – ISBN 978-85-361-8753-2

Versão digital: LTr 8913.5 – ISBN 978-85-361-8790-7

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Barison, Thiago

A estrutura sindical de Estado no Brasil e o controle do judiciário após a Constituição de 1988 / Thiago Barison, — São Paulo : LTr, 2016.

Bibliografia.

1. Brasil — Constituição 2. Direito sindical — Brasil 3. Sindicalismo
4. Sindicalismo — Brasil I. Título.

16-00098

CDU-34:331.88(81)

Índice para catálogo sistemático:

1. Brasil : Liberdade sindical na CONstituição :
Direito sidical 34:331.88(81)

*A Victor Narcizo de Oliveira (in memoriam).
Nasceu em 16.2.1924 em Araçoiaba da Serra – SP.
Começou a trabalhar aos 14 anos.
Aposentou-se como ferroviário da Sorocabana,
retornou à escola e completou o ginásio.
Graduou-se em “Artes Práticas” na Faculdade de Filosofia,
Ciências e Letras de Sorocaba.
Tornou-se professor primário da rede municipal e, ainda,
produtor e feirante de artesanato.
Morreu em 2.8.2013 aos 89 anos.*

Sumário

Apresentação	9
Nota do Autor	11
Introdução	13
Capítulo 1 — A Estrutura Sindical de Estado	17
1.1. Uma estrutura em sentido forte	17
1.2. O pilar da estrutura sindical de Estado	19
1.3. O núcleo da liberdade sindical	20
1.4. A questão da autonomia sindical perante o Estado.....	21
1.4.1. As eleições no sindicato oficial.....	23
1.4.2. O estatuto padrão.....	25
1.4.3. Os tributos sindicais	26
1.5. A ideologia da estrutura sindical de Estado	27
1.5.1. O descompasso entre a estrutura sindical de Estado e o movimento dos trabalhadores.....	30
1.5.2. Uma ideologia teórica e uma ideologia prática.....	34
Capítulo 2 — Formação da Estrutura Sindical de Estado no Brasil	40
Capítulo 3 — Determinações de Classe da Estrutura Sindical de Estado no Brasil: Ideologias e Ideários	65
Capítulo 4 — Sindicalismo e Legalidade	109
4.1. A crítica do direito e seus descaminhos.....	111
4.2. Sindicalismo e luta por direitos.....	130
4.3. Configurações da estrutura sindical e o movimento dos trabalhadores	147

Capítulo 5 — As Ilusões Perdidas: Judiciário e Controle Sindical Após a Constituição de 1988	158
5.1. A reforma da estrutura sindical de Estado	158
5.2. A auto-organização sindical e o Judiciário após a Constituição de 1988	166
5.3. Negociação coletiva, poder normativo da justiça do trabalho e direito de greve.....	190
5.4. As ilusões perdidas.....	204
Conclusão.....	207
Referências Bibliográficas.....	211

Apresentação da Coleção e de sua Primeira Obra

Na nossa vida acadêmica, percebemos que há uma intensa produção que merece vir a público.

Estamos falando de textos que experimentam uma inédita análise crítica do direito, em especial dos direitos sociais, e que são realizadas em teses que orientamos na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, nas áreas de concentração em Direito do Trabalho e da Seguridade Social e em Direitos Humanos.

É triste perceber que o acesso a essas obras acaba ficando restrito aos poucos que têm a oportunidade rara na nossa realidade de frequentar as universidades, isto porque não tendo apelo comercial, já que voltadas à formação do conhecimento, não lhes são disponibilizados, naturalmente, os veículos de publicação.

De forma corajosa e generosa, a LTr Editora, por muitos anos pioneira em matéria de direitos sociais, deu um passo de gigante: resolveu aderir à tarefa, proposta pelos organizadores, de fazer uma coleção que dê visibilidade mais amplas a tais teses e dissertações.

Assim, a coleção teses pretende ser um canal de expressão do que melhor vem sendo concretizado na academia brasileira, iniciando por dissertações de mestrado e teses de doutorado realizadas na Faculdade de Direito da USP, sob a regência dos organizadores, mas que pretende se estender a outras universidades.

Já de início trata-se de publicar a obra “A estrutura sindical de Estado no Brasil e o controle judiciário após a Constituição de 1988”, que constitui um verdadeiro libelo de defesa da liberdade sindical, de autoria de Thiago Barison.

Vista por um olhar marxista, chega a ser surpreendente como a liberdade sindical assume outras conotações e é exatamente esta a maior lição extraída do texto.

De tudo, impressiona como a intervenção na vida sindical, como forma de controle, pode ser um antídoto para a organização dos trabalhadores. O Estado, quando se imiscui em controlar a vida sindical — seja por intervenção na sua organização, seja por coibir de forma violenta as greves, por exemplo —, representa fator importante para a restrição do sentido organizativo dos trabalhadores. De forma dialética, o Estado

cumpra um papel importante para a preservação dos direitos sociais e, ao mesmo tempo, é fator relevante na limitação do processo organizativo. Tudo isto deve ser entendido a partir de uma lógica de reprodução do capital, no qual o Estado assume papel decisivo.

O que importa, sempre, é o afastamento das premissas da liberdade sindical admitida pela grande maioria dos doutrinadores juslaboralistas do país. A liberdade sindical não deve ser instrumento de se apropriar da luta sindical em favor do capital, promovendo-se a destruição dos direitos trabalhistas, por meio de negociações prejudiciais aos trabalhadores com a atuação de entidades sindicais fragilizadas e destruídas no processo organizativo.

Logo, liberdade sindical sim, mas a partir de outra liberdade maior: a desconstrução da democracia burguesa, única possibilidade de que a verdadeira liberdade dos trabalhadores transpareça.

Marcus Orione e Souto Maior.

Nota do Autor

Este livro é a versão adaptada da tese de doutorado, de mesmo título, defendida em abril de 2014 na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob a orientação do professor Marcus Orione Gonçalves Correia e com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

As modificações foram feitas a partir das críticas e sugestões da banca examinadora, composta pelos professores Jorge Luiz Souto Maior (USP), Paula Marcelino (USP), Andreia Galvão (UNICAMP) e Sayonara G. C. Leonardo da Silva (UFRJ). Contudo, embora aprovado pela banca e seguindo seus apontamentos, as fraquezas e insuficiências do trabalho continuam sendo de minha inteira responsabilidade.

Introdução

Há uma polêmica já “canônica” no Direito Coletivo do Trabalho brasileiro que alimenta boa parte das produções a respeito. De um lado, está uma vertente doutrinária preocupada com os títulos de *legitimidade* da estrutura sindical à luz das categorias do direito privado — em essência, a vontade individual dos trabalhadores de escolherem um sindicato. E, do lado oposto, está a vertente que dá apoio à intervenção do Estado nos sindicatos, colocando à parte, para tanto, o que há de ideológico no liberalismo e defendendo o que supõe serem as “vantagens práticas” de tal estrutura do ponto de vista operário.

Propomos com este livro uma abordagem crítica a ambas as correntes. Acreditamos que tanto numa como noutra vertente da doutrina juscoletiva ficam em segundo plano os efeitos econômicos e político-ideológicos da estrutura sindical brasileira sobre o movimento dos trabalhadores.

Nesse intento, partimos de uma análise específica a respeito do tema e que se tornou um verdadeiro clássico nas ciências sociais: trata-se da tese de Armando Boito Jr. que constrói o conceito de *estrutura sindical de Estado*. Dessa perspectiva, as instituições são analisadas não como um “sistema de representação de interesses” ou de “solução de conflitos”, e sim como um sistema de *controle estatal* sobre o movimento dos trabalhadores⁽¹⁾.

Nosso objeto é formado por dois tipos de problemas: um teórico e outro empírico. No primeiro, buscamos retomar e desenvolver a crítica à estrutura sindical de Estado no Brasil, mormente no diálogo com os campos de pensamento jurídico em geral e juscoletivo em particular, bem como com a crítica marxista do direito. No segundo, partindo-se desse instrumental teórico, tentamos interpretar as modificações havidas nessa estrutura e seus efeitos no sindicalismo após a Constituição de 1988.

Assim, no primeiro capítulo, procuramos estabelecer os conteúdos principais da crítica à estrutura sindical de Estado: o pilar institucional sobre o qual se erige e que articula as demais instituições; as relações sociais e ideológicas que engendra e reproduz; e a função geral que desempenha de desorganização, moderação e controle do movimento sindical dos trabalhadores pelo aparato estatal.

(1) BOITO JR., Armando. *O sindicalismo de Estado no Brasil*. São Paulo/Campinas: Hucitec/Unicamp, 1991. E, do mesmo autor, *Neoliberalismo e Corporativismo de Estado no Brasil*. In: ARAÚJO, Angela Maria Carneiro (Org.). *Do corporativismo ao neoliberalismo* — Estado e trabalhadores no Brasil e na Inglaterra. São Paulo: Boitempo, 2002. p. 59-87.

Veremos que o monopólio legal de representação — chamada, não sem uma carga de ideologia, de “unicidade” sindical — aparece como o elo principal de *dependência do sindicalismo* em relação ao aparato de Estado e do qual decorrem as demais instituições, tanto de sustentação material dos sindicatos oficiais e de sua legitimação quanto, nessa mesma medida, de controle e repressão. A ideologia produzida por essa relação constitutiva, de sustentação material e de controle dos sindicatos pelo aparato de Estado é a *ideologia do Estado protetor*, pela qual os agentes que a suportam aspiram à intervenção do Estado na organização dos trabalhadores, no afã de capacitá-los na luta contra os patrões.

Sem um campo ideológico, a mera repressão não se sustentaria. Sob o Estado capitalista, toda violência é *legítima*. As instituições que compõem a *estrutura sindical de Estado* criam o terreno ideológico estratégico para a dependência material e ideológica do sindicalismo dos trabalhadores perante o aparato de Estado, cuja política pode variar entre momentos de maior liberalização e momentos de maior controle autoritário. Tanto num caso como noutro, os efeitos dessa relação são: a moderação reivindicativa, a desorganização e o rebaixamento político-ideológico.

Nos capítulos segundo e terceiro, fazemos um apanhado histórico polemizando com a interpretação mais difundida no pensamento jurídico sobre o corporativismo brasileiro. Enfocamos o campo político das classes e frações em luta na transição da formação social brasileira para o capitalismo industrial, procurando situar nesse processo a formação da estrutura sindical de Estado. Apontamos as determinações de classe da ideologia que tal estrutura compreende, para jogar luz sobre a defasagem que há entre, de um lado, o pensamento jurídico, que opõe liberalismo e corporativismo, e, de outro, as posições no conflito distributivo entre a burguesia e a classe trabalhadora.

No quarto capítulo, submetemos a bandeira da liberdade sindical, que emerge nos conflitos entre o movimento operário e a tutela estatal, à discussão com a crítica marxista do direito em geral, o que nos permitirá trazer ao pensamento juscoletivo instrumentos teóricos para a análise do sindicalismo. Nosso esforço visa a compatibilizar a crítica do direito em geral à crítica da estrutura sindical de Estado em particular, com o que terminamos a parte teórica do trabalho.

No quinto capítulo analisamos a estrutura sindical de Estado após a reforma introduzida pela Constituição de 1988 que pôs fim aos mecanismos ditatoriais de intervenção utilizados diretamente pelo Poder Executivo, transferindo o controle do movimento sindical dos trabalhadores ao Poder Judiciário, que o exerce a partir dos conflitos. Estudamos esse processo e seus resultados mais nítidos nas três dimensões que constituem o Direito Coletivo do Trabalho: organização sindical, negociação e produção normativa, e ação sindical.

Nossa tese é que a gestão judiciária manteve e sofisticou a função geral da estrutura sindical de Estado de desorganização, moderação e controle do sindicalismo.

No plano organizativo, a conjugação da outorga do monopólio de representação e do financiamento compulsório das entidades oficiais com a entrega da iniciativa de

criação sindical aos interessados, a ser controlada pelo judiciário *a posteriori*, elevou formidavelmente o grau de pulverização e fragmentação do sindicalismo brasileiro. A partir de dois estudos de caso, procuramos demonstrar como o judiciário influi na divisão sindical dos trabalhadores, e como interveio e pode intervir com medidas repressivas importantes para confiná-los nos limites do enquadramento oficial.

Na esfera da negociação e da produção de normas coletivas, constatamos que a atuação dos tribunais contribuiu para deturpar a bandeira da liberdade sindical ao identificá-la a um mecanismo de flexibilização dos direitos trabalhistas. Por ação conjunta da cúpula do judiciário trabalhista com os governos de Fernando Henrique Cardoso e suas bases de sustentação no Legislativo, percebemos duas mudanças com respeito ao Poder Normativo da Justiça do Trabalho: primeiro um esvaziamento de sua função de garantia de reajustes salariais mínimos e de renovação de cláusulas normativas coletivas para os setores das classes trabalhadoras mais fracas do ponto de vista reivindicativo; e, paralelamente a isso, a manutenção de sua função repressiva articulada ao direito de greve, pela qual o Estado impõe reajustes menores do que aqueles que os setores mais fortes dos trabalhadores poderiam conseguir na atividade grevista.

Nessa última esfera da prática sindical obreira, registramos que o Judiciário, contrariando o abstencionismo pregado no plano da negociação coletiva, não modificou a sua linha jurisprudencial atinente ao direito de greve, diante da inovação normativa trazida pela Constituição de 1988. Dessa forma, apenas deu novas tintas a uma anterior postura repressiva e limitadora da atividade grevista dos trabalhadores.

A Estrutura Sindical de Estado

O objetivo desse primeiro capítulo é revisitar a análise teórica que aborda as relações entre Estado e sindicalismo no Brasil em termos de *estrutura sindical de Estado*, pela qual se reproduz um padrão de dependência político-ideológica do movimento dos trabalhadores perante a burocracia e os aparelhos de Estado.

Retomaremos os passos de Armando Boito Jr. em *O Sindicalismo de Estado no Brasil* para estabelecer as lentes de aumento com as quais iremos observar o Direito Coletivo do Trabalho no Brasil e o controle judicial do sindicalismo após a Constituição de 1988.

Dentro do possível, arriscaremos desenvolvimentos nossos a partir dessa base teórica, bem como, ainda que de modo limitado, tentaremos atualizar os dados que haviam informado a pesquisa de Boito Jr. em fins da década 1980, notadamente quanto à suposta passividade da classe trabalhadora brasileira dos dias atuais — um dos principais argumentos para a aceitação da intervenção do Estado na organização sindical obreira, tida como uma proteção.

1.1. Uma estrutura em sentido forte

Pensar o sindicalismo de Estado enquanto uma *estrutura* em sentido “forte” significa apreender a *relação social* que reproduz certos valores e formas de consciência específicas. Essa essência relacional organiza e confere sentido às instituições, aparelhos e normas em torno das quais se dão as práticas dos agentes — os trabalhadores, empregadores, a burocracia estatal, militantes e direções sindicais.

Importa esclarecer, todavia, que essa estrutura não existe “fora” ou “acima” das práticas. A causalidade estrutural é, por assim dizer, *metonímica* ou *imane*nte às práticas dos agentes: num mesmo movimento as enquadra e nelas se reproduz. Por esse princípio, o geral determina o particular e o passado determina o presente; os agentes individuais são, por suas práticas reiteradas, suportes materiais das estruturas, que nelas se reproduzem ao mesmo tempo em que as constitui. A mudança institucional e estrutural se dá no nível das práticas de classes, cuja luta é, nessa concepção, o motor da história⁽²⁾.

Nesse sentido, a estrutura sindical de Estado reproduz uma relação de dependência político-ideológica do movimento sindical dos trabalhadores perante o aparato de

(2) ALTHUSSER, Louis. *A favor do marx.*. 2. ed. Trad. Direceu Lindoso. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979. p. 75-113 (A Favor de Marx).

Estado e a legalidade burguesa⁽³⁾. Essa relação fica oculta nas instituições, aparelhos e normas, cujo funcionamento ideológico *alude* às reais relações travadas em seu interior no mesmo passo que *ilude* sobre seu conteúdo. As normas de Direito Coletivo do Trabalho em geral apresentam-se com o objetivo de “organizar racionalmente” as relações sindicais. E a “unicidade” sindical, em particular, apresenta-se como uma “proteção” ao movimento operário, para que mantenha, supostamente, a unidade organizativa e os meios necessários a uma defesa mais eficaz de seus interesses profissionais.

Posto assim, fica difícil de evitar a pergunta: mas não podem os agentes *decifrar* essa relação estrutural de dependência nas instituições estatais? Como é possível funcionar um mecanismo ideológico que ao mesmo tempo organize as normas e aparelhos e neles permaneça oculto?

Isso de algum modo remete-nos de volta a ideia de causalidade estrutural. As relações sociais são *opacas* aos indivíduos, cuja experiência imediata é sempre *parcial*. Essa *parcialidade* em relação à *totalidade* é um elemento constitutivo do mecanismo de alusão/ilusão. De passagem, vale lembrar que, em decorrência disso, o conhecimento especialmente nas ciências humanas não pode se fundamentar tão somente na experiência empírica: cabe ao cientista procurar relacioná-la ao conjunto mais amplo de relações sociais e mediações, conjunto a partir do qual se pode compreender porque essa experiência empírica se apresenta realmente aos indivíduos de modo enganoso.

Outrossim, as instituições são também atravessadas pelas lutas de classes e em especial pela luta ideológica: as classes dominantes têm acesso privilegiado às cúpulas do aparato de Estado, de sorte que há igualmente um elemento *ativo* na construção dos efeitos ideológicos do Estado burguês enquanto representação do interesse geral de todos os cidadãos. Não é demais aludir à ideologia de “conciliação de classes” que embalava a burocracia civil e militar ao tempo da constituição da estrutura sindical de Estado, quando não da predominância de Ministérios do Trabalho anticomunistas, em ação conjunta com sistemas de inteligência e polícia política na maior parte da história dessa superestrutura no Brasil.

E, com efeito, o movimento concreto de luta dos trabalhadores, do mesmo modo mas por outro ângulo, é uma constante fonte de *revelações* sobre as relações sociais mais gerais e ocultas. Quando um tribunal declara a ilegalidade ou “abusividade” de uma greve e a polícia põe fim a um piquete ou reintegra o empregador na posse do local de trabalho, ou, inversamente, quando há vitórias na luta reivindicativa, muito *podem* aprender os grevistas sobre a distinção incontornável que os separa dos patrões e o papel do Estado em relação às classes.

Por tudo isso, estamos tratando aqui de uma espécie de estrutura estatal complicada e contraditória: a estrutura sindical de Estado retira sua força e eficácia muito menos dos mecanismos repressivos que das prerrogativas e do aparelhamento material que oferece ao movimento operário. E não é uma institucionalidade que não comporte

(3) BOITO JR., Armando. *O sindicalismo de Estado no Brasil*, p. 12-3.

movimentação reivindicativa dos trabalhadores: trata-se, diferentemente, de uma estrutura que limita e molda em formas específicas a ação e a organização sindicais.

1.2. O pilar da estrutura sindical de Estado

Dissemos que, em essência, a estrutura sindical de Estado reproduz práticas reiteradas que conformam uma relação de dependência político-ideológica do sindicalismo perante o aparato de Estado e a legalidade burguesa. Segundo Armando Boito Jr., essa estrutura materializa-se no seguinte núcleo institucional: a *representação sindical outorgada* pelo Estado, da qual decorrem e dependem outras instituições que se sobrepõem a esse núcleo como “camadas” institucionais da estrutura sindical de Estado; a unicidade e todo o plano confederativo; o financiamento tributário dos sindicatos oficiais; e, por fim, como “continuidade orgânica” desses braços institucionais, a tutela administrativa e judicial da organização, da ação grevista e da negociação coletiva⁽⁴⁾.

A unicidade sindical é a forma mais “dura” de outorga estatal da representação sindical: constitui o *monopólio* legal de representação de determinada *categoria*, numa certa base territorial, conferido pelo Estado a um sindicato oficial. Note-se que a própria noção de categoria é inexoravelmente *instituída* e *gerida* pela cúpula do aparato de Estado, que determina em cada caso a abrangência das funções e atividades que a compõem, bem como resolve os eventuais conflitos de representação entre as entidades. É impossível haver investidura oficial e unicidade sem que haja controle estatal.

Na maior parte da história do Direito Coletivo do Trabalho no Brasil, vigorou o controle direto do enquadramento sindical pela Administração Pública, por meio do Ministério do Trabalho e seus órgãos internos, cujas cúpulas são preenchidas pelo Poder Executivo, isto é, pelos governos. A Constituição de 1988 pôs fim a esse controle *prévio* e *administrativo*, passando-o para o Poder Judiciário, que o exerce posteriormente à iniciativa organizativa das partes, na forma processual e “indireta” dos “conflitos de representação” sindical que ela produz⁽⁵⁾. Importa salientar, todavia, que numa ou noutra forma de controle da unicidade há o *predomínio* de um ou outro ramo do aparato estatal, é dizer, até 1988 poder-se-ia recorrer ao judiciário ante uma intervenção administrativa — sem grandes chances de sucesso, contudo —, e, atualmente, o Ministério do Trabalho e Emprego segue cumprindo um papel regulamentar na investidura, doravante denominada “registro”, dificultando-a e mesmo influenciando na futura decisão judicial por meio de pareceres técnicos da burocracia ministerial.

No senso comum ou à primeira vista podem parecer idênticas a unidade e unicidade sindicais, da mesma maneira que se associa a pluralidade de entidades concorrentes à regra do pluralismo irrestrito.

Não é, entretanto, assim que ocorrem necessariamente as coisas: a unicidade estimula a pulverização de entidades por municípios e tendencialmente por categorias

(4) BOITO JR., Armando. *O sindicalismo de Estado no Brasil*, p. 26-7.

(5) FREITAS JÚNIOR, Antônio Rodrigo de. *Os direitos sociais na Constituição de 1988: crise econômica e políticas de bem-estar*. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

cada vez mais específicas. Em outras palavras, ela estimula a fragmentação e a pulverização. Isso é diferente de unidade organizativa do movimento sindical, que pode ou não existir tanto num regime de unicidade quanto noutro de pluralismo irrestrito. Aliás, os doutrinadores da unicidade têm por ideal exatamente a organização sindical por município⁽⁶⁾. E o conceito de “categoria” ou de profissão não é definido por critérios sociológicos, senão pelo aparelho de Estado e no jogo entre os conflitos reais, podendo, nesse jogo, mobilizar este ou aquele argumento de ordem sociológica ou jurídica. A unicidade, portanto, não exclui a concorrência: remete-a para a fragmentação territorial e de categorias e com o agravante de criar monopólios.

1.3. O núcleo da liberdade sindical

Diferentemente, o *pluralismo irrestrito* é o princípio que organiza o regime jurídico sindical de tal modo que o Estado *não intervenha* na auto-organização dos trabalhadores — o que não impede o reconhecimento da validade jurídica dos acordos coletivos ou a intervenção na esfera de ação patronal para, por exemplo, estabelecer proteções como a estabilidade do dirigente sindical no emprego. Semelhante lógica institucional implica que a representatividade, nesse sistema, há de ser obtida na prática, e que, em princípio, vale tão somente para os associados ao sindicato, extinguindo-se a abstração jurídica “categoria”.

Desse princípio decorre a *possibilidade* de concorrência entre entidades na representação sindical de um mesmo conjunto de trabalhadores⁽⁷⁾. A Convenção n. 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) converteu-se no parâmetro de semelhante regime jurídico, prevendo, em essência, o irrestrito pluralismo sindical (art. 2º) e o direito de livre filiação, inclusive internacionalmente (arts. 5º e 6º), bem como a vedação à dissolução administrativa (art. 4º) ou à intervenção estatal tendente a restringir a liberdade de organização (arts. 3º e 8º). E as únicas condições impostas, tão gerais quanto as garantias estabelecidas, são: respeitar os estatutos (art. 2º) e a legalidade (art. 8º)⁽⁸⁾.

Voltando à *possibilidade* de concorrência inscrita no irrestrito pluralismo sindical. Sobre isso sustentamos que não se pode, de partida, tomar a divisão e a concorrência como *em si* prejudiciais aos interesses dos trabalhadores. É dizer: não há relação unívoca sequer entre o grau de unidade das organizações sindicais e a força ou a fraqueza do movimento operário. O fascismo italiano ou a ditadura militar brasileira de 1964 unificaram o sindicalismo e o enfraqueceram ao máximo. *Unidade* não é, portanto, algo que se basta em si; exige sempre um predicado: unidade em torno do quê?

(6) OLIVEIRA VIANNA, Francisco José de. *Problemas de Direito Sindical*. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1943. p. 155.

(7) A mesma liberdade se aplica, segundo o regime da OIT, aos empregadores. No entanto, deixamos de mencioná-los não por descuido, senão por uma dupla opção: primeiro, o nosso objeto é o movimento dos trabalhadores, e, segundo, os patrões, embora participem dos conflitos sindicais e também de modo organizado, o fazem apenas em reação à luta pela renegociação dos termos da exploração da força de trabalho, já que podem impor individual e diretamente esses termos pelos mecanismos do mercado aos trabalhadores. SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho*. São Paulo: LTr, 1999. p. 347.

(8) ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *A liberdade sindical*. Trad. Edilson A. Cunha. Brasília: OIT; Ministério do Trabalho — MTb; LTr, 1994. p. 130-132.

Contudo, mesmo em geral, sem se perguntar sobre o conteúdo que unifica, tampouco pode-se tomar a possibilidade de concorrência como contrária por si mesma aos interesses dos assalariados que conformam um campo amplo e diverso. Primeiro, porque a concorrência pode se dar no terreno da fração inorganizada dos trabalhadores, impulsionando a sindicalização. Segundo, a divisão pode melhorar as condições de disputa político-ideológica no interior do movimento, dando mais força e perenidade ao que, no regime da unicidade, são as “oposições sindicais”. E terceiro, e talvez mais importante: o pluralismo de maneira alguma exclui a unidade política e reivindicativa do movimento, que, de todo modo, ou se constitui como um resultado da ação das forças atuantes no sindicalismo, ou não virá por uma imposição legal.

Não é por acaso que as organizações propriamente políticas, sobretudo de programas revolucionários, funcionem nessa lógica livre: aglutinam-se as identidades para se organizarem melhor, sem que isso impeça a constituição de alianças e frentes contra inimigos comuns, e deixa-se ao movimento real das classes sociais a incumbência de dar proeminência a essa ou àquela tendência em cada momento e lhe seguir, ou não, a direção proposta⁽⁹⁾.

Entretanto, não é necessário ir tão longe no raciocínio. Sem embargo, dadas as dificuldades de organização sindical ante a assimetria geral de poder entre capital e trabalho, por paradoxal que pareça e em oposição diametral ao que se passa na unicidade, *o regime de irrestrito pluralismo estimula a concentração de forças* e a fusão organizativa. Mais que isso, os exemplos de Inglaterra, França, Espanha e Itália apontam para a inelutável formação de um único sindicato dominante em cada setor. As centrais sindicais e os partidos políticos passam a ocupar o papel que, no Brasil, desempenha o Estado na organização, aparelhamento e na direção político-ideológica dos sindicatos⁽¹⁰⁾.

1.4. A questão da autonomia sindical perante o Estado

Os defensores da unicidade sindical insistem em tentar separar em margens opostas e intocáveis a questão, de um lado, das possibilidades de fundação de um sindicato e, de outro, a questão da autonomia, maior ou menor que esse sindicato possa ter diante do Estado⁽¹¹⁾. Com esse proceder, querem sustentar que é possível haver autonomia sindical no regime de unicidade. Tal concepção está igualmente presente na análise

(9) Vide as indicações de Marx e Engels contidas no *Manifesto do Partido Comunista*, de 1848, que, enquanto tal, constitui o programa de uma fração do movimento, e na *Mensagem do Comitê Central à Liga dos Comunistas*, de 1850, em que propõem uma dinâmica de frente única de classes com a pequena-burguesia, com a manutenção da autonomia organizativa do proletariado. ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. *Textos*. São Paulo: Edições Sociais, 1977. v. III, p. 7-47 e 83-92.

(10) BOITO JR., Armando. *O Sindicalismo de Estado no Brasil*, p. 29. E, do mesmo autor, “Entrevista ao jornal *Voz Operária*”, publicado em 17 nov. 2012. Disponível em: <<http://cclcp.org/index.php/inicio-cclcp/nacional/183-sindicalismo-de-estado-no-brasil-entrevista-com-armando-boito-junior>>. Acesso em: set. 2013.

(11) MORAES FILHO, Evaristo de. *O problema do sindicato único no Brasil: seus fundamentos sociológicos*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978. p. 136.

que toma a estrutura sindical de Estado no Brasil por esta ou aquela norma repressiva contida na legislação, deixando de fora os próprios sindicatos oficiais do conceito de estrutura sindical⁽¹²⁾.

Tais abordagens dirigem aos defensores do irrestrito pluralismo sindical o seguinte questionamento, nestes termos: tomada a liberdade sindical como um feixe amplo de relações que abarca a organização, a ação e a negociação coletivas, pergunta-se: a crítica à unicidade não estaria a reduzir tudo isso a uma questão de certidão de nascimento do sindicato?

É forçoso reconhecer que, talvez, de fato, a doutrina jurídica liberal o faça, à medida que erige a liberdade individual dos trabalhadores escolherem seu sindicato à posição de “teste de DNA” que distingue entre um filho legítimo e outro bastardo. E essa caricatura é tanto mais real quanto pode esse debate, com efeito, adquirir feições moralistas, mormente na pena de autores que mal escondem sua verdadeira verve antissindical.

Concordamos que a relação entre sindicato e Estado comporta diversas determinações e esferas de manifestação, para além das condições de organização sindical. No entanto, há uma lógica que as preside, constituindo um todo articulado. É preciso que não haja dúvidas sobre este ponto: os mecanismos de tutela e controle do sindicato pelo aparelho de Estado *dependem prática, ideológica e politicamente* do monopólio de representação sindical outorgado. Articulada a isso, a dependência jurídica e material do sindicato perante o Estado funciona como uma ponte para a *construção da dependência político-ideológica* do sindicalismo. Essa relação social e as formas de consciência que engendra dão o esteio, a base social e os índices de eficácia da tutela estatal e até mesmo de uma eventual ação repressiva. Ilude-se, pois, quem as tome como uma imposição artificial, que se mantenha apenas pela força, exercida de “fora” do sindicato oficial.

Assim, a investidura do monopólio legal de representação sindical é uma intervenção *constitutiva* na organização dos trabalhadores, definindo-lhe os contornos essenciais: uma intervenção para *organizá-los* em sindicatos *oficiais*⁽¹³⁾.

No plano organizativo, a aceitação do enquadramento no mapa confederativo oficial e a disputa das direções dos sindicatos implicam, por si só, a renúncia à organização dos trabalhadores de outras maneiras, que as condições em cada situação particular possam exigir — a serem cuidadosamente analisadas pelos trabalhadores e suas lideranças, presume-se, e não pela burocracia estatal. Com exceção do período que vai

(12) Esse é o consenso e o sentido do projeto de reforma sindical do Fórum Nacional do Trabalho, organizado na gestão de Ricardo Berzoini do Ministério do Trabalho, durante o primeiro mandato presidencial de Lula. O projeto não acaba com a investidura, senão apenas pretende “democratizar” a sua distribuição, ainda a cargo do aparato Estatal em última instância. *Reforma Sindical: Proposta de Emenda à Constituição – PEC n. 369/05 e anteprojeto de lei*. Ministério do Trabalho e Emprego: Brasília, 2005. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BAFFE3B012BB54B19F6015D/PEC_369_de_2005_e_Anteprojeto_de_Reforma_Sindical.pdf>. Acesso em: set. 2013.

(13) BOITO JR., Armando. *O sindicalismo de Estado no Brasil*, p. 50.

até aproximadamente 1934 e entre 1948-1950, quando houve resistência e construção por fora da estrutura sindical, as principais forças políticas atuantes no sindicalismo brasileiro, notadamente os comunistas e, mais recentemente, os petistas, optaram pelo sindicato oficial, contribuindo para dar-lhe vida e base social.

Os efeitos organizativos da renúncia que essa adesão implica não são menores. Bem ao contrário, são determinações de longo alcance, que, agindo silenciosamente, darão os contornos da arena conflitiva por muitos e muitos anos. Poder-se-ia, então, indagar: mas mesmo separados por sindicatos oficiais distintos, não podem as categorias se unificar *na prática* em órgãos gerais que venham a centralizar e unificar a luta dos trabalhadores?

Sim, certamente isso pode acontecer. O impulso dado pelas mobilizações da classe operária sobrepuja, de tempos em tempos, os obstáculos os mais diversos e, regra geral, é o fator decisivo na alteração de uma conjuntura política. É preciso explicitar, entretanto, que semelhante questionamento já parte do pressuposto de que o enquadramento sindical oficial é de fato um obstáculo à unificação do sindicalismo. Acrescentaríamos, seguindo de perto Boito Jr., que a estrutura sindical de Estado, embora não crie o pelego, constitui o peleguismo como uma corrente política nacionalmente unificada⁽¹⁴⁾. Isso se evidencia exatamente nos momentos de crise dessa estrutura, como na transição democrática de 1979-1989. Por ora importa reter que os momentos de pico da luta sindical não podem servir para ofuscar a crítica às teias que lhe impedem o desenvolvimento tomado historicamente, nem que a estrutura sindical de Estado é *parte* da correlação de forças capital *versus* trabalho, atuando para limitar a única arma de que dispõem os trabalhadores — a sua própria organização.

Neste capítulo veremos, ainda, outras três instituições que se conectam ao sindicato oficial: (I) as eleições e os mecanismos de intervenção nas direções sindicais; (II) o estatuto padrão; (III) e, mais importante, o financiamento da estrutura por meio de tributos incidentes sobre a folha de salários das categorias profissionais. A análise das modificações trazidas na estrutura como um todo pela Constituição de 1988 será realizada no capítulo V.

1.4.1. As eleições no sindicato oficial

Sem embargo, por advir a representação sindical da outorga estatal, torna-se juridicamente necessário provar-se sempre ao Ministério do Trabalho ou ao Poder Judiciário a legalidade do pleito, para que a investidura se renove na forma da posse da diretoria eleita. Não é preciso muito esforço para se convir que a legalidade das eleições confirmada perante o aparelho estatal será o motor da propaganda junto aos trabalhadores da *legitimidade* da vitória da chapa eleita. E que, do mesmo modo, o grupo derrotado depositará suas últimas esperanças na anulação jurídica do pleito, é dizer, numa intervenção administrativa ou judicial no sindicato. A efetividade do pleito garantida em última instância pela burocracia estatal tende a *retirar dos trabalhadores*

(14) BOITO JR., Armando. *O sindicalismo de Estado no Brasil*, p. 132.

a posição de referencial da democracia interna. Assim, a segurança de que uma fraude ou um procedimento antidemocrático não irá cindir a categoria ou diminuir-lhe o envolvimento estimula esse comportamento — a oposição derrotada resigna-se e procura não desanimar os trabalhadores para o pleito seguinte.

Muito embora não se esteja aqui a descartar em abstrato e para todas as circunstâncias a importância num caso concreto do recurso ao judiciário para se derrotar um pelego, o resultado geral e duradouro é a criação de um cenário em que o sindicato *aparece de fato como algo oficial*.

Interessa-nos, pois, observar o processo como um todo. Primeiro, olhem para uma situação extrema, pois isso pode ajudar a repensar o que está há muito consolidado: não é imprescindível aos movimentos sociais e partidos políticos a organização interna em observância à estrita legalidade, cuja ausência não necessariamente leva consigo a democracia. E, segundo, sem subestimarmos a função positiva que o respeito a regras formais e abstratas pode desempenhar para a experiência democrática no interior de uma organização, importa compreender ou ao menos refletir sobre a cultura política estimulada por essa forma específica sob a qual se constitui o sindicato oficial.

Indo um pouco mais fundo, é o atrelamento a esses parâmetros jurídico-institucionais e a tal cultura legalista da parte dos trabalhadores e de suas lideranças o que permitirá, noutra conjuntura, ao aparelho de Estado exercer uma gestão autoritária da estrutura sindical, destituindo diretorias eleitas e nomeando interventores. Pode parecer absurdo que a legalidade viabilize a exceção. Contudo, bem vistas as coisas, um semelhante golpe de força só pode retirar sentido e legitimidade de um campo referencial de legalidade que o justifique exatamente em termos excepcionais. Impossível, então, não se perguntar: mas o mesmo não se passa no regime de pluralismo irrestrito, que nada mais é senão o *direito* irrestrito à livre criação e organização sindical?

Quando o sindicato obteve sua representatividade junto aos trabalhadores por si mesmo, embora venha a ser reconhecido pelo Estado, a situação é um pouco diferente. Não pode o governo ou qualquer aparelho de Estado destituir o que não instituiu. Cria-se outro campo referencial, no qual não há lugar para a nomeação de uma interventoria, porque não há a relação social e ideológica que a sustente. Numa frase: está em disputa o componente ideológico da repressão e, até certo ponto, sua esfera de alcance e eficácia. Assim, visto por um ponto de observação mais afastado para se captar a sociedade como um todo, tem-se que o pluralismo sindical irrestrito significa ampliar, ainda que dentro do direito e da democracia capitalista, o campo das liberdades democráticas e, com isso, dificultar as intervenções estatais destinadas a enquadrar o movimento operário. De modo diametralmente oposto, o sindicato oficial institui um terreno estratégico à intervenção estatal — pró-burguesa.

Com todos os riscos que implica, tentemos pensar numa situação concreta. É inimaginável que hoje um governo destitua os líderes, por exemplo, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) e institua outros no lugar. O exemplo pode parecer bizarro, mas ajuda a visualizar o que está no fundo. Já a destituição da chapa que ocupa a diretoria de um sindicato oficial por ter “fraudado” as suas próprias eleições

não soa nada absurdo. Pelo contrário: isso é constantemente requerido pelas correntes de oposição nas disputas eleitorais.

Não nos parece ir longe demais supor que em plena democracia pós-Constituição de 1988 o aparelho repressivo estatal possa acusar de “corrupção” uma diretoria que “desvirtuou” a finalidade dos recursos arrecadados com o tributo sindical, como pretexto para uma intervenção em seu processo democrático interno. E isso é tanto mais possível — infelizmente e para alegria dos ideólogos antissindicais — quanto não são raras as notícias de apropriação privada de recursos oriundos dos tributos sindicais. Como tampouco seria ir longe demais pensar que num clima de acirramento da luta de classes, a acusação de fraude eleitoral feita por uma oposição “amarela” possa servir de pretexto para uma intervenção estatal politicamente motivada⁽¹⁵⁾.

É evidente que o pluralismo irrestrito não garante a princípio e por si só que não haverá intervenção estatal ou políticas repressivas. A questão, contudo, não é essa. Trata-se de pensar em que condições os trabalhadores estarão mais bem preparados para enfrentá-la. E sob esse crivo, não se pode ter dúvidas quanto ao funcionamento ideológico dos vínculos institucionais entre o sindicato oficial e o aparelho de Estado e quanto às oportunidades que interdita de construção pelos trabalhadores de uma cultura de autonomia e mesmo de hostilidade à intervenção do Estado capitalista em suas escolhas organizativas e em seu movimento.

1.4.2. O estatuto padrão

Também depende da representação legalmente outorgada ao sindicato oficial a intervenção normativa do Estado no funcionamento das entidades sindicais por meio de estatutos-padrões, baseados no previsto na CLT entre os arts. 522 e 552. Poder-se-ia, então, perguntar: mas não é possível que surjam e se difundam correntes sindicais que não se pautem pelas regras do estatuto padrão na condução do funcionamento e da vida democrática interna à entidade?

Veja-se, uma vez mais, o magnetismo ideológico exercido pelos vínculos jurídico-institucionais do Estado com o sindicato oficial: a hierarquia presidencial da direção das entidades oficiais estabelecida pelo art. 522 da CLT, salvo raríssimas exceções, é adotada na maioria esmagadora dos sindicatos⁽¹⁶⁾. Sem entrar no mérito das vantagens e

(15) O termo “sindicato amarelo” indica na tradição política e sindical a entidade ou movimento financiado pelos patrões com o objetivo de defender seus próprios interesses; indica também o sindicato conciliador e contrário à greve, muito embora no Brasil haja palavra própria para isso. A origem do termo “amarelo” está na fama de fura-greves dos trabalhadores orientais na França no século XIX.

(16) “Art. 522. A administração do sindicato será exercida por uma diretoria constituída no máximo de sete e no mínimo de três membros e de um Conselho Fiscal composto de três membros, eleitos esses órgãos pela Assembleia Geral.

§ 1º A diretoria elegerá, dentre os seus membros, o presidente do sindicato.

§ 2º A competência do Conselho Fiscal é limitada à fiscalização da gestão financeira do sindicato.

§ 3º Constituirão atribuição exclusiva da Diretoria do Sindicato e dos Delegados Sindicais, a que se refere o art. 523, a representação e a defesa dos interesses da entidade perante os poderes públicos e as empresas, salvo mandatário com poderes outorgados por procuração da Diretoria, ou associado investido em representação prevista em lei.”

Para afirmar que há observância dessa prescrição legal pela maioria esmagadora dos sindicatos, utilizamos a seguinte pesquisa: IBGE. *Sindicatos: indicadores sociais 2001*. Departamento de Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

desvantagens do presidencialismo, nem muito menos desconsiderar o papel positivo que pode desempenhar o destaque de uma liderança individual em relação a um movimento, o que se constata é a interdição de outras possibilidades e soluções organizativas, como a direção coletiva, largamente utilizada em outros movimentos populares e organizações políticas.

1.4.3. Os tributos sindicais

Por fim, a instituição que decorre e depende do ponto de vista prático da unicidade sindical, e que certamente é uma das mais importantes na reprodução da relação de dependência político-ideológica do sindicalismo face ao Estado, é o financiamento compulsório das entidades oficiais por meio de tributos incidentes sobre a folha de salário de toda a categoria profissional enquadrada, independentemente do ato de filiação dos trabalhadores ao sindicato.

Esse aspecto já foi muito explorado e debatido — constitui o alvo principal das críticas ao “corporativismo” brasileiro feitas por todo o seu espectro de variações, que vai até mesmo de parte dos defensores da unicidade aos liberais. Importa-nos aqui, portanto, trazer o argumento central da análise feita em termos de estrutura sindical de Estado: à dependência dos sindicatos oficiais perante o Estado corresponde a sua independência perante os trabalhadores, as centrais sindicais e as organizações políticas.

A garantia da sustentação material do sindicato pelo Estado tende a privar das forças dirigentes e atuantes no sindicalismo a possibilidade de converter essa tarefa imprescindível em um ponto de apoio para o estabelecimento de relações ideológicas, políticas e organizativas com os trabalhadores. Retira-lhes uma oportunidade para quebrar os fetiches entificadores que toda associação que se institucionaliza cria e explicitar o que essencialmente a constitui: a união e o esforço coletivo dos próprios interessados.

Na estrutura sindical de Estado, é o aparelho estatal que se responsabiliza pela viabilização prática da arrecadação, instituindo obrigações tributárias, as penalidades que lhe são próprias e todo um discurso ideológico que as justifica. Por consequência, ao Estado corresponderá o controle das finanças e de sua destinação. Entre as prescrições mais importantes que daí decorrem, destacamos duas: a proibição de doação dos fundos arrecadados a campanhas eleitorais partidárias e o dever (auto)imposto ao sindicato oficial de promover o assistencialismo — serviços jurídicos, de lazer, médicos e previdenciários complementares aos serviços públicos⁽¹⁷⁾.

Por ora, importa reter que esse conjunto de vínculos institucionais estabelecidos entre o aparato de Estado e o sindicato contribui para sua *apresentação* aos trabalhadores como uma *agência estatal*, de fato e de direito. E são convidadas a partilhar dessa forma de consciência igualmente as próprias lideranças sindicais. Assim, a ideologia do *legalismo sindical* corresponde a esse conjunto de laços institucionais, cujo funcionamento a reproduz num duplo movimento. Esses laços jurídico-institucionais conferem sustentação material ao legalismo sindical.

(17) A obrigação de defesa judicial dos interesses individuais dos membros da categoria oficial está prevista no art. 8º, inciso III, da Constituição de 1988.