

### 3

## Relações Coletivas de Trabalho no Brasil

Esse capítulo analisa as Relações Coletivas de Trabalho na história de nosso país, com ênfase na estrutura jurídica criada até a Constituição de 1988. Divide-se em sete seções, seguindo a cronologia histórica. Inicia-se com o exame das relações de trabalho sob o liberalismo na Primeira República, com a emergência do contrato de trabalho e da autonomia coletiva (3.1). Na sessão 3.2, examina-se a Era Vargas, em seus diferenciados momentos, divididos em cinco subseções. Inicia-se com a Revolução de 1930 e a política trabalhista do Governo Provisório (3.2.1); para em seguida estudar a Constituição de 1934 e sua Assembléia Constituinte (3.2.2), prosseguindo com o exame do Decreto 24.694, de 1934. O Estado Novo, a Carta de 1937 e a dominação corporativista é o tema imediatamente posterior (3.2.4), seção na qual se examinam especificamente a Lei Orgânica de Sindicalização Nacional e o imposto sindical (3.2.4.1) e os temas da regulação do Salário Mínimo e da formação da Justiça do Trabalho (3.2.4.2). Um último subitem, sobre a Consolidação das Leis do Trabalho (3.2.5.), encerra tal seção.

A redemocratização negociada e a promulgação da Constituição de 1946 são examinadas na seção 2.3, que aborda todo o interregno democrático, com o estudo da estrutura sindical e da Justiça do Trabalho na Constituição de 1946 (3.3.1), e das Relações Coletivas entre os governos Dutra e João Goulart. A flexibilização e a repressão no regime militar são os temas analisados na seção 3.4 e ao longo das quatro subseções, a saber: 3.4.1. que articula direitos do trabalho e modernidade reacionária; 3.4.2 sobre política salarial, justiça do trabalho e negociações coletivas; 3.4.3. em que se estuda a estrutura sindical durante os anos repressivos e encerra-se com o ressurgimento do movimento operário no final da década de 1970 (3.4.4).

O percurso até a Constituinte e a Constituição de 1988 são objetos de análise nas duas últimas subseções (3.5 e 3.6). Aborda-se o crescimento das negociações coletivas no panorama das Relações Coletivas de Trabalho no Brasil durante a redemocratização (3.5.1). Os institutos e instituições jurídicos fundamentais presentes na Constituição de 1988 sobre Relações Coletivas de Trabalho são objeto de exame específico nas seções 3.6.1., sobre a Justiça do Trabalho; 3.6.2, sobre auto-organização; 3.6.3. acerca da autotutela e 3.6.4. no qual o estatuto da autonomia coletiva na Constituição de 1988 é examinada.

Por fim, este capítulo se encerra, como todos os demais desse trabalho, com uma seção (3.7. Coda) contendo as conclusões parciais decorrentes.

A universalização do trabalho livre no Brasil é relativamente recente: quando promulgamos a Constituição de 1988, comemorávamos o primeiro século do fim da escravatura e da proclamação jurídica da liberdade de trabalho para todos. Embora do ponto de vista formal a recepção da Lei Le Chapelier para o Brasil tenha ocorrido na Constituição do Império, do ponto de vista de sua significação concreta o referente nacional é a Lei Áurea. Ambas promoveram a liberalização da força de trabalho e sua constituição jurídica como um bem de livre circulação no mercado, para ser comprado e vendido como uma mercadoria. Se na França a mercantilização da força de trabalho exigiu a proibição das Corporações de Ofícios e a liberação da mão-de-obra para um mercado mais amplo em 1791, aqui quase um século depois demandou a extinção formal da escravidão com a universalização da forma jurídica da liberdade de trabalho.

Os quatro séculos de escravidão permaneceram marcados em nossa história do trabalho por longos anos. Mas, naquele final de século XIX, rompia-se a dicotomia entre a maioria de trabalho escravo convivendo com formas incipientes, embora crescentes, de trabalho livre. O processo de conversão jurídica do trabalho em mercadoria acompanhava a formação de um mercado interno no país.

### 3.1.

#### **Liberalismo e trabalho na I República: a emergência do contrato livre de trabalho e da autonomia coletiva (1879-1891-1929)**

O crescimento da primeira indústria nacional teve em sua base a monocultura do café, ao lado do advento da mão-de-obra livre e da descentralização da estrutura política e econômica ocorrida com a queda da monarquia. Com o progressivo abandono da auto-suficiência econômica nas grandes fazendas brasileiras, estabeleceu-se o fundamento de nossa economia monetária, com o início da circulação de dinheiro e do estabelecimento das primeiras indústrias têxteis. A mão-de-obra imigrante de países da Europa inicialmente foi dirigida aos cafezais paulistas, contratada como arrendatária anual. Apenas em um segundo momento, se dirigirá para ocupar empregos nas nascentes indústrias.

Na época da abolição e da República, o trabalho e os trabalhadores não traziam, pois a marca da positividade: o ato de trabalhar estava associado à privação de liberdade e o trabalho era um dos significados possíveis da palavra escravidão. Neste sentido, para Ângela de Castro Gomes, a I República constituiu o momento de surgimento de uma identidade para o trabalho, construída através de uma intensa luta, pois uma das principais características “do início de uma luta por direitos do trabalho no Brasil foi a necessidade de enfrentar a dura herança de um passado escravista, que marcou profundamente toda a sociedade, nas suas formas de tratar e de pensar seus trabalhadores” (Gomes, 2002, p.15).<sup>75</sup> Os relatos sobre as indústrias nascentes indicam a persistência do trabalho em condições subumanas e a persistência de castigo físico. As crianças e mulheres ocupavam aproximadamente metade da mão-de-obra empregada nas empresas, e a regulação dessa mão-de-obra foi uma das primeiras a justificar uma intervenção

---

<sup>75</sup> A quase totalidade dos empresários brasileiros veio da elite rural e, embora parcela dos industriais paulistas fosse de estrangeiros, incorporou-se aos ruralistas e comerciantes na constituição de uma classe conservadora, como autodefiniam-se, em demonstração de reconhecimento de uma “atitude comum na implacabilidade dos industriais em relação aos operários, sua admiração pela hierarquia e sua indiferença pelo desenvolvimento social: construídas as fábricas, já não os preocupava o empreendimento senão o apego à sua propriedade.” (Dean, 1971, p.193).

legislativa.<sup>76</sup> As duras condições de trabalho incluíam sobrecarga, ausência de instalações sanitárias, acidentes, cobrança de multa dos empregados adultos pelos erros e aplicação de surras em meninos e meninas de seis anos de idade (Dean, 1971, p.64; Dias, 1977, p. 46; Moraes, 1998, p. 89; Simão, 1966, p. 70-71, Fausto, 2000, p.116). As relações de trabalho permaneciam marcadas pelo signo da escravidão.

Em um ambiente de liberalismo econômico e jurídico, o início do século assistiu a uma das inúmeras crises econômicas do período. As condições absurdas de trabalho, superexploração e miserabilidade de condições de vida indicavam “uma série considerável de motivações para o surgimento e atuação de organizações do tipo sindical. Elas se enquadraram no rol das instituições novas que vieram com a República e contribuíram para a modificação do panorama social da época” (Rodrigues, 1968, p.29).<sup>77</sup> As primeiras associações operárias e sindicatos eram, sem dúvida, um dos poucos, senão o único espaço de socialização e integração coletiva dos trabalhadores alijados da sociedade brasileira da época. Porém, muito mais do que um ambiente propício ao surgimento de relações amistosas, as associações eram também o espaço de constituição de identidades e de resistências.

A conflituosidade social era crescente. Antes mesmo da “parede dos chapeleiros” de 1896, uma das primeiras greves operárias registradas por nossa

---

<sup>76</sup> Como ocorrera na Inglaterra e em outros países europeus, no Brasil também o trabalho das mulheres e dos menores foi um dos primeiros a ser objeto de regulação específica, com o Estado assumindo a intervenção sobre as relações contratuais livres de direito privado. Uma das primeiras normas trabalhistas do país refere-se ao trabalho da criança. Trata-se do Decreto 1.313, de 1891, que proibiu o trabalho dos menores de 12 anos, salvo a aprendizagem nas fábricas de tecidos, cuja idade mínima fora fixada em 8 anos. Aqui parece que a assimilação de tal regulação por uma sociedade marcada pelo liberalismo político não tenha sido justificada por ferir o próprio primado da autonomia da vontade estruturante do direito civil liberal (como na Inglaterra), mas sobretudo em face dos ideais higienistas da época. (Moraes, 1998, p. 88). De toda forma, ao menos durante os quarenta anos posteriores a idade mínima legal para o trabalho não se aplicou, nem o Estado buscou assegurar seu cumprimento (Simão, 1966, p.71). Ao lado daquela primeira intervenção estatal sobre o mercado de trabalho, com a proibição da utilização de mão-de-obra infantil, tivemos outras legislações específicas como a que estabeleceria o montepio para certas categorias do funcionalismo público, imperiosas para a construção do Estado Nacional, e a instituição da aposentadoria para os ferroviários (Decretos 406 e 565 de 1890).

<sup>77</sup> Sobre as organizações do tipo sindical neste período e suas diversas denominações, ver Rodrigues, (1968).

historiografia, há relatos de outros movimentos.<sup>78</sup> No Rio de Janeiro, em 1903, duas greves marcaram história: dos cocheiros e dos têxteis, ambas encerradas com repressão policial. Em São Paulo, desde paralisações por atrasos de pagamentos realizadas pelos tecelões em 1901, até os 20 dias de greve geral de 1907, passando pela greve geral em Santos (1905), também foram inúmeros os movimentos organizados no período encerrados com violências.<sup>79</sup> Naquele momento a organização dos trabalhadores ganhou visibilidade e reconhecimento mais amplo, embora enfrentasse repressão.

As coletividades e os conflitos do trabalho ingressavam no mundo do Direito brasileiro. As greves já haviam recebido tratamento no Código Penal e as associações rurais foram reconhecidas pelo Decreto 979, de 6 de janeiro de 1903, que autorizou a criação de sindicatos rurais, mistos. “Apesar de não ter repercussão prática alguma e além do simbolismo de ter sido nossa primeira lei sindical”, segundo Albertino Rodrigues “o 979 foi precursor de uma tendência [o corporativismo, n.a.] que só vai se firmar definitivamente no período de controle, isto é, quando se pretendia instituir o sindicato misto” (Rodrigues, 1968, p.50)<sup>80</sup>

Em 1906 realizou-se na Capital Federal o I Congresso Operário Brasileiro. Ao Rio de Janeiro compareceram, convocados pela Federação das Associações de Classe, mais de quarenta delegados provenientes do próprio estado, de São Paulo e de alguns poucos do Nordeste. Prevaleceram os ideais anarquistas e a opção pela construção de um partido foi rechaçada. Optou-se por uma organização sindical

---

<sup>78</sup> No Rio de Janeiro, Albertino Rodrigues (1968) registra, em 1858, a greve dos gráficos; em 1886, a dos ferroviários da Central; em 1891, a dos caixeiros etc. Os marítimos, ferroviários e trabalhadores das empresas de transporte urbano tiveram ativa ação sindical, e a mobilidade dessas categorias levou à constituição de entidades sindicais fora dos grandes centros urbanos da época, o que, segundo Rodrigues (1968), indica que em nosso país o movimento sindical, desde suas origens, tinha penetração no setor de serviços. Dentre os operários destacavam-se os gráficos ou tipógrafos com posição de liderança no incipiente movimento sindical, ao lado dos sapateiros.

<sup>79</sup> Listas das greves do período podem ser consultadas em Azis Simão (1966, p. 90-98), Bóris Fausto (2000, p. 253-273), Albertino Rodrigues (1968, p. 40-42).

<sup>80</sup> Não nos parece, entretanto, que esta tendência estivesse já delineada no Decreto 979, de 1903, que admitia inclusive a formação de uniões ou sindicatos centrais. É importante registrar o delineamento orgânico desses sindicatos rurais que precederam os urbanos, o que poderia ser explicado pela constituição anterior de mão-de-obra imigrante subordinada a contratos de arrendamento nas fazendas de café já na segunda metade do século XIX, e que seriam “motivos de constantes preocupações por parte dos representantes diplomáticos de seus países de origem” (Oliveira, 2002, p.30).

de tipo federativo, inspirada na CGT francesa, e deliberou-se pela organização de greves a partir do 1º de maio de 1907, com objetivo de obter a redução da jornada de trabalho para 8 horas. Naquela época, houve a organização da greve geral que atingiu São Paulo em 1907, que embora tenha se encerrado sob o signo da vitória, não se traduziu em cumprimento do acordado pelos industriais e precedeu as duas intervenções legais daquele ano: os Decretos 1637 e 1641/1907, respectivamente normas de sindicalização e cooperativismo e de expulsão dos imigrantes. A ordem de expulsão de imigrantes - além das prisões de militantes, invasão das entidades etc. - consistirá na técnica legislativa repressiva por excelência, nessa I República, dirigida a sufocar a militância sindical de mão-de-obra fortemente migrante. O Decreto 1641 de 1907 foi o primeiro dos diplomas legais voltados para a expulsão dos estrangeiros que pudessem afetar a “segurança nacional ou a tranqüilidade pública,” excepcionando os casados com brasileiras ou com filhos brasileiros ou estrangeiros com dois anos de residência.

O mesmo deputado cristão autor do Decreto 979, de 1903, Joaquim Inácio Tosta acolheu um requerimento de regulação encaminhado por 15 corporações operárias do Nordeste (com a cópia da francesa Lei Waldeck-Rousseau anexa) e propôs o que veio a ser o Decreto 1637, de 5 de janeiro de 1907, que constitui, de fato, a primeira lei de sindicalização do país. Mas embora a tenha justificado como uma regra preventiva para estimular o espírito de harmonia, é fato que, quando de sua edição, o mar já não estava tão calmo, e em nossa laboriosa classe trabalhadora inúmeros movimentos já haviam eclodido. Freitas Júnior (1989) vê nesta regulação a influência católica, em especial da encíclica leonina *Rerum Novarum* (1891), ao admitir a regulação paralela de entidades.<sup>81</sup>

Ao contrário de significativa literatura especializada sobre sindicatos no Brasil, Wanderley Guilherme dos Santos (1998) dá especial destaque à importância jurídica desta norma de 1907, que assegurou o direito de formação de

---

<sup>81</sup> Os sindicatos poderiam agrupar profissões similares ou conexas, inclusive de profissionais liberais, se federar em uniões ou sindicatos centrais, sem limite de circunscrições territoriais, e esta federação teria os mesmos direitos e prerrogativas que os sindicatos isolados. Os sindicatos poderiam organizar instituições de mutualidade, previdência e cooperação, desde que tais entidades previdenciárias constituíssem associações com caixas autônomas.

sindicatos a todas as categorias profissionais, argumentando que o pequeno impacto no padrão de comportamento da mão-de-obra não se deve aos eventuais problemas técnicos de abrangência da regra, mas sobretudo à dinâmica real dos conflitos. Santos (1998) registra que a aceitação de que atores coletivos possam ser interlocutores no debate provocou uma fissura na ordem jurídica liberal calcada no indivíduo.

Afinal, dentre os obstáculos teóricos existentes ao estabelecimento de um Direito do Trabalho, Albertino Rodrigues destacara as insuficiências liberais da Constituição Republicana<sup>82</sup> e a cultura jurídica orientada para o privatismo. A regulação do trabalho, através da locação de serviços no projeto de Código Civil em discussão, levava a que caíssem “as questões trabalhistas [...] na jurisdição do Código Penal: daí a afirmação repetida de que a questão social na Primeira República não passava de um caso de polícia.” (Rodrigues, 1968, p.47)

É importante resgatar esses dois momentos expressivos para a codificação nacional. É deste período de construção de um Estado Nacional que datam os Códigos Penal (1890) e Civil (1916). A regulação que nossos primeiros códigos deram ao fenômeno do trabalho é similar às das codificações européias do século XIX. Sob o aspecto penal, o que interessava era a coletividade do trabalho (greve e manifestações de conflito);<sup>83</sup> sob o aspecto civil, o indivíduo em suas relações

---

<sup>82</sup> As Constituições Brasileiras, inclusive com as suas emendas, anteriores a 1988 podem ser encontradas na compilação Constituições do Brasil (Dias, 1975).

<sup>83</sup> De início fora a greve tipificada como delito no nosso Código Penal de 1890. Mas naquele mesmo ano, em resposta ao que teria sido uma campanha do recém fundado Partido Operário, houve a descriminalização da greve e a criminalização das condutas violentas individuais que pudessem ser cometidas no curso do movimento paredista, consoante a nova redação dada aos artigos 205 e 206 do Código Penal, pelo Decreto Legislativo 1.162, de 12 de dezembro de 1890. Evaristo de Moraes afirmaria já nos primeiros anos do século XX: “pela lei penal vigente no Brasil, o direito de greve está plenamente reconhecido” (1998, p.59). A tutela judicial mereceu atenção de Evaristo de Moraes (em um de seus vários artigos publicados após 1903 e reunidos em 1905 no pioneiro livro Apontamentos de Direito Operário, 1998), que se deteve em analisar a sentença judiciária de condenação penal dos diretores da associação dos sapateiros, incursos não na redação nova do artigo 206 do Código Penal, mas na redação antiga. Embora não seja da “índole do nosso direito penal, admitir-se a *societas sceleris*” [o que implicaria em improcedência de uma queixa coletiva, denunciava Evaristo] ... A diretoria condenada sofreu, portanto, o peso duma condenação iníqua, baseada em lei morta.” (1998, p. 65). A acusação da empresa, acatada pelo juízo, atribuiu à diretoria a “responsabilidade coletiva” pela manutenção e deflagração da greve dos sapateiros. Mas após a deflagração de inúmeras greves, e principalmente após a famosa “greve dos cocheiros”, a repressão policial se estendera por toda a cidade. E na greve dos

privadas, nas quais não havia espaço para a contratação coletiva nem para a intervenção de entes externos, nem Estado, muito menos sindicatos.

O Código Civil seguiu a tradição das clássicas regulações europeias da modernidade. Assim como o Código Napoleônico, porém com mais de um século de diferença, a regulação do trabalho no capitalismo brasileiro emergente surgia através da figura da locação de serviços. Se é certo que aqui se tratava da primeira regulação aplicável ao conjunto das relações de trabalho livre pós-escravidão, a incorporação acrítica, pelo nosso Direito civil, de uma figura jurídica já em crise na Europa, no momento de construção do Direito do Trabalho no mundo, também mereceu forte oposição. Com base na crítica à economia clássica, Evaristo de Moraes inspira-se na constatação da lei da concorrência na remuneração, que determinaria a fixação do salário pelo preço menor em face da abundância da mercadoria trabalho no mercado, e adverte para as conseqüências nefastas da liberdade de trabalho: “A liberdade contratual do trabalho vem dar na organização pura e simples do domínio do mais forte” (Moraes, 1998, p.16). Pugnavia por uma constituição de um contrato de trabalho diverso da figura da locação de serviços no bojo do que estava sendo constituído como o “domínio moderno do Direito Privado Social”.<sup>84</sup>

Embora o debate jurídico sobre as modalidades reguladoras aplicáveis às relações de trabalho tenha se travado durante a longa tramitação do Código Civil, em 1916 o trabalho prestado a terceiros de forma contínua se incorporaria ao mundo do Direito através da locação de serviços. E como tal, subsumido à lógica contratual do Direito privado clássico, assentada na ficção da autonomia individual da vontade e na liberdade de contratação, sem reconhecer a submissão

---

sapateiros, a reação ao “direito de não-trabalhar” (...), que aparecera “por parte do poder executivo, representado pela polícia, continuou com a intervenção do poder judiciário” (1998).

<sup>84</sup> “É preciso admitir e legalizar, até as maiores minuciosidades, conforme as indústrias e as circunstâncias do lugar, o *contrato de trabalho*, fixando as três condições: - *preço do trabalho ou taxa do salário, duração do trabalho e qualidade do trabalho*” (Moraes, 1998, p.11). (...) “Nos chamados Códigos Cíveis, muitos institutos novos podem ser admitidos, regulando o contrato de trabalho, com vantagens para o operário e sem prejuízo do capitalista. O Estado deve intervir no contrato geralmente chamado de *locação de serviços*, estabelecendo, como escreve um civilista português, o equilíbrio entre o salário mínimo e as necessidades do operário morigerado.” (Moraes, 1998, p.18).

intrínseca às relações laborais, onde o bem objeto da relação contratual não é um mero serviço, e sim o trabalho, a força de trabalho e, portanto, o próprio homem.

A Constituição Republicana e as duas grandes codificações da República Velha traçaram, pois, os parâmetros da cena normativa na qual se esboçaram as leis esparsas admitidas pela nossa historiografia como prenúncios da legislação social da I República. Embora hoje seja consensual na literatura especializada, este reconhecimento teve também sua própria história de afirmação contra aquela oficialmente construída pela propaganda política varguista e assimilada por algumas gerações de juristas e historiadores, que reafirmavam o mito da outorga da legislação por Getúlio Vargas. Evaristo de Moraes Filho (1978) foi o pioneiro em denunciar este “mito da outorga”, ao apresentar a gênese social da regulação trabalhista e buscar enfatizar a falta de efetividade das normas estabelecidas.<sup>85</sup>

Após 1908, verifica-se um certo descenso na onda de greves do primeiro período, embora naquele ano tenha efetivamente se organizado a Confederação deliberada no Primeiro Congresso Operário. A Confederação Operária Brasileira - COB chegou a reunir mais de 50 entidades sindicais do Rio, São Paulo, Bahia, Rio Grande do Sul e Pernambuco, e significava uma tentativa de organização operária para superar as derrotas nas greves do período precedente. Todas as dificuldades organizativas, a instabilidade das entidades sindicais surgidas e das próprias indústrias, além da forte repressão policial, não impediram, no entanto, que a Confederação Operária Brasileira conseguisse realizar o 2º Congresso em 1912, ainda sob influência majoritária anarquista, embora não exclusiva.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> No bojo de uma longa e percuciente análise dos diplomas legais vigentes entre 1891 até o final da década de 1940, dos projetos legislativos apresentados ao Congresso e dos programas dos partidos políticos, Moraes Filho (1978) inaugurou os estudos que resgataram este período inicial de nossa história. Salientou que as greves e as iniciativas legislativas ocorridas antes da década de 30 demonstraram ser um erro histórico, além de uma injustiça com o movimento operário admitir que a legislação social tenha sido uma dádiva estatal.

<sup>86</sup> Naquele mesmo ano, um outro Congresso Operário Brasileiro não só dará a amostra das tentativas de cooptação operária, como também da existência de outras correntes políticas atuantes no período. Reunidos no Palácio Monroe, 187 delegados de diversas entidades fundaram a CBT – Confederação Brasileira do Trabalho, que seria um pólo de articulação do sindicalismo amarelo, como se pode perceber pelo apoio oficial dado aos organizadores (deputado Mário Hermes, filho do Marechal Hermes da Fonseca, e o Tenente Serra Pulquerio).

Oliveira (2002) salienta que exatamente em 1913 intensificaram-se os conflitos trabalhistas, em um ambiente de aumento da escassez de imóveis para moradia e bens de necessidade básica, em face do afluxo populacional na capital paulista. Da mesma maneira que os conflitos do período anterior, a atuação empresarial, policial, judiciária e legislativa foi contundente no sentido de reprimir, prender, deportar e dar suporte legislativo à crescente atuação repressiva. Data desta época nova regulamentação, que autorizou a prática de tais atos contra os sindicalistas e ampliou os casos de deportação de estrangeiros, para atingir os pais e cônjuges de brasileiros, sem permitir-lhes recurso judicial contra a decisão (Decreto 2.741, de 1913).

### 3.1.1.

#### **A intensificação dos conflitos coletivos de trabalho**

A Primeira Guerra contribuiu para aprofundar a miserabilidade das condições de vida e de trabalho da classe operária, em um contexto econômico de redução das atividades fabris, de colapso cambial provocado pelas remessas de recursos econômicos para o pagamento de compromissos externos e de aceleração inflacionária, e de progressiva sensibilização das classes médias às demandas trabalhistas (Oliveira, 2002, p.33-34). O período se caracterizou por uma densidade ímpar no número de greves deflagradas no país, de ascenso do movimento operário e de hegemonia anarquista.

Duas grandes greves destacaram-se. Em 1917, no paulista Cotonifício Crespi eclodiu uma grande parede motivada pela resistência ao aumento da jornada de trabalho e pelo pleito de reajuste salarial, contra a qual a empresa decretou o lock-out.<sup>87</sup> Em 1919, a greve em São Paulo iniciou-se em protesto e

---

<sup>87</sup> A greve se estendeu por toda São Paulo, os conflitos pululavam na cidade e a morte de um operário deu uma dimensão ainda mais emocional ao movimento, que convulsionou a cidade. A greve de 1917 alastrou-se pelo Rio de Janeiro, tendo se iniciado em solidariedade aos trabalhadores paulistas, até atingir mais de 50 mil operários cariocas (Dulles, 1977, p.57). Ambas foram vitoriosas: em São Paulo, com um prometido aumento salarial de 20%, não pago por todas as empresas, e no Rio de Janeiro, com o estabelecimento da jornada semanal máxima de 56 horas e 10% de aumento.

solidariedade: um trabalhador acusou a gerência de perseguição após ter discursado no 1º de maio e foi demitido da fábrica Matarazzo.<sup>88</sup> As paralisações do período indicaram o auge da hegemonia anarquista no movimento operário brasileiro da I República. Hegemonia que, no entender de Maria Hermínia Tavares de Almeida (1978), contribuiu para a impotência política das camadas trabalhadoras, já que os anarquistas privilegiavam a luta direta, a disputa por melhores condições de trabalho no interior das empresas, e recusavam a participação no jogo político nacional. Acredita-se, no entanto, que sobre os anarquistas é importante ouvir a advertência de Ângela de Castro Gomes (2005) contra as leituras reducionistas que proliferam sobre o período. A primeira tendência contra a qual se insurge é a de acreditar que o anarquismo seria a única força organizada da I República e que todos que não fossem anarquistas seriam “amarelos” ou reformistas. E o segundo equívoco é aquele que, embora reconheça o papel dos anarquistas, busca criticar a pretensa limitação de uma prática que seria restritiva e economicista. Afinal, a práxis anarquista não dava as costas para a política, e sim concebia a luta política de uma forma mais ampla que a prática partidária e parlamentar. É importante lembrar que na República Velha não havia canais de participação para os trabalhadores no jogo político e eleitoral que permitissem um debate e uma escolha de participação ou não. O que estava em jogo era a constituição de suas identidades, de seu reconhecimento como sujeito e de afirmação do trabalho.

É exatamente após a importante onda de greves de 1917 a 1919 que a “chamada questão social sai de um quase esquecimento e se torna objeto de

---

<sup>88</sup> A paralisação atingiu outras fábricas, inclusive o interior de São Paulo, e em várias empresas conquistou-se a jornada de 8 horas de trabalho. Também no Rio de Janeiro inúmeras greves foram vitoriosas na reivindicação pela jornada de 8 horas, embora em tantas outras o mesmo direito não tenha sido alcançado. As paredes de 1919 atingiram também os estados de Pernambuco, Rio Grande do Sul e Bahia, no qual, após 5 dias de greve geral, se obteve a redução da jornada, sem redução salarial e com aumento de 20% na tabela de salários aplicada pelas indústrias (Dulles, 1977, p.81). Naquele estado, foram assinados acordos com o Centro Industrial, aplicável às fábricas de fiação e tecelagem, e editada lei estadual (1.309/1919) que fixou a jornada diária de 8 horas nos estabelecimentos industriais ou oficinas estaduais ou subvencionadas (Moraes Filho, 1978, p.201).

debate tanto no nível da sociedade civil como do Estado” acentua Boris Fausto (2000, p.159).<sup>89</sup>

Os anos 1920, no entanto, estiveram longe de inaugurar um grande silêncio para os trabalhadores. A repressão policial redefiniu os termos de sua ação (Gomes, 2005, p.11). Foi uma década em que se intensificou a disputa (no ambiente de absoluta perseguição aos anarquistas), na qual os comunistas ascenderam ao papel de força política mais importante no movimento operário. Esta repressão se intensificou não apenas através dos mecanismos públicos, como também da organização coletiva patronal para controlar e impedir a organização sindical. Foi naquela década que o CIFTSP – Centro de Indústrias de Fiação e Tecelagem de São Paulo, para exercer um controle operário maior, criou uma “rede de informações bem coordenada, dirigida contra os sindicatos,” com a adoção de listas contra grevistas e projetos de compilação e controle de dados de todos os trabalhadores, conforme circulares de 28 de abril e 8 de junho de 1921 (Dean, 1971, p.176-177).

### 3.1.2.

#### **O Tratado de Versailles e a Reforma Constitucional de 1926**

E 1919 encerrou, para Werneck Vianna, uma fase iniciada em 1891, na qual o mercado estava livre da atuação do Estado, mas sob “influência da ação organizada da classe trabalhadora” (Vianna, 1999a, p. 65). Em 1919, o Brasil

---

<sup>89</sup> Em 1919 e início de 1920, várias foram as greves de solidariedade e tantas outras que buscavam o reconhecimento dos sindicatos e das contratações coletivas. O 1º de maio de 1919 ficou na memória operária, quando a manifestação anarquista reuniu cerca de 60 mil pessoas na Praça Mauá. Além da crescente politização e mobilização, será também a época em que a “repressão ao movimento operário e aos anarquistas se torna sistemática, vindo acompanhada de uma ofensiva ideológica.” (Fausto, 2000, p. 163). Após duas greves frustradas em 1920 e desaparecimentos de dirigentes sindicais, o movimento operário entra em forte descenso. Otávio Brandão, um líder operário à época anarquista, registrou este fato com uma perplexidade que não escapou a Ângela Castro Gomes: “no 1º de maio de 1919 havia milhares de trabalhadores na rua. Foi a maior demonstração já ocorrida na cidade, com passeata, discursos, faixas e tudo mais. No 1º de maio de 1921 não houve nada.” (Gomes, 2005, p. 125).

assinou o Tratado de Versailles, através do qual assumia o compromisso de intervir nas relações de trabalho.<sup>90</sup>

A década de 1920 é um período indicativo da “crise da ortodoxia liberal”, segundo Freitas Júnior, que salienta a importância do Tratado de Versailles para a renovação do pensamento jurídico e “desmistificação do dogma da não-intervenção do Estado sobre o mercado da força de trabalho” (Freitas Júnior, 1989, p.62). Epiácio Pessoa falava em reconhecer as “reivindicações operárias justas”, embora reprimisse os movimentos operários. Nos anos de 1922 a 1926, época do governo Bernardes, houve um empenho regulamentar,<sup>91</sup> um certo intervencionismo na economia, enquanto o Brasil encontrava-se em permanente estado de sítio. Era um Brasil que assistia à fundação de seu Partido Comunista, à Semana de Arte Moderna, à eclosão do tenentismo e da Coluna Prestes.

Mas os esforços legislativos já haviam se iniciado no final da década de 1910, pelas mãos de parlamentares ligados ao movimento operário: Maurício de Lacerda e Nicanor do Nascimento. Maurício de Lacerda foi autor da proposta legislativa que resultou, em 1918, no Decreto nº 3.550, que criou o Departamento Nacional do Trabalho. Esta instituição seria regulamentada em 1923, através do Decreto 16.027, com o qual o Conselho Nacional do Trabalho buscou atribuir a seus membros capacidade de tratar de temas como a regulação laboral, os contratos coletivos, o estabelecimento de sistemas de conciliação e arbitragem, especialmente para resolver os conflitos que desembocavam em paralisações, as chamadas paredes.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> “O princípio do contratualismo individualista aproximava-se do seu fim institucional, embora se assegurasse sobrevida formal até 1926, quando só então se emendou a Constituição de 1891. A seção da locação de serviços do Código Civil vai ceder lugar ao emergente Direito do Trabalho, retificando-se o pacto liberal por pressão das classes subalternas. Um novo contratante começa a surgir legitimamente no mercado – o trabalhador coletivo organizado em sindicatos.” (Werneck Vianna, 1999a, p.92)

<sup>91</sup> Bons levantamentos das legislação do trabalho urbano e previdenciário do período encontramos em Azis Simão (1966, p.90-98 e 218-219) e em Freitas Júnior (1989).

<sup>92</sup> Desde então, procurava-se incorporar os conflitos coletivos, estabelecendo formas de composição e arbitragem (Freitas Júnior, 1989, p.64). Evaristo de Moraes Filho viu nesta normativa o objetivo de cumprir a diretriz contida no Tratado de Versailles, no sentido de se instituir um órgão estatal encarregado de organizar a legislação do trabalho e supervisionar sua aplicação (1978, p.09). Para Siqueira Neto, o Conselho de 1923 foi precursor do Ministério do Trabalho (1996, p.63). Em 1928, este Conselho teria suas funções ampliadas para incluir a

Em vez de um Código do Trabalho, das discussões congressuais de 1919 surgiu o Decreto 3.724, sobre obrigações decorrentes dos acidentes do trabalho. Na leitura de Azis Simão (1966, p.90-98 e 218-219) foi um marco na regulação do trabalho brasileira e Wanderley Guilherme dos Santos (1998) indica que as compensações sociais decorrentes da industrialização foram anteriores à regulamentação das condições concretas em que se processavam a produção e a acumulação em si. As reivindicações do movimento operário e sindical da época buscavam a normatização das condições nas quais se processava a acumulação, com pouco interesse em medidas típicas do Estado de bem-estar - assim consideradas aquelas que objetivam a garantia de um fluxo de renda aos que estão fora do processo produtivo. Apesar disso, para Santos (1998) a regulação dos acidentes de trabalho (dentre outras medidas jurídicas marcantes sobre o processo de acumulação e equidade da década posterior), indica que somente depois do início da legislação social preocupada com os problemas da equidade, por via compensatória, foram desencadeadas ações do Estado em resposta às demandas sindicais relativas aos problemas da incipiente industrialização.

Mas as intervenções legislativas prosseguiram com seu aspecto repressivo, como demonstra o Decreto 4.269, de 17 de janeiro de 1921, conhecido como Lei Infame, do senador Adolfo Gordo, pelo qual o governo poderia “ordenar o fechamento, por tempo determinado, de associações, sindicatos e sociedades civis quando incorram em atos nocivos ao bem público” (Freitas Júnior, 1989, p.75). Além do Decreto 4.247, do mesmo ano, sobre expulsão de estrangeiros com

---

fiscalização das normas trabalhistas e das disposições relativas às Caixas de Previdência e Pensão (através do Decreto 18.074). Ainda em 1919, Maurício de Lacerda participou da Comissão Especial de Legislação Social na qual os parlamentares se dedicaram a estudar o estabelecimento de um Código do Trabalho, sob sua indicação. Mas apesar de elaborado um projeto de código, não foi aprovado, sob fortes acusações de inconstitucionalidade. Naquele mesmo ano, Maurício de Lacerda foi cassado sob acusação de ser comunista, tendo sido reeleito em outras oportunidades. O Projeto de Código do Trabalho, com 107 artigos sobre contrato, jornada, acidentes, trabalho da mulher, do menor e disposições gerais, sofreu forte ataque no ambiente liberal. “Foi decisivo para o arquivamento do projeto um telegrama do então presidente do Rio Grande do Sul, o caudilho Borges de Medeiros: taxava o Código de “aberração legislativa”, inadmissível o contrato de trabalho, “em tudo quanto consagra odiosas limitações à liberdade” e inconstitucional naquilo que regulava o trabalho de menores e a jornada de trabalho.” (Rodrigues, 1968, p.53). Posteriormente foi formada uma Comissão de Legislação Social, por requerimento de Nicanor do Nascimento, para rever o projeto de Código e criar uma lei operária, também sem sucesso.

condutas nocivas à ordem pública (Dulles, 1977, p.117). Em 1922, no estado de São Paulo, houve a instituição de tribunais rurais em que órgãos colegiados integrados pelos contratantes rurais buscariam solucionar os conflitos. Contudo, não se implementaram efetivamente, tendo em vista o sistema de indicação prévia dos classistas (cf. Lei 1.869).

De início aplicável a todas as ferrovias do Brasil, a criação obrigatória de Caixas de Aposentadoria e Pensões foi determinada pelo Decreto 4.682, de 1923, proposto pelo deputado Eloy Chaves. Após foi ampliada para outras categorias, como portuários e marítimos, e em 1928, com o Decreto 5.485, estabelecido um sistema mais amplo de estabilidade no emprego, então vitaliciedade. Em 1925 seria promulgada a Lei de Férias (Decreto n.º 4.982, de 24 de dezembro), assegurando férias remuneradas de 15 dias a cada ano de efetivo trabalho aos empregados e operários dos estabelecimentos comerciais, bancários e industriais, regulamentada em 1926 pelo Decreto 17.496, de 30 de outubro.<sup>93</sup>

Em 1926, a revisão constitucional atribuiu competência ao Congresso Nacional para legislar sobre trabalho, tendo a Emenda 22 modificado o artigo 34 da Constituição Republicana de 1891. Na visão dos juristas, um “grande acontecimento, que marcaria a história do Direito do Trabalho no Brasil: pela primeira vez passava a constar da Constituição como assunto expresso” (Moraes Filho, 1978, p.211).<sup>94</sup> Mais do que estabelecer a regra da centralização em termos de competência da União para legislar de maneira uniforme sobre o tema, a reforma provocou uma fissura no sistema liberal republicano da Constituição de 1891 e asseverou que a União legislaria sobre Direito do Trabalho. A decisão de

---

<sup>93</sup> Warren Dean sugere que dificilmente a norma teria sido aprovada se não tivesse sido redigida de forma ambígua, pois os empresários defendiam eficazmente seus interesses e acreditavam que não se aplicaria aos trabalhadores horistas, o que só ficou claro com o Decreto regulamentar, quando então “ficaram apavorados. Ninguém, em São Paulo, concebera jamais a concessão de férias a trabalhadores; a medida acrescentaria, portanto, de um modo geral, cerca de 4% à folha de pagamento” (1971, p.172). Devido às pressões do empresariado, a regra só foi efetivamente colocada em prática a partir dos anos trinta.

<sup>94</sup> Nos anos 1920, assiste-se também a um movimento intenso de disputa entre centralização/descentralização político-administrativa. Neste cenário, embora o estado do Rio Grande do Sul, sob inspiração positivista, tenha editado a primeira Constituição contendo normas de proteção ao trabalho em 1891, seus parlamentares no Congresso Nacional atuaram na década de vinte contra a adoção da regulação laboral em nível federal.

intervir e regular o mercado de trabalho estava tomada e as condições institucionais para tanto criadas (Vianna, 1999a).<sup>95</sup>

Este foi, pois, um período relevante para a criação do Direito do Trabalho no país, no qual “o parlamento passa a legislar aceleradamente em matéria trabalhista. O ano de 1926 termina com boa parte das condições de trabalho recoberta pela lei, como a dos acidentes de trabalho, a de férias e a do código de menores.” (Vianna, 1999a, p.93). No bojo da revisão da historiografia sobre os direitos do trabalho no Brasil,<sup>96</sup> Werneck Vianna salientou que o intervencionismo estatal nas relações do trabalho não se iniciou em 1930. Se é certo que no pós-1930 a intervenção reguladora se acentua, seu diferencial em relação à Velha República é a inscrição do Direito do Trabalho em uma ordem corporativa (Vianna, 1999a, p.60). A primeira ruptura com a ordem liberal excludente, que possibilitou a intervenção estatal na regulação do mercado de trabalho, teria ocorrido, sem dúvida, com a Emenda Constitucional 22 e o afastamento do princípio do liberalismo profissional da primeira Carta Republicana. Naquele momento, as reivindicações operárias deixam de estar

---

<sup>95</sup> Após a Revisão Constitucional, em dezembro de 1926 foi editado o Código de Menores (Decreto 5.083), regulamentado no ano seguinte pelo Decreto 17.943-A, através do qual proibiu-se o trabalho para menores de 12 anos e, caso não tivessem completado o primário, também para os menores de 14 anos, sendo proibido o trabalho noturno. O Centro das Indústrias paulistas buscou a revogação da lei de todas as formas. Os empresários, após “entrevistas com juizes de menores, conseguiram firmar um acordo” pelo qual os adolescentes acima de 12 anos trabalhariam sem restrições (Dean, 1971, p.173). Segundo Dean, os juizes justificaram a extensão do prazo sob a alegação de que a medida proporcionaria a possibilidade de reorganização empresarial. Os empresários, por sua vez, entendiam que os operários de 10 anos eram essenciais à produção e viam no período de graça um tempo para se articularem e derrubarem a lei. De fato, a lei não foi revogada nem aplicada e, da mesma forma que a lei de férias, só haveria novos esforços estatais pela sua aplicação na década seguinte (Dean, 1971, p.173).

<sup>96</sup> A revisão desta historiografia se inicia com a crítica à outorga, com a publicação isolada de Evaristo de Moraes Filho, em 1952. No final dos anos 1960 e durante toda a década de 1970 as pesquisas passaram a reconstituir o período, não sem críticas, como os reparos que Maria Hermínia Tavares de Almeida fez à literatura que resgatou o período pré-30. Mesmo reconhecendo que a organização legal dos sindicatos profissionais livres data de 1907 e que naquela época foram editadas normas legais sobre os temas que viriam a ser regulamentados também no governo Vargas, marcas das lutas operárias ocorridas no período, em especial após a Primeira Guerra mundial, a autora sublinha que tais normas teriam sido editadas em poucos Estados, tendo pequena extensão geográfica e pouca efetividade. Além do que, a política oficial permanecia repressiva, sendo certo que apenas as 3 leis de repressão do período (Lei Adolfo Gordo, de 1913; Lei Aníbal de Toledo, de 1921, e Lei Celerada, de 1927) tinham eficácia concreta. A revisão historiográfica dos anos setenta também será revista posteriormente, mas aí o foco será outro: a natureza da legislação pós-30.

circunscritas ao espaço da empresa e do mercado de trabalho, para incidir sobre a sociedade e o Estado.

O surgimento de uma legislação social de regulamentação do trabalho urbano ainda na República Velha demonstra como as oligarquias agrárias exportadoras buscaram sustentar seu poder político em face das pressões por maior democratização do regime excludente, desanuviando com as leis laborais parte das tensões sociais. O ônus de tal regulação urbana seria suportado pelos industriais, o que contribuiu para a crise política que oporia as elites agrárias exportadoras, setores industriais e elites agrárias não-exportadoras, e culminou com o movimento político-militar de 1930 (Vianna, 1999a, p.131-133).

A década de 1920 se encerrou em meio a uma crise de tríplice dimensão: política, social e econômica (Vianna, 1999a). A de 1930 iniciou-se sob o impacto do heterônimo movimento político-militar, que levou ao poder a coalizão da Aliança Liberal, multiplicando os grupos de interesses a demandar perante o Estado. De toda forma, quando a Revolução de 1930 eclode, com ou sem crise, já havia no cenário público um novo sujeito.

### **3.2.**

#### **A Era Vargas**

A Aliança Liberal que tomou o poder em 1930 era, sem dúvida, um grupo heterogêneo, integrado por oligarquias regionais situadas na periferia da política do café-com-leite que dominara o cenário nacional na República Velha, por egressos do movimento tenentista e por republicanos gaúchos. A candidatura de Getúlio Vargas à Presidência da República defendia um projeto de reformulação das instituições e de modernização nacional com clara inspiração em ideais positivistas, ao mesmo tempo modernizador e conservador (Bosi, 1992; Fragale Filho, 1998). A defesa de um código mínimo do trabalho e a generalização da previdência eram alguns dos temas presentes no programa da Aliança Liberal, que indicam a perspectiva diferenciada deste grupo político sobre a postura a ser adotada pelo Estado nas relações econômicas.

O movimento político-militar que ascende ao governo com a Revolução de 1930 emerge na esteira da profunda crise que abalara o mundo após a queda da bolsa de Nova York, em 1929.<sup>97</sup> Nesse momento de profunda recessão econômica e crise social, a tomada de poder pela Aliança Liberal constituiu um marco no reordenamento do país, com a configuração de mecanismos de centralização política, de reordenamento institucional, com vistas a promover uma modernização autoritária das relações econômicas e sociais e o aprofundamento da construção de um Estado Nacional mais forte e intervencionista que o modelo republicano precedente.

As opções da Aliança Liberal, paulatinamente, rumaram no sentido de abandonar o liberalismo de seu programa. O Estado passou a exercer um papel primordial na coordenação das forças econômicas, atuando como um “ente comunitário sobreposto aos demais” (Vianna, 1999a, p.163) na promoção do desenvolvimento econômico e na organização das bases sociais e institucionais para o desenvolvimento. Embora a legislação social no país tenha surgido no pré-1930, após a Revolução adquiriu uma outra intensidade, integrada à perspectiva de criação de bases normativas capazes de impulsionar o desenvolvimento do país, enquanto promovia paralelamente a integração regulada das classes trabalhadoras no cenário público e construía um ideário de consenso e de harmonia de interesses pretensamente comuns para o desenvolvimento e a consolidação do Estado Nacional.

Embora já se tenha afirmado que nada mais há para ser dito sobre as relações entre a Revolução de 1930, a legislação do trabalho e sindical e o sindicalismo brasileiro em face da amplíssima bibliografia a respeito do tema (Almeida, 1982), esta historiografia está sendo revista, com a superação de velhas polêmicas e a re colocação de várias questões e controvérsias. No entanto, a

---

<sup>97</sup> Até então, a principal atividade econômica do país e fonte de ingresso de capitais, o café sofreu brusca queda no mercado internacional e o mercado interno enfrentou as conseqüências desta crise econômica, com fortes impactos na incipiente industrialização urbana. O comércio também foi seriamente afetado, com o fechamento de estabelecimentos e profundo desemprego. A recuperação da atividade econômica exigia a atuação concreta e decisiva do Estado para reorganizar as relações capitalistas de produção, amparar a agricultura de exportação de café, ao mesmo tempo em que estimulava o desenvolvimento de outras atividades econômicas.

história apropriada por parte significativa dos manuais nacionais de Direito do Trabalho permanece na disjuntiva corporativismo e fascismo como inspiradora de uma legislação outorgada e artificial, fruto unívoco de uma opção ditatorial e antidemocrática.<sup>98</sup> A identificação da CLT com a Carta del Lavoro parece ser uma metonímia infeliz, que deve ser tratada com maior cautela, já que “não por acaso esse argumento voltou a ganhar forças no momento em que entrou em pauta a revisão da CLT.” (Oliveira, 2002, p.4). Desse modo, acredita-se ser necessário distinguir na Era Vargas seus impulsos e momentos diferenciados, pois embora haja um fio condutor que une o esforço de industrialização a um centralismo autoritário, a opção e hegemonia de um projeto corporativista e ditatorial só se afirmou com o Estado Novo após o primeiro período do governo provisório e o governo constitucional, ainda que já estivesse sendo delineado dentro do governo. Além do mais, o que se convencionou chamar de direito coletivo do trabalho e de direito individual do trabalho, apesar de seu intercruzamento, não se confundem.

### 3.2.1.

#### **A Revolução de 1930 e a política trabalhista no Governo Provisório**

Embalados pelo desemprego, pela redução dos salários e pela mudança política, “os trabalhadores saudaram o governo da Revolução de 30 com uma onda de greves” (Almeida, 1978, p.186), indicando uma forte capacidade de aglutinação em um ambiente político mais distendido.

Uma das primeiras medidas governamentais foi a criação do Ministério da “Revolução”, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio – MTIC (Decreto 19.433 de novembro de 1930), para o qual foram nomeados Lindolfo Collor, como Ministro, e uma equipe mista de formação ideológica plural, integrada por egressos do tenentismo, por advogados trabalhistas, como Joaquim Pimenta e Evaristo de Moraes, com histórico de defesa de trabalhadores e sindicalistas e

---

<sup>98</sup> Há também uma tendência a optar por caminhos explicativos próprios, como aquele traçado na esteira do pensamento católico, para identificar a unicidade sindical adotada como inspiração socialista. Nesse sentido, ver depoimento de Arnaldo Süsskind (Gomes et al., 2004, p.62-63).

passagens pelo Partido Socialista, empresários, bem como por adeptos do integralismo.<sup>99</sup> A reviravolta na política estatal liberal clássica e a ação do poder público, representado pelo Ministério do Trabalho, na perspectiva de uma regulação dos conflitos subsumida aos interesses estatais, se delineava.<sup>100</sup>

Em 19 de março de 1931, o Decreto 19.770 disciplinou de modo bastante diverso do Decreto 1.607 a constituição dos sindicatos no Brasil, embora tenha mantido o princípio do exercício das atividades econômicas ou profissões idênticas, similares e conexas para a criação de sindicatos independentes entre si. No entanto, em vez de preservar o princípio liberal do Decreto anterior, que apenas exigia o depósito dos estatutos para a regularização jurídica dos sindicatos, a nova regulamentação instituía a exigência de aprovação ministerial prévia dos estatutos sindicais, para que se processassem o reconhecimento da entidade e a aquisição de personalidade jurídica própria, assim como o envio ao Ministério do número e nome de todos os associados, qualificados, e com a indicação dos locais e empresas onde exercem a sua atividade profissional (Art. 2º).<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> Embora a criação e a atuação do MTIC não tenham sido imunes às críticas empresariais, com o Ministério o empresariado não só passou a negociar a regulamentação das condições de trabalho, como também a ter acesso a um órgão público capaz de “atender seus interesses em áreas como política tarifária, importação de bens de capital e incentivos públicos” (Oliveira, 2002, p.55), em face da organização ministerial que instituiu o Departamento Nacional da Indústria (DNI), o Departamento Nacional do Comércio (DNC), o Departamento Nacional do Trabalho (DNT) etc.

<sup>100</sup> Naquele mesmo ano, duas outras normas legais foram estabelecidas: a conhecida Lei dos 2/3, que limitou a contratação de estrangeiros e reduziu a imigração de trabalhadores para o país com a contenção da mão-de-obra estrangeira nos estabelecimentos, restringindo a atuação sindical nas fábricas (Decreto 19.884, de dezembro de 1930) e a criação de Caixas de Aposentadoria e Pensões para segmentos mais amplos de trabalhadores públicos e privados dos setores de luz, telegrafia, força, bondes etc. No ano de 1931, o Ministério do Trabalho instou as entidades empresariais e sindicais a discutirem a legislação do trabalho, em processo no qual o empresariado participou efetivamente, buscando reduzir os impactos em seus negócios. Algumas leis foram editadas: o Decreto 19.808, de março de 1931, que modificou o regime de concessão de férias; o Decreto 20.459, de 1931, que determinou o pagamento de outras modalidades de benefícios pelas Caixas de Aposentadorias e Pensões; o Decreto 20.465, que estendeu a estabilidade no emprego para diversas categorias de trabalhadores (dentre os quais transportes urbanos, urbanitários e eletricitários, portuários, operadores de telégrafo...) e a primeira regra de sindicalização do novo regime foi editada.

<sup>101</sup> Toda e qualquer alteração estatutária estava subordinada à aprovação prévia do MTIC para vigorar (§ 2º do artigo 2º) e os sindicatos, as federações e confederações deveriam enviar todos os anos um “relatório dos acontecimentos sociais”, no qual teriam de constar todos os fatos que se prendessem aos dispositivos regulamentados pelo decreto, além de informar sobre alteração no quadro associativo e o estado financeiro da entidade (Art. 4º).

Além das condições específicas para a criação de um sindicato, federações e de uma Confederação Brasileira do Trabalho e uma outra Confederação Nacional da Indústria e Comércio, o Decreto inaugurou o regime da unicidade legal, importante restrição à autonomia sindical por impossibilitar o reconhecimento de mais de um sindicato em cada classe.<sup>102</sup>

Evaristo de Moraes Filho afirma que o Decreto significou “o início do controle ministerialista, embora bem intencionado” (1978, p.220) do sindicatos, em face da exigência de reconhecimento e da unicidade sindical. Na sua opinião, apesar da unicidade o decreto tinha inspiração francesa na organização vertical das federações e da Confederação Nacional e da organização pelas profissões conexas, similares e idênticas, e ainda que não fosse uma lei perfeita, significou um “grande passo no caminho da organização profissional brasileira.” (Moraes Filho, 1978, p.225). Com o controle dos sindicatos, o Estado buscava para si o monopólio da intervenção sobre o mercado, avalia Werneck Vianna, para quem a Revolução de 1930 provocou uma segunda ruptura institucional-legal na estruturação do mercado de trabalho no país (Vianna, 1999a, p.63).

Dentre os direitos sindicais, o Decreto 19.770/31 estabeleceu a proibição e a nulidade de toda e qualquer demissão, suspensão e outras penas impostas a qualquer operário ou empregado, em virtude de “notas secretas”, ou através de procedimento sem que fossem assegurados os “meios de defesa”, um importante instrumento normativo pouco salientado (§ 3º do Art. 13). A proteção contra atos anti-sindicais importava na proteção dos trabalhadores que manifestassem idéias e posições antagônicas na atividade sindical contra a dispensa, a suspensão e o rebaixamento de função ou salário, sob pena de pagamento de indenização. Se o demitido fosse estável, estava previsto que viesse a receber uma indenização

---

<sup>102</sup> O Decreto excluiu os funcionários públicos e os trabalhadores domésticos do regime legal, impediu a filiação das entidades brasileiras e de seus sindicalizados aos sindicatos internacionais, sob pena de exclusão da entidade nacional, e estabeleceu um forte regime de intervenção na vida sindical. Foram instituídos delegados ministeriais com a tarefa de assistir às assembléias sindicais e de fiscalizar as finanças trimestralmente. As entidades poderiam ser fechados por ordem do Departamento Nacional do Trabalho, as diretorias destituídas e delegados interventores nomeados pelo ministro para dirigir a entidade (Artigos 15 e 16). Os associados podiam recorrer ao Ministério para reformar qualquer decisão da diretoria da entidade sindical ou de sua assembléia, promovendo uma semi-incorporação das entidades na estrutura pública.

correspondente a 5 anos de salário. A capacidade normativa dos sindicatos foi, pela primeira vez, reconhecida em norma legal no país, mas tratava-se de uma autonomia semi-pública, absolutamente subordinada aos interesses ministeriais, na medida em que antes da execução os acordos e convenções deveriam ser ratificados pelo Ministério.<sup>103</sup>

A política trabalhista desde os primeiros anos do Governo Provisório associava uma perspectiva modernizadora com a desmobilização da ação sindical mais autônoma. O Decreto 19.770, de 1931, iniciou efetivamente o controle estatal sobre os sindicatos ao submeter as entidades reconhecidas à permanente vigilância ministerial, e impedir suas manifestações políticas ao criar sérios obstáculos para a participação dos estrangeiros na vida sindical, afastando significativa parcela de lideranças operárias. Mas a nova lei de sindicalização não foi recebida de maneira uniforme: se houve aceitação de parcelas significativas do operariado urbano, também houve resistência à política trabalhista e sindical do governo Vargas. Inúmeros sindicatos de trabalhadores resistiram a postular o reconhecimento legal como indicam o baixo número de entidades registradas nos termos do Decreto em 1931 e 1932 e declarações sindicais da época.<sup>104</sup>

Em 1931, a crise econômica agravou as condições de trabalho e as paredes atingiram 40.000 trabalhadores. O Ministério preparou, então, a regulamentação de vários anteprojetos de lei (Oliveira, 2002, p.61). No ano seguinte, as paralisações em São Paulo pugnaram pelo cumprimento das promessas da Aliança Liberal, exigindo a edição da legislação de proteção ao trabalho (Almeida, 1978).

---

<sup>103</sup> “Art. 7º Como pessoas jurídicas, assiste aos sindicatos a faculdade de firmarem ou sancionarem convenções ou contratos de trabalho dos seus associados com outros sindicatos profissionais, com empresas e patrões, nos termos da legislação que, a respeito, for decretada. (...) Art. 10. Além do que dispõe o art. 7º, é facultado aos sindicatos de patrões, de empregados e de operários celebrar, entre si, acordos e convenções para defesa e garantia dos interesses recíprocos, devendo ser tais acordos e convenções, antes de sua execução, ratificados pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.” (cf. Decreto 19.770/31).

<sup>104</sup> Em 1931, manifesto da Federação Operária de São Paulo, de influência anarquista, indicaria a resistência ao enquadramento na nova lei sindical: “Considerando que a lei sindical... visa a fascistização das organizações operárias..., considerando que o Estado carece de autoridade para interpretar fielmente as necessidades dos trabalhadores... a Federação Operária resolve: a) não tomar conhecimento da lei que regulamenta a vida das associações operárias; b) promover uma intensa campanha nos sindicatos por meio de manifestos, conferências etc. de crítica à lei; c) fazer, mediante essa campanha de reação proletária, com que a lei de sindicalização seja derogada.” (Mattos, 2003, p.14-15).

Em 1932, Lindolfo Collor foi substituído por Salgado Filho no Ministério do Trabalho e Evaristo de Moraes afastou-se da Consultoria Jurídica do Ministério indicando para substituí-lo Oliveira Viana.<sup>105</sup>

Em 1931 foi editado o Decreto 21.761, pouco estudado nos meios jurídicos. O Decreto buscou regulamentar a contratação coletiva de trabalho entre nós, conceituando a convenção coletiva como o instrumento jurídico “de trabalho e ajuste relativo às condições do trabalho, concluído entre um ou vários empregadores e seus empregados, ou entre sindicatos ou qualquer outro agrupamento de empregadores e sindicatos, ou qualquer outro agrupamento de empregadores.” (Art. 1º). No entanto, o cumprimento das convenções por todos os representados seria facultativo, e para que adquirisse obrigatoriedade haveria necessidade de submetê-las a um longo e difícil processo de extensão perante a Comissão de Conciliação, que analisaria a ocorrência dos pressupostos legais e submeteria o tema à decisão ministerial, se fossem cumpridas as praticamente impossíveis exigências (Art. 11).<sup>106</sup>

Mas antes da instituição das Convenções Coletivas de Trabalho o governo provisório tratara de instituir um mecanismo público de adjudicação dos conflitos coletivos ao prever a possibilidade de instalação de Comissões Mistas de

---

<sup>105</sup> Nesse mesmo ano, os anteprojetos de lei foram aprovados e estabelecidos o Decreto 21.175, de 21 de março de 1932, que institui a Carteira Profissional; os Decretos 21.186 e 21.364, que fixaram a jornada de 8 horas diárias no comércio e na indústria; o Decreto 21.417 A, que estabeleceu normas para a regulação do trabalho da mulher; o Decreto 22.042, que regulou o trabalho dos adolescentes nas indústrias; além da instituição das Comissões Mistas de Conciliação e das Juntas de Conciliação e Julgamento, respectivamente, pelos Decretos 21.396 e 22.132, de 1932; e da regulamentação das Convenções Coletivas de Trabalho, ocorrida através do Decreto 21.761, de 1932.

<sup>106</sup> As convenções teriam validade e obrigariam aqueles que a ajustaram, mas os membros dos sindicatos e agrupamentos de empregadores teriam, no entanto, “direito de oposição” ao seu conteúdo, a ser exercido no prazo de dez dias após a assembléia que aprovou sua ratificação. Para se eximir de aplicar a convenção, bastava que o empregador manifestasse sua recusa e abandonasse a associação após a assembléia. E durante a vigência da convenção a Comissão de Conciliação poderia suspender sua aplicação, temporária ou definitivamente, em caso de força maior. Apenas em setembro de 1934 foi celebrada no país a primeira Convenção Coletiva de Trabalho, nos termos do Decreto 21.761, entre o Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Terrestres e o Sindicato dos Proprietários de Veículos de Cargas, tendo sido aprovada pelo Ministério por atingir dois terços das categorias. Esta também foi a primeira convenção a ser estendida a todos os empregadores no ramo de transporte de cargas e mercadorias do Distrito Federal, tendo sido deferido o requerimento de extensão pelo MITC, atendendo ao pleito conjunto dos sindicatos convenentes (Ribeiro, 1967, p.65).

Conciliação, através do Decreto 21.396, de 12 de maio de 1932. Tais Comissões, integradas por um presidente indicado pelo Ministério, sem mandato fixado, e por dois, quatro ou seis vogais, propostos pelas entidades classistas em listas a serem submetidas à escolha ministerial, teriam a função de buscar conciliar os dissídios, assim considerados aqueles conflitos coletivos de trabalho.<sup>107</sup>

O sistema de adjudicação compulsória dos conflitos coletivos ia sendo configurado, já que mesmo em caso de recusa das partes de submeterem-se a um juízo arbitral, o Ministério poderia nomear uma comissão especial para proferir um laudo sobre o dissídio (Art. 15). E se estabelecia uma obrigatoriedade de canalização dos conflitos coletivos de trabalho para o interior destas estruturas administrativas, na medida em que sancionavam com suspensão ou demissão os empregados que paralisassem o trabalho sem levar suas reivindicações à conciliação prévia, que dificultassem a solução do dissídio e que se esquivassem de observância do acordo realizado ou da decisão proferida (Art. 17). Seus sindicatos poderiam ser multados e perderiam a carta de sindicalização em caso de descumprimento dos termos do Decreto (Art. 18).

Maria Hermínia Tavares de Almeida (1978) sugere que praticamente todas as medidas relativas à regulação das relações de trabalho foram adotadas neste primeiro período da Era Vargas, o do Governo Provisório, à exceção do salário mínimo e da estabilidade no emprego, sob o impulso dos tenentistas.<sup>108</sup> Mas

---

<sup>107</sup> Em caso de conflitos intermunicipais, o Ministério indicaria a Comissão que deveria buscar mediar a disputa. Esta teria de se reunir em 48 horas, discutir as propostas de conciliação e lavrar ata sobre o que foi acordado com a declaração de sua impossibilidade. Martins Filho assinala que “a atuação das comissões foi irrelevante no Brasil, por seu caráter não impositivo das soluções, tendo sido instaladas apenas 38 comissões durante o período em que funcionaram, até a instalação da Justiça do Trabalho em 1941” (Martins Filho, 1998, p.182). Não parece ter sido o caráter não-impositivo que tenha levado à irrelevância de atuação destas comissões no país, até mesmo porque uma vez submetido o conflito à conciliação nas Comissões Mistas e não sendo obtido um acordo, o presidente da Comissão poderia apresentar às partes a proposta de expor o litígio a juízo arbitral, através da assinatura de cláusula compromissória (art. 14).

<sup>108</sup> Para Maria Hermínia, os “tenentes” foram os promotores da política social do governo provisório, em consequência da luta que empreendiam contra os velhos oligarcas e pela simpatia que demonstravam aos anseios populares. A adesão à solução corporativista pelos tenentes (que já influíra de forma embrionária na edição do Decreto 19.770/31) adviria do projeto de organização do conjunto da sociedade a partir do Estado (Almeida, 1978, p.178). A leitura de Maria Hermínia atribui ao tenentismo um papel protagonista no impulso das leis do trabalho e de sindicalização na primeira fase do governo Vargas. Apesar da excessiva importância que atribui aos tenentes na formulação da legislação social brasileira, a autora não explicitou adequadamente o processo

salienta que os proprietários fabris opuseram resistência às medidas trabalhistas, em especial à lei de férias e à restrição ao trabalho infantil, tendo inclusive atrasado a implantação da jornada de 8 horas e se esquivado do cumprimento das leis sociais, pois o governo não era impermeável aos industriais, muito ao contrário.<sup>109</sup> A estratégia empresarial “admitia” a legislação com a condição de não ser “sobrecarregada com os ônus”, na tentativa de transferir para o Estado seus custos, como por exemplo no caso da licença para a gestante, que deveria ser arcada pelo Estado.

Werneck Vianna (1999a) indica uma alteração no comportamento empresarial no período. O empresariado deixou de recusar simplesmente a legislação e passou a intervir no debate da regulamentação perante o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Salienta que este segmento teria acabado por admitir a regulamentação estatal<sup>110</sup>, desde que esvaziando as convenções coletivas que abririam espaço para a permanência de uma situação conflituosa. “A burguesia industrial aceitará um direito elementar protetor do trabalho, sob a condição de que os sindicatos não invadam a arena social investidos do poder de negociar a remuneração dos seus assalariados” (Vianna, 1999a, p.221).

---

político pelo qual o tenentismo teria se inclinado às opções corporativas. Para Luiz Werneck Vianna, no entanto, o vínculo do tenentismo com as camadas médias muda de natureza ao longo de um processo de autonomização dos militares de suas bases de representação social. Neste processo que ocorre com cisões no movimento, a ênfase liberal democratizante inspiradora da Coluna Prestes é abandonada e substituída por uma proposta tutelar, inspirada no autoritarismo corporativista de Alberto Torres (Vianna, 1999a, p.139-145). O projeto tenentista se fragmenta, oferecendo participantes ao integralismo à direita, à ALN, à esquerda ou ainda ao governo central.

<sup>109</sup> Dentre tais medidas legais podem-se destacar os Decretos 21. 876 de agosto de 1932, que prorrogou o prazo para início da vigência da jornada de trabalho no comércio, e 22.033, que alterou o decreto 21. 186.

<sup>110</sup> Esta tese é refutada pelo recente livro de John D. French (2001, p. 88). No particular, acredita-se que French tem razão. A vontade de demonstrar as modificações do pensamento empresarial em relação à ortodoxia liberal que os caracterizava na República Velha fez com que Werneck Vianna tenha exagerado na percepção da “aceitação” pública da regulação estatal pelos industriais. No entanto, convergem ambas as interpretações para o fato de que a recusa empresarial sempre foi mais forte quando se tratava de reconhecer a legitimidade dos sindicatos e com eles negociar. Como diz French: “E de todas as formas de intervenção estatal nas relações industriais, era o apoio governamental a qualquer tipo de sindicalismo efetivo que resultava ser menos aceitável para os empregadores. Enquanto a resistência dos empregadores à maior parte das medidas se devia a simples preocupações financeiras, sua oposição a um sindicalismo atuante era nessa época uma questão de princípio” (French, 2001, p.88).

O papel que o empresariado industrial assume diante da regulação do trabalho demonstra que a opção corporativa desenhada a partir do Estado não teria sido implementada sem sua participação. A sofisticação e sutileza das percepções de Luiz Werneck Vianna sobre o processo de “assimilação”, pelo empresariado, do intervencionismo estatal merece registro, pois suas conclusões sobre a postura dos industriais explicam, parcialmente, especificidades da regulação do trabalho no país. Além da permanente escusa em arcar com o custo da legislação - expressa em reivindicações de sua suspensão ou do deslocamento de seu ônus para o Estado -, movem-se no sentido de que uma vez introduzida a presença estatal a questão salarial “deveria ser retirada do mercado, consistindo num affaire monopolístico do Estado” (Vianna, 1999a, p.187). Os empresários se recusaram a admitir a existência das convenções coletivas de trabalho, e embora o Estado não tenha abdicado deste instrumental de fixação salarial, sua existência se limitava à vigência jurídico-formal. Registra Werneck Vianna:

As classes subalternas, a pretexto algum, controladas politicamente ou não, com a ideologia que tivessem, teriam acesso à mesa de negociações em matéria salarial. Essa seria uma questão de império de Estado e, evidentemente, do livre jogo no mercado do preço da força de trabalho, conforme as leis da oferta e da procura. (Vianna, 1999a, p.188)

Werneck Vianna (1999a) articula a recusa do sistema político liberal pelo empresariado com as necessidades de expansão capitalista, registrando que a elevação da taxa de expropriação da força de trabalho ocupada torna-se mais difícil em um mercado livre, no qual os sindicatos podem reivindicar as questões salariais sem enfrentar restrições e têm liberdade concreta de ação. Em condições de liberdade para a fixação do preço da força de trabalho, a burguesia industrial poderia ser forçada a negociar aumentos salariais com os sindicatos, freando a expansão da acumulação.

Posteriormente, a institucionalização dos conflitos atingia os conflitos individuais. As Juntas de Conciliação e Julgamento, previstas pelo Decreto 22.132, de 25 de novembro de 1932, poderiam ser criadas a requerimento dos sindicatos interessados para resolver litígios que envolvessem empregados sindicalizados e não versassem sobre questões coletivas, embora durante o

primeiro ano de sua instituição os empregados não sindicalizados pudessem a elas submeter sua reclamação. As Juntas integravam a estrutura ministerial e eram compostas por vogais indicados pelos sindicatos respectivos e por um presidente indicado pelo Ministro do Trabalho. A instituição das Juntas de Conciliação e Julgamento foi uma das estratégias utilizadas pelo governo para atrair as organizações de classe dos trabalhadores ao reconhecimento oficial, na medida em que as organizações livremente constituídas e, principalmente, aquelas hegemônicas por militantes anarquistas, comunistas e trotsquistas resistiam a ingressar no esquema regulamentar estabelecido pelo Decreto 19.770/31.<sup>111</sup>

A fiscalização trabalhista foi um outro braço utilizado pelo Ministério do Trabalho para se firmar como um protagonista da cena política de então, atuando no sentido de conquistar espaços efetivos junto ao movimento sindical. Os fiscais do trabalho levavam à fiscalização determinados empregados com o objetivo de estabelecer novas lideranças, que passavam a ter crédito com os trabalhadores e disputavam espaço e representatividade com as lideranças de esquerda nos sindicatos, bem como se aproximavam de sindicalistas para trazê-los à órbita de influência ministerial (Gomes, 2005, p.164-165). Tal prática, iniciada na época de Lindolfo Collor, foi institucionalizada no ministério Salgado Filho, onde tais trabalhadores eram considerados “auxiliares fiscais”.

Os dois primeiros anos após a Revolução de outubro foram de reorganização sindical e de efervescência política, convivendo com a manutenção da crise econômica. A rebelião constitucionalista de 1932 e a violenta repressão federal que se abateu sobre as lideranças sindicais e políticas da classe trabalhadora principalmente em São Paulo, interromperam o processo de retomada do movimento operário. Quando a atividade industrial voltou a se expandir, em 1933, as manifestações não retornaram com a mesma ênfase, pois “ao mesmo tempo em que muitos dirigentes sindicais e militantes políticos

---

<sup>111</sup> É importante frisar que sua instituição está longe de se resumir em mera estratégia de cooptação sindical. Afinal, o período de 1931 a 1933 “foi de franca disputa física e ideológica pela liderança do movimento operário organizado, caracterizando-se pela existência paralela de um sindicalismo oficial e de um sindicalismo independente, não importando aí que tipo de corrente de esquerda o dominasse.” (Gomes, 2005, p.164-165).

proletários eram encarcerados, o governo ia promulgando leis sociais e criava, por meio das juntas de conciliação e julgamento, formas institucionalizadas e mais suaves de lidar com os conflitos surgidos nos estabelecimentos fabris.” (Almeida, 1978, p.192).

Mas a ausência de uma hegemonia clara e uma orientação unívoca entre os novos detentores do poder alçados ao MITC pela vitória da Aliança Liberal não lhes dava estabilidade para diversificar o aparato produtivo ao mesmo tempo em que reformavam as instituições políticas, temas que estavam na ordem do dia (Vianna, 1999a, p. 149). A progressiva, embora relativa, autonomia dos setores estatais diante dos múltiplos interesses conjugados na aliança vitoriosa se processaria, pois, através da incorporação de um viés corporativista: “A solução corporativista estava no ar, pois fora a idéia força do movimento de crítica intelectual ao liberalismo da Primeira República. Estava no ar e estava no mundo, que assistia à multiplicação dos movimentos fascistas.” (Almeida, 1978, p.178-179).

Enquanto a “solução corporativista” se delineava, nos anos de 1933 e 1934, o Ministério do Trabalho avançava na disputa do sindicalismo brasileiro. Além da lei de sindicalização e da reserva aos trabalhadores sindicalizados do direito de postular perante as Juntas de Conciliação e Julgamento, outras medidas de caráter premial foram estabelecidas ao lado da vigilância, controle e repressão política que se abatiam contra as entidades sindicais, dentre as quais destacam-se a criação da representação classista com assento na Assembléia Constituinte e a reforma na Lei de Férias.

Com os Decretos 21.042, 22.653 e 22.696, de 1933, seria convocada uma Assembléia Constituinte da qual participariam 40 representantes classistas escolhidos entre os sindicatos patronais e profissionais, reconhecidos na forma do Decreto 19.770/31.<sup>112</sup> Por sua vez, o Decreto 23.768, de 1934, regulamentou as

---

<sup>112</sup> Com a criação da figura da representação profissional pretendia-se, “na verdade, contrabalançar o peso dos grupos oligárquicos regionais por meio da criação de um bloco politicamente vinculado ao Governo Provisório.” (Oliveira, 2002, p.72). O governo interferiu no processo de escolha da bancada profissional à Assembléia, e ofereceu paralelamente ao empresariado facilidades no

férias remuneradas de 15 dias para parte dos trabalhadores urbanos e limitou o direito aos trabalhadores sindicalizados, mas somente aos sindicatos reconhecidos pelo Estado. Categorias se viram praticamente compelidas a buscar o reconhecimento oficial de suas entidades - como os gráficos, que durante anos reivindicaram o direito de férias remuneradas, inclusive tendo deflagrado greves para sua conquista ao mesmo tempo em que resistiam ao controle ministerial com o intuito de assegurar sua perspectiva de organização autônoma da classe. As entidades sindicais livres foram impulsionadas para o interior do aparato estatal, não só através dos mecanismos repressores, mas também através dessas normas de incentivos aos seus sindicalizados, aos quais foram atribuídos direitos específicos (Vianna, 1999a, p.184-186).<sup>113</sup>

Registre-se, entretanto, que a adesão às estruturas oficiais não foi um fenômeno linear. A partir de dados relativos ao número de sindicatos reconhecidos pelo Ministério do Trabalho até o final de 1934, Werneck Vianna indica que sindicatos livres sobreviviam fora da estrutura oficial, em situação de pluralismo real; que a adesão à estrutura corporativa se inicia a partir da periferia dos centros industriais, atingindo inicialmente um operariado mais novo, e que há, principalmente nos centros urbanos industriais, uma correlação entre enquadramento sindical, pressão institucional e coerção política. O autor salienta

---

reconhecimento de suas entidades. O impulso para a participação popular, através dos representantes profissionais, levou muitos sindicatos a postularem o reconhecimento ministerial.

<sup>113</sup> O esforço por atrair os sindicatos para o reconhecimento foi tal que, ao final, tornou-se “extremamente difícil para as lideranças de esquerda e pouco atraente para os trabalhadores sustentar a postura de defesa das associações independentes”, concluiu Ângela de Castro Gomes (2005, p.167). Suas pesquisas indicaram como as tendências mais à esquerda resistiram e acabaram tragadas pelo reconhecimento oficial de maneira não consensual, e buscaram estabelecer novas formas de resistência ao controle ministerial. Por isso, adverte ser necessário distinguir o enquadramento sindical de 1933 e 1934 de uma adesão pura e simples ao modelo de sindicalismo corporativista proposto pelo Estado. Parte da literatura viu neste momento em que as classes trabalhadoras se defrontaram com a possibilidade de participarem do Parlamento, através dos sindicatos oficiais, ou de se manterem organizadas em sindicatos livres, um momento de encruzilhada, no qual o fato de ter prevalecido a tendência à participação indicaria um cenário de adesão quase linear das entidades de trabalhadores ao Estado. Em seu clássico estudo sobre o tema, inspirado pelas leituras que salientavam o estabelecimento de um “compromisso” entre trabalhadores e empresários no país, Maria Hermínia Tavares de Almeida, por exemplo, sugere que com esta tendência à participação se definia a subordinação política da classe trabalhadora, cuja heteronomia se consolidaria após o “estrangulamento da autonomia sindical e a liquidação dos embriões de uma liderança política própria” (Almeida, 1978, p.197), através de medidas repressivas.

que o crescimento dos pedidos de reconhecimento ministerial por parte dos sindicatos paulistas, por exemplo, ocorreu por ocasião da forte repressão que se abateu sobre as entidades de trabalhadores após os movimentos políticos de 1932 (revolução constitucionalista) e 1935 (com a extinção da ANL - Aliança Nacional Libertadora). Assim, no primeiro quinquênio da década de 1930, o Estado atuou desmobilizando as classes operárias, seja através da cooptação, seja através da repressão, para logo após mobilizá-la em sua estrutura, de forma controlada.

Assim como houve resistência, houve também aceitação de parcelas do operariado urbano ao projeto corporativista (Araújo, 2002). É importante salientar que o processo de estabelecimento do corporativismo não foi isento de disputas em torno de propostas de grande complexidade. E apesar de ser possível ver traços de continuidade entre as primeiras medidas do Governo Provisório em relação aos trabalhadores com aquelas adotadas no Estado Novo, também existem continuidades, embora menores, entre a política reguladora do Governo Provisório com aquela adotada na República Velha após a Reforma Constitucional de 1926. Os debates presentes na Assembléia Constituinte de 1934 ajudam a compreender não só os projetos em disputa no cenário político do país, que envolvia interesses liberais, corporativistas, comunistas, católicos etc., bem como perceber que mesmo naquelas entidades levadas à sindicalização oficial parcelas do operariado urbano buscaram afirmar um projeto político autônomo e diferenciado do Estado getulista.<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> Nos últimos anos, uma geração de historiadores tem buscado rever a historiografia clássica que tendeu a maximizar o papel do Estado na constituição de uma identidade operária como vetor explicativo para demonstrar um processo de incorporação heterônoma e subordinada dos trabalhadores no cenário político nacional, por vezes submetidos passivamente a uma estratégia exclusiva de industrialização, por vezes atores de uma política populista: “este é um tipo de abordagem que desqualifica a capacidade de os trabalhadores brasileiros se constituírem como classe e, por conseguinte, como atores políticos.” (Souza, 2002, p. 34).

### 3.2.2.

#### A Assembléia Constituinte e a Constituição de 1934

Em meio às pressões militares de setores identificados com o movimento tenentista e com as oligarquias que derrotara, o Governo Provisório caminhou no sentido da reconstitucionalização e convoca uma Assembléia Constituinte. Instalada em novembro de 1933, a Assembléia foi palco de disputa entre os interesses liberais remanescentes, soluções autoritárias, corporativistas, tenentistas, de católicos e dos setores industriais. Dentre 40 constituintes integrantes da bancada classista, 18 representavam empregados, dois, funcionários públicos e três, profissionais liberais (Oliveira, 2002, p.72).

A Constituição de 1934 trouxe para a história constitucional do país uma ampliação dos poderes da União, com maior centralização política, aumento dos poderes do Executivo e rompimento com o bicameralismo ao definir o Senado como órgão de colaboração da Câmara.<sup>115</sup> Na nossa história constitucional, depois da decisão de intervir nas questões de trabalho propulsadas pela Reforma de 1926, foi a primeira Carta que constitucionalizou sua aplicação direta às relações privadas, com a regulamentação das condições de trabalho. A questão sindical também mereceu um tratamento singular dos constituintes de 1934.

Um conjunto significativo de direitos regulados pelas leis do período foi incorporado à Carta de 1934, que acrescentou outros mais, como o salário mínimo e a indenização por dispensa imotivada, “entretanto, essa incorporação não se deu sem lutas” (Almeida, 1978, p. 198). O Ministério do Trabalho não se furtou de apresentar seu anteprojeto de regulamentação da matéria trabalhista e sindical, que ficava muito aquém das propostas do movimento operário, o qual postulava a constitucionalização do direito às férias remuneradas, o estabelecimento de uma

---

<sup>115</sup> José Afonso da Silva (1997) salienta que essa Constituição admitiu o voto feminino, estruturou a Justiça Eleitoral como órgão do Poder Judiciário, instituiu Conselhos Técnicos para cooperação nas atividades do governo, ao mesmo tempo em que adotou o regime de convivência entre a representação política clássica com a corporativa e, o que interessa especificamente, criou dois novos títulos, sobre a Ordem Econômica e Social e sobre Família, Educação e Cultura, com normas programáticas influenciadas pela Constituição de Weimar: “fora, enfim, um documento de compromisso entre o liberalismo e o intervencionismo.” (Silva, 1997, p.83).

idade mínima para o trabalho dos adolescentes e de indenização para os trabalhadores demitidos (Almeida, 1978, p.197-243 e Viana, 1999, p.237-247). E, mesmo assim, a bancada classista dos empregadores apresentou inúmeras emendas supressivas, que buscaram transformá-lo em declarações genéricas, enquanto os classistas que compunham a bancada dos empregados “foram responsáveis pela propositura de todas as emendas que ampliaram ainda mais o elenco de medidas concretas de amparo ao trabalhador, chegando mesmo a propugnar pela distribuição dos lucros ‘excedentes’ das empresas entre os trabalhadores” (Almeida, 1978, p.201).

A Justiça do Trabalho foi estabelecida como um órgão não jurisdicional, integrado na estrutura administrativa ministerial, com a participação de representantes classistas. Reunidos no capítulo relativo à Ordem Econômica e Social, os direitos dos trabalhadores não incluíram a greve. Apresentada por delegados representantes dos trabalhadores, a Emenda 260, que pretendia estabelecer este direito para os sindicalizados foi amplamente derrotada. É significativo o discurso de um dos representantes do empresariado que, ao se insurgir contra a proposta, apresentou uma argumentação que opõe o direito de autotutela ao direito de tutela jurisdicional, ou seja, como pretexto para não reconhecer o direito de greve o opõe à Justiça do Trabalho (Horácio Lafer apud Almeida, 1978, p.202).

Na Constituição de 1934, se afirmou o princípio jurídico da completa autonomia dos sindicatos, o reconhecimento das convenções coletivas de trabalho, além de ser a única de toda a nossa história constitucional que estabeleceu que a lei deveria assegurar a pluralidade sindical (em votação vitoriosa por 113 a 83 votos), conforme podemos verificar com uma breve leitura dos artigos 120, 121 e 122.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> “Art. 120: Os sindicatos e associações profissionais serão reconhecidos de conformidade com a lei. § único. A Lei assegurará a pluralidade sindical e a completa autonomia dos sindicatos. Art. 121: A Lei proverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do país. § 1º. A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador: (...) reconhecimento das convenções coletivas de trabalho. (...) Art. 122 – Para dirimir questões entre empregados e empregadores, regidas pela legislação social, fica

Sobre a organização sindical, projetos políticos distintos se delinearão em torno das díades autonomia sindical x subordinação sindical ao Estado e unicidade x pluralidade sindical (Almeida, 1978). A única Constituição brasileira que admitiu o pluralismo o fez não por protagonismo dos empresários, que concordavam com a disciplina do Decreto 19.770, nem pelo conjunto dos trabalhadores, que desde a primeira Constituinte da qual participaram divergiam sobre esta possibilidade, mas sim pelos liberais remanescentes da I República e pelos católicos.<sup>117</sup> Embora assegurados em norma constitucional, a autonomia sindical e o reconhecimento à existência de entidades sindicais plurais estariam fadados a permanecer como uma das primeiras promessas não cumpridas do constitucionalismo no plano dos direitos sociais.

A atuação dos industriais na Constituinte é indicativa de um empresariado desesperançado do liberalismo: “para eles o dilema consistirá em como conceber e manter uma forma estatal autoritária compatível com o ethos possessivo do indivíduo liberal.” (Vianna, 1999a, p.191). Roberto Simonsen, representando os empresários, defendeu a opção por um “Estado autoritário modernizante, restrito às funções de coordenação, incentivo e prevenção dos fatores produtivos, incluindo-se “as garantias oferecidas aos elementos da produção”. (Vianna, 1999a, p.192). Aliás, a defesa de um Estado modernizador que incentivasse os fatores da produção era coerente com as relações que se delineavam então entre Estado e empresariado. No âmbito da história do Direito do Trabalho, muitas vezes nos esquecemos de salientar que o papel intervencionista do Estado na economia tinha também como objetivo financiar a industrialização do país, estimulando a acumulação de capitais através de expedientes reguladores, quando

---

instituída a Justiça do Trabalho. § único. A constituição dos Tribunais do Trabalho e das Comissões de Conciliação obedecerá sempre ao princípio da eleição de membros, metade pelas associações representativas dos empregados, e metade pelas dos empregadores, sendo o presidente de livre nomeação do Governo, escolhido dentre pessoas de experiência e notória capacidade moral e intelectual.”

<sup>117</sup> Alceu Amoroso Lima, atuante intelectual e líder católico de então, registrou que o pluralismo representara a vitória de um princípio do catolicismo brasileiro pelo qual pugnaram os círculos católicos para assegurar a “liberdade de organização, de modo que os sindicatos católicos, legalmente organizados, tenham as mesmas garantias que os sindicatos neutros.” (Proposta dos Círculos Católicos à Constituição de 1934, *apud* Moraes Filho, 1978, p.228).

não através de financiamento direto. Esta é uma questão fundamental para compreender o mercado de trabalho no país, como salientou Cardoso (2002).<sup>118</sup>

A “Constituição de 1934 refletiu a correlação de forças existentes no momento de sua elaboração: um regime liberal democrático que abrigava instituições corporativas” (Almeida, 1978, p.80) em um ambiente político-social conservador e hierarquizado, no qual se disseminavam os ideais autoritários. Embora tenha assegurado autonomia sindical e pluralismo, esteve distante de incorporar o primado da liberdade sindical, demonstrando que em nossa história constitucional a simples figura jurídica do pluralismo sindical não foi sinônimo de liberdade sindical.<sup>119</sup>

No mesmo sentido, o reconhecimento das convenções coletivas de trabalho não significou a constitucionalização da autonomia coletiva, apenas o reconhecimento de um instrumental jurídico incipiente e subordinado: as convenções coletivas, para Werneck Vianna, desarmadas do direito de greve, se instalavam no interior da ordem corporativa, cabendo ao “Estado orientar as partes para o acordo, que teria de contemplar os interesses da ‘paz social’ e os da acumulação do capital (‘os interesses econômicos do país’).” (Vianna, 1999a, p.237)

---

<sup>118</sup> “Uma das características básicas do mercado de trabalho brasileiro foi a do protecionismo do Estado, estimulando a produção industrial interna em substituição a importações, através de um fechamento do mercado brasileiro à concorrência internacional. Este processo de industrialização se traduziu em um sistema de relações de emprego sob limites legais estabelecidos através de modalidades de intervencionismo estatal. É importante sublinhar que este intervencionismo “protecionista” se traduziu em um apoio substancial ao capital, possibilitando a constituição e o desenvolvimento de uma burguesia industrial ao mesmo tempo em que regulava as relações de trabalho.” (Cardoso, 2002)

<sup>119</sup> Mas a aceitação das ‘garantias aos elementos da produção’ de que falava Simonsen (representante classista empresarial) não traduzia uma coerência entre o discurso e a atuação concreta dos empresários quando se tratava de garantir o cumprimento dos direitos adquiridos pelos trabalhadores em virtude da produção. O tema da ausência de efetividade dos direitos sociais ingressa em nosso constitucionalismo ao mesmo tempo em que se constitucionalizavam, obstados pelo ambiente político que dificultava a ação efetiva, autotutela dos trabalhadores pelos limites da fiscalização e ausência de uma atuação repressiva vigorosa do Estado contra o empresariado, além de outros motivos, dentre os quais a recusa sistemática e deliberada deste segmento de considerá-los na prática. Ao lado da busca pela constitucionalização dos direitos, os trabalhadores não abandonaram suas estratégias de autotutela. Em 1934, os movimentos grevistas, que haviam declinado no período de repressão que se seguiu ao pós-1932, voltaram a crescer “e apenas o poder de pressão dos sindicatos conferiu alguma efetividade à proteção social.” (Oliveira, 2002, p.79).

### 3.2.3.

#### O Decreto 24.694, de 1934

A derrota dos projetos que postulavam a unicidade sindical na Assembléia Constituinte, por 113 a 83 votos, não foi bem vista pelo governo constitucional, e muito menos pelos integrantes do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio: “os técnicos receberam mal essa transformação”, conta-nos Evaristo de Moraes Filho (1978, p.229). Tão mal que se apressaram em esvaziar o texto aprovado de maneira a mudar o placar, ainda durante os trabalhos da Constituinte, na regulamentação infraconstitucional.

E assim, antecipando-se à nova Carta que seria promulgada em 14 de julho, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio divulgou no dia 12 a nova regra de sindicalização, o Decreto 24.694/34. Este fato é significativo “na medida em que as linhas do Decreto em muito se distanciam da previsão constitucional” (Loguércio, 2000, p.43) ao subordinar os sindicatos profissionais às regras nele estabelecidas longe da garantia de “completa autonomia do sindicatos” e ao castrar a pluralidade assegurada na Constituição. Embora se tenha notícia de que o Decreto jamais foi declarado inconstitucional, sua regulamentação estava absolutamente distanciada das garantias estabelecidas na Carta de 1934. Os sindicatos deveriam se constituir e obter o reconhecimento ministerial para funcionar, satisfazendo regras diferenciadas de funcionamento para as entidades de empregadores e de empregados. O funcionalismo público não poderia se sindicalizar, embora desta categoria tenham sido excluídos inúmeros empregados de empresas agrícolas, industriais e de transportes controladas pelo Estado.<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup> Após cinco anos de residência no país um estrangeiro naturalizado poderia ser dirigente sindical patronal, mas deveria aguardar mais cinco anos se fosse trabalhador para exercer este mesmo direito em seu sindicato. Cada vez mais os imigrantes seriam alijados da participação sindical, dentro da estratégia de sindicalização oficial e de disputa ideológica que enfraqueceria ainda mais os remanescentes anarquistas. E enquanto os sindicatos de empregadores poderiam se constituir “por profissões ou atividades exercidas numa mesma localidade, num mesmo ou em vários Estados ou em todo o País”, os sindicatos de empregados deveriam ser sempre locais, salvo exceções determinadas pelo Ministério em casos especiais relativos a condições peculiares das profissões. Além de terem menor possibilidade de constituição de entidades com bases territoriais mais amplas, os trabalhadores deveriam se estruturar seguindo as divisões administrativas do Estado ou da União. Desta forma, embora os sindicatos pudessem ser distritais, municipais, intermunicipais, estaduais interestaduais ou nacionais, em regra os sindicatos dos trabalhadores

A regulação da vida interna dos sindicatos ampliou-se, com o estabelecimento de regras e quorum para eleição das diretorias dos sindicatos de empregados (Art. 14, § 1º). Determinaram-se os casos de inelegibilidade, definiram-se regras para votações por escrutínio secreto em assembleias sindicais, foi mantida a proibição de participação em entidades internacionais e tornou-se privativo o termo sindicato das organizações profissionais registradas e, em consonância com a nova regulamentação, proibida a utilização da denominação de “sindicatos” às entidades que pretendessem permanecer autônomas. Dentre os direitos dos sindicalizados foi estabelecida a proibição de transferência unilateral dos dirigentes, a preferência, em igualdade de condições, para a admissão dos empregados sindicalizados nos trabalhos em determinadas empresas, bem como a proibição de descontos em folha de pagamento unilateralmente pelo empregador, salvo quando autorizado por lei, por convenção ou pelo própria entidade sindical. Através desse Decreto, buscou-se também ampliar o controle da mão-de-obra ao exigir que apenas os empregados que possuísem a Carteira Profissional poderiam sindicalizar-se. Os trabalhadores já sindicalizados que não tivessem a carteira deveriam ser excluídos dos sindicatos se não as obtivessem no prazo de seis meses.

O Decreto 24.694 conseguiu impor uma regulação, limitando a pluralidade sindical imposta pelos artífices ministeriais da nova ordem sindical brasileira na

---

deveriam ser locais, ou seja, pulverizados por diversas bases territoriais. Os estatutos sociais, suas reformas, um livro de registro dos associados, as atas de constituição e eleição deveriam ser enviados ao Ministério, para embasar o pedido de reconhecimento. O processo administrativo de reconhecimento diferenciava, na prática, os sindicatos consoante suas atuações concretas e inclinação política de suas direções sindicais. A exigência de envio anual de relatório dos acontecimentos sociais ao Ministério do Trabalho, contendo todos os registros relativos à alteração no número de sócios e nos estatutos permaneceu, assim como a possibilidade de recurso contra as decisões das diretorias e das assembleias para a “autoridade competente”. Este dispositivo foi responsável por manter a possibilidade ministerial de intervenção nas entidades, pois embora no regime do Decreto não pudesse haver intervenção *ex officio* nos sindicatos, o Ministério passou a interferir indiretamente, através deste expediente de recursos. O Decreto estabeleceu nominalmente as confederações que poderiam ser criadas, seus nomes, suas categorias, fixou suas sedes obrigatoriamente no Distrito Federal e manteve maior flexibilidade para a organização patronal, quando possibilitou que às suas Confederações poderiam se associar, além das federações, também sindicatos. Mas também admitiu a formação de uniões municipais compostas por diversos sindicatos “destinadas a coordenar os interesses gerais das respectivas profissões” (Art. 24). Este tipo de união intersindical posteriormente foi proibido.

Assembléia Nacional Constituinte.<sup>121</sup> Evaristo de Moraes Filho afirma que com as condições impostas para criação dos sindicatos era praticamente impossível a organização realmente plural, pois ao exigir que cada entidade fosse integrada por um terço da mão-de-obra existente no país, a rigor, por “simples contagem nos dedos”, no máximo dois poderiam vir a ser criados, e assim “com a limitação (...) não ocorreu o caos que tanto temia Oliveira Viana, com a sua dupla autoridade, de jurista e sociólogo. Nunca chegamos a ter – repita-se – uma verdadeira e profunda pluralidade sindical.” (Moraes Filho, 1978, p.230-231). Parte significativa dos juristas dava sustentação à organização corporativa em gestação e, ao lado dos tenentes, buscava assentar os “pressupostos fundadores de uma nova legalidade em torno do ponto de gravidade do Estado, que identificarão à nação” (Vianna, 1999a). O Decreto 24.694 é uma boa demonstração do peso desses valores no momento de construção de uma ordem corporativa.

Os mecanismos de controle sindical avançavam em reação à intensificação das lutas sindicais a partir do governo constitucional<sup>122</sup>, observa Marco Antonio Oliveira (2002, p.68), mas mesmo assim ainda havia um pluralismo de fato, e a adoção de mecanismos de controle não se traduziu em imediata perda de autonomia. Em relação aos empregadores, o Ministério do Trabalho sempre foi mais tolerante e aberto às suas solicitações organizativas, tendo inclusive admitido reformas legais para incorporar suas organizações à sindicalização oficial, o que possibilitou que o ritmo de reconhecimento das entidades sindicais patronais crescesse após 1934. Apesar de obter o reconhecimento legal de suas modalidades

---

<sup>121</sup> Sobre o regime sindical praticado na égide da Constituição, Amauri Mascaro do Nascimento registra: “Não é possível aceitar que foi respeitada a plena autonomia sindical. Houve restrições à liberdade de administração do sindicato, tanto assim que nas assembleias sindicais havia a presença permanente de um delegado do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Não é possível, também, concluir que havia autonomia de organização sindical, quando se sabe que foi elaborado um plano de confederações, segundo o setor de atividade econômica correspondente, especificando o número de confederações e de suas respectivas áreas” (Nascimento, 1989, p.65-66).

<sup>122</sup> José Albertino Rodrigues indica a perplexidade de um trabalhador que por ocasião do 1º Congresso Sindical dos Trabalhadores Baianos, em 1936, apontou para o desvirtuamento das funções sindicais no Decreto: “Certo é que este decreto já procura corresponder ao desejo da maioria dos trabalhadores de colaborar com os governos em assumptos econômicos e de interesses profissionais, mas deixa os sindicatos inteiramente à margem de tudo que se relaciona com o papel que os sindicatos representariam no meio onde tivessem seu funcionamento.” (Rodrigues, 1968, p.89)

de organização, os empresários traçaram uma estratégia de defesa: paralelamente à entidade oficialmente reconhecida (e submetida aos controles estatais) como sindicato, seria mantida uma entidade jurídica de direito privado. Essa associação, composta pela mesma diretoria,<sup>123</sup> assumiria o papel de articular os interesses empresariais no caso de intervenção ou fechamento dos sindicatos oficiais pelo Estado.

Mas as brechas entre a vontade da Constituição e do Executivo possibilitaram uma relativa autonomia concreta das entidades em face do Ministério durante este interregno, do qual a intensificação da vida operária e sindical é testemunha (Vianna, 1999a, p.247). Os anos de 1934 e 1935 foram de ampla efervescência política e agitação operária. Uma Frente Única Sindical (FUS) foi criada sob influência de militantes comunistas e organizou um Congresso Sindical Nacional, no qual seria criada a Confederação Sindical Unitária do Brasil (Mattos, 2003, p.17). Inúmeras greves foram deflagradas com o objetivo de assegurar o cumprimento da jornada de oito horas e obter reajustes salariais. Alexandre Fortes e Antonio Luigi Negro (2003), ao examinar algumas greves do período que lutaram pela aplicação da lei e para assegurar a auto-aplicabilidade da legislação (como, por exemplo, a greve dos padeiros de Porto Alegre, que durou mais de dois meses), salientam que tais movimentos impulsionaram a questão dos direitos para o debate público, e registram como a capacidade de negociação do movimento operário se afirmou neste primeiro momento, para depois ser suprimida no processo de dismantelamento e subjugação. Em reação a um conjunto de interpretações que sublinham a passividade dos trabalhadores e o artificialismo de direitos (Carvalho, 2002,

---

<sup>123</sup> Esta estrutura se manteve na FIESP/CIESP. Apenas nas eleições para a gestão 2004-2007 houve uma diferenciação de distintas diretorias para estas entidades, em um mesmo mandato. Segundo os Estatutos do CIESP (Centro de Indústrias do Estado de São Paulo), os sindicatos das indústrias, filiados à FIESP, poderão associar-se ao CIESP, que dentre outras funções institucionais encontra-se a de “participar de associações congêneres e de convenções de interesse da Indústria, prestigiando sua organização sindical, com a qual, por intermédio de sua Confederação, Federação e Sindicatos, manterá laços de estreita cooperação”. (CENTRO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO,[2005])

p.126), para os dois autores a atuação concreta dos movimentos operários no período recoloca a questão da construção dos direitos no espaço público.<sup>124</sup>

### 3.2.4.

#### **O Estado Novo, a Constituição de 1937 e a dominação corporativista**

A intensificação do debate público no período pré e pós-Constituinte pode ser medida não apenas por concentrar o maior número de greves da década, como também pela articulação e organização de grandes entidades políticas atuando no cenário nacional. Ao reunir um amplo leque de forças políticas, desde comunistas, socialistas, tenentistas, liberais democráticos, a Aliança Nacional Libertadora – ANL congregou cerca de 100 mil membros e atuou na formação de uma organização intersindical: a Confederação Unitária do Brasil. Cinco dias após o primeiro Comício da ANL, Getúlio Vargas reagiu e editou a Lei de Segurança Nacional, o que levou à dissolução da Confederação, enquadrada como atentatória à segurança por instigar a luta de classes (Vianna, 1999, p.251). A Lei de Segurança Nacional continha significativas restrições às atividades públicas e limitava outras manifestações políticas. O MITC, que já interferia nos sindicatos, prossegue em sua ação: se pluralidade sindical houve neste período teria sido por obra dos sindicatos de carimbo patrocinados pelo Ministério, principalmente após a posse do novo Ministro, Agamenon Magalhães (Oliveira, 2002, p. 81; Gomes, 2005). Amplia-se o consenso antiliberal, pois os liberais, “assustados com as classes subalternas”, deixaram de recusar a organização autoritária do estado corporativo (Vianna, 1999a, p.252).

A literatura especializada converge ao indicar que o Estado Novo, do ponto de vista das classes trabalhadoras e de suas lideranças autônomas, iniciou-se em

---

<sup>124</sup> “A existência de um debate assim – a propósito de parâmetros normativos voltados à legitimação ou recusa de direitos contemplados (repouso semanal, férias) ou ignorados (greve) pela legislação – questiona a idéia de a incorporação dos direitos ter acontecido dissociada de uma noção de espaço público. O processo de reelaboração que lentamente transformou a definição de regras legais mínimas para as relações de trabalho em algo aceito com relativa naturalidade (inclusive para os próprios trabalhadores) ocorreu tanto no enfrentamento e no debate público quanto na esfera privada, e de fato os dois espaços se fizeram imbricados.” (Fortes e Negro, 2003, p.200).

1935 com a repressão às organizações sindicais, prisão de inúmeros sindicalistas, proibição de reuniões públicas. Tal repressão se intensifica após o movimento protagonizado em outubro de 1935 por uma ANL que, na clandestinidade, se alinhara às diretrizes do Partido Comunista. No mundo sindical, a ditadura anteciparia um longo período de violência e de reforço de inclusão dos sindicatos (novos e remanescentes) em uma estrutura corporativa que paulatinamente ganhava corpo.

O Estado Novo é declarado através da Carta de 1937, outorgada por Vargas em novembro, ao mesmo tempo em que foram dissolvidos a Câmara e o Senado Federal.<sup>125</sup> A Carta de 1937 previa um plebiscito para sua ratificação que jamais foi convocado: a pura e simples ditadura foi instituída no país.<sup>126</sup> Ao golpe não se opuseram os industriais ao contrário das crises de 1930 e 1932 (Dean, 1971, p.226). O governo Vargas efetivou uma política estatal de estímulo à industrialização e adotou posturas econômicas intervencionistas, o que lhe possibilitou reorientar as importações que se concentraram em bens de capital em detrimento de bens de consumo, além de ampliar o financiamento público direto para todos os setores da elite econômica do país. Assumiu, pois, uma postura econômica de incentivo industrial que vinha sendo postulada por representantes do empresariado brasileiro. Os militares e a burocracia estatal também não apresentaram oposição à ditadura, apresentada como instrumento de

---

<sup>125</sup> Como a Constituição de 1934 proibia a reeleição, as forças políticas iniciavam suas articulações para as eleições e diminuía as chances de Vargas permanecer no poder através de um testa-de-ferro. A proximidade eleitoral estimulava a radicalização das posições políticas e o crescimento dos integralistas justificaria o golpe, do ponto de vista do ditador. Mas além das explicações políticas, Warren Dean registra que em 1937 o país atravessava uma crise econômica que Vargas atribuía à queda do preço do café no mercado internacional, embora o valor total das exportações do país não tenha sido alterado. O aumento das importações provocou um desequilíbrio da balança comercial e a crise econômica se acentuaria.

<sup>126</sup> A Carta visava a fortalecer o golpe do Executivo, reforçando-o em todos os aspectos: intervir de forma mais ativa no processo de elaboração das leis, reduzir o papel do Parlamento e maximizar a intervenção presidencial em todos os setores da vida pública brasileira. Com ela declarou-se o estado de emergência (Art. 186), permitindo a Vargas promover a censura da correspondência e de todas as comunicações, suspender a liberdade de reunião, podendo suas forças estatais efetuar buscas e apreensões em domicílios, além de promover detenções, desterro, residência forçada e outras medidas de privação de liberdade (artigo 168). Sob o argumento de sanar a desordem, os “dissídios partidários”, impedir a “notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos”, como afirma em seu preâmbulo, a Carta de 1937 promoveu a “absorção do indivíduo pelo Estado, com a subsequente negação da legitimidade do conflito como forma de convivência necessária no jogo democrático” (Vianna, 1999a, p.266).

racionalização, de desenvolvimento econômico e de controle tecnocrático (Dean, 1971).

A crítica hegemônica ao liberalismo reinante no início do século XX em nossa sociedade, a partir de uma matriz autoritária, embalou e construiu um conjunto de interpretações e pensamentos diferenciados que, de mãos dadas com sua expressão corporativista, teve na pena de Francisco Campos uma de suas melhores traduções: a Carta de 1937, a “Polaca”.

A Carta previa também a constituição de um Conselho da Economia Nacional, composto por representantes dos vários ramos da produção nacional, designados pelas associações profissionais ou sindicatos reconhecidos, com atribuições diversas dentre as quais as de promover a organização corporativa da economia nacional; estabelecer normas relativas à assistência prestada pelos sindicatos ou institutos; editar normas reguladoras dos contratos coletivos de trabalho entre os sindicatos da mesma categoria da produção ou entre associações de duas ou mais categorias; propor ao Governo a criação de corporação de categoria etc. No capítulo da Ordem Econômica (e não mais ordem social e econômica), afirmou ser o trabalho um dever social, dentro de uma economia na qual o Estado, direta ou indiretamente, deveria “coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado” (Vianna, 1999a, p.270).<sup>127</sup>

Em suas contundentes e corretas críticas à Carta de 1937, Evaristo de Moraes Filho salientava que ao contrário da Constituição de 1934, fruto de um processo democrático, tinha-se “um documento feito por amigos do novo Ditador, e todos eles com um acentuado pendor corporativista e fascista (...) E imitamos,

---

<sup>127</sup> “Numa Constituição em que cada dispositivo declarava a morte do homem liberal, a propriedade individual emerge fortalecida. Disfarçada por detrás da organização da vontade nacional, a propriedade se vê diante de uma denúncia do sistema liberal que, ao invés de condená-la, só a exalta. Legitima-se, sem o acanhamento de 34, o *desideratum* do homem possessivo – acumular. Ressalva-se, no entanto, os limites com que se defronta para atingir seu objetivo, expressos pela vontade da nação organizada politicamente, pelo Estado e sua política de grandeza nacional” (Vianna, 1999a, p.270-271).

copiamos, traduzimos simplesmente.” (Moraes Filho, 1978, p.243).<sup>128</sup> E nos indica inúmeros trechos adaptados da Carta del Lavoro que geraram a redação do artigo 138 da Carta outorgada.<sup>129</sup>

Atualmente, entretanto, é de fundamental importância distinguir o conjunto da legislação social do país da solução corporativista e desatrelá-la do Estado Novo, superando as interpretações que só viram aquisição de direitos em “ambientes de nula ou baixa participação política” e que tendem a realçar o “pecado de origem dos direitos sociais” (Carvalho, 2002). Além de desprezar a complexidade do longo processo de disputas, conquistas e derrotas das classes trabalhadoras em momentos de maior ou menor autonomia, as resistências diretas e indiretas, bem como as assimilações parciais, recusas e contestações destes direitos por parte do empresariado, a identificação dos direitos sociais e trabalhistas com o autoritarismo, hoje não é mais apenas uma dentre outras tantas leituras possíveis para a questão; é uma leitura que cabe bem em um ambiente ideologicamente propício à sua extinção. Portanto, deve-se mais do que nunca ter cautela ao tratar do tema.

---

<sup>128</sup> Em 1943, ano da deposição de Mussolini, Oliveira Viana publicou seu livro “Problemas de Direito Sindical”, evitando esta comparação e reiterando que se buscou fugir da “cópia pura e simples do paradigma estrangeiro”, do “figurino transatlântico”, pois em vez da cópia “o que nos cabe é criar o nosso tipo de organização sindical ou corporativa; nosso, independente, próprio, ajustado às nossas linhas de corpo e de espírito.(...) E foi justamente o que se fez: *a nossa legislação sindical não é obra de decalque; é, ao contrário, obra planejada, executada e acabada tendo sempre o Brasil à vista.*” (Viana, 1943. p. XIII-XIV).

<sup>129</sup> “Art. 137 - A legislação do trabalho observará, além de outros, os seguintes preceitos :a) os contratos coletivos de trabalho concluídos pelas associações, legalmente reconhecidas, de empregadores, trabalhadores, artistas e especialistas, serão aplicados a todos os empregados, trabalhadores, artistas e especialistas que elas representam. (...) Art. 138 - A associação profissional ou sindical é livre. Somente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas de Poder Público. (...) Art. 139 - Para dirimir os conflitos oriundos das relações entre empregadores e empregados, reguladas na legislação social, é instituída a Justiça do Trabalho, que será regulada em lei e à qual não se aplicam as disposições desta Constituição relativas à competência, ao recrutamento e às prerrogativas da Justiça comum. A greve e o *lock-out* são declarados recursos anti-sociais nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional.” (Brasil, Constituição de 1937). Segundo Evaristo de Moraes Filho, trata-se de uma reprodução quase fiel (com exceção apenas ao universo dos abrangidos pelas convenções coletivas) da Declaração III, de 21 de abril de 1927, da *Carta del Lavoro*.

Mas isso não significa ignorar que aquela regulação constitucional estreita semelhança com a Carta del Lavoro no que se refere à organização sindical. E em especial, que apesar de o texto afirmar que a “organização sindical é livre”, a norma jurídica dele resultante não assegurou a liberdade sindical; antes declarou sua morte, coerente com o sistema implantado. A opção antiliberal pelo sistema corporativista desenhava uma estrutura jurídica para uma organização sindical que busca sua integração com o Estado. Não o sindicato pessoa jurídica de direito público, no rumo da Lei Italiana 26, mas uma entidade publicizada por mecanismos de reconhecimento estatal e com funções delegadas de Poder Público. Se as associações profissionais poderiam ser livres, no reino desta liberdade o Direito não lhes reconheceria nenhuma função e prerrogativa de ação, nem de representação sindical. Os sistemas jurídico e institucional só admitiriam faculdades para aqueles sindicatos que fossem reconhecidos pelo Estado e que exerceriam funções delegadas do Poder Público. Estavam delineados os conceitos que estruturariam o chamado regime corporativista, em especial: representação legal da categoria, contribuições de natureza tributária e funções delegadas do Poder Público.

Enquanto a Constituição de 1934 afirmara um reconhecimento das Convenções Coletivas de Trabalho, que foram mantidas atreladas ao reconhecimento sindical e à aprovação Ministerial, na de 1937 as convenções foram admitidas como instrumento jurídico para uma gestão corporativa da economia, competindo ao Conselho Nacional de Economia expedir a regulação aplicável a tais contratos. Evaristo de Moraes Filho salienta as alterações promovidas no regime dos contratos coletivos. Além de adotar a nomenclatura italiana do “contrato coletivo de trabalho”, houve uma restrição de seus titulares apenas aos sindicatos legalmente reconhecidos, únicos dotados de prerrogativas para sua elaboração, com o desaparecimento dos “agrupamentos de fato, amorfos, pluralizados, como titulares desse direito” (Moraes Filho, 1978, p.251).

Antecipava assim uma definição que a Consolidação das Leis do Trabalho lhe emprestaria logo após.<sup>130</sup>

A Justiça do Trabalho permanecia na órbita ministerial e exigiria uma regulamentação específica. O ingresso das paralisações no Direito constitucional ocorreria através de uma técnica específica de recusa: equiparou-se a greve ao lock-out patronal, e ambos foram declarados recursos nocivos e anti-sociais, contrários ao interesse de uma nação/Estado que afirmava o trabalho não como um direito, mas como um dever social. Há uma clássica definição sobre os sistemas jurídicos de tratamento da greve, proposta por Calamandrei, que se apresenta como um recurso didático bastante utilizado para demonstrar a historicidade da greve: a greve-delito, a greve-liberdade e a greve-direito (Valverde, 1978, p.90). Mas estes distintos momentos entre a criminalização, a tolerância e o reconhecimento não devem ser compreendidos de maneira linear, estática, que reduz o desenvolvimento dos Direitos do Trabalho no mundo e no nosso país, como essas fases se sucedessem no tempo de maneira a avançar rumo a um maior regime de proteção e garantia. O tratamento dado à greve entre a reforma do Código Penal, em 1890, até a Constituição de 1937 é uma demonstração clara de como a juridificação da greve pode instaurar um sistema de criminalização ou de desmaterialização ainda maior do que se permanecesse a greve no reino da liberdade, ou em um regime de tolerância.

O corporativismo implantado claramente a partir de 1937 adquire vigência e eficácia, sendo aplicado plenamente no país ao menos até o fim da ditadura Vargas. Demonstrou ser um regime de controle dos sindicatos e do mercado de trabalho, que passaram a gravitar em torno do Executivo e dos interesses

---

<sup>130</sup> No tocante à abrangência subjetiva das convenções coletivas, o mundo jurídico se debruçou sobre a contradição existente entre o artigo 138 e a letra “a” do artigo 137. Moraes Filho (1978) indica que esta polêmica doutrinária da época pode ser bem representada pelas posições diferenciadas assumidas por Cesarino Júnior e Oliveira Viana. O primeiro realçava a antinomia e propunha solucioná-la com a leitura de que a obrigatoriedade para os associados decorreria unicamente da representação legal, ao passo que poderia haver sua extensão para toda a categoria por ato ministerial. Da natureza do contrato coletivo, Oliveira Viana (1938, 1943) deduzia sua aplicação genérica e vinculativa a todos os integrantes da categoria, mas permaneceu em minoria e a concepção majoritária afirmou a eficácia subjetiva apenas aos associados dos sindicatos. Constitucionaliza-se a noção de categoria, no lugar de profissão, distinguindo-se entre categoria econômica e profissional.

empresariais canalizados para o interior do Estado. A Carta de 1937 afirma o caráter público assumido pelos conflitos e os retira do âmbito dos interesses privados. Adalberto Cardoso registra que os “interesses privados de capital e trabalho foram como que aplainados até o ponto em que revelassem sua ‘essencialidade pública’, isto é, o ‘interesse geral’ pelo desenvolvimento” (Cardoso, 2002, p.15). O corporativismo que se implantou entre nós se traduz em controle sindical em face da recusa empresarial de participar das negociações coletivas, com o que o instituto das convenções coletivas não teria “vigência real”, pois o empresariado ignoraria “as veleidades do Estado em compeli-lo a aceitar o fator trabalho como interlocutor numa mesa de negociações.” (Vianna, 1999a, p.259). A constitucionalização do instituto de um contrato coletivo de trabalho que deveria fixar inclusive o regime interno das empresas, além do preço do salário e da jornada de trabalho, sem a possibilidade de recurso à greve e subordinado a diretrizes que seriam fixadas pelo Conselho Nacional de Economia, indicava o surgimento de uma “autonomia coletiva” nada autônoma, de uma autonomia pública e subordinada ao Estado dentro de uma ordem totalmente corporativa:

Pelo sistema colaboracionista do corporativismo, após a brutal desmobilização operária iniciada em 1935, procurava-se agora mobilizar a classe operária para o interior dos sindicatos postos sob controle do Ministério do Trabalho. O constructo do jurisdicismo vitorioso, todavia, jamais se concretizou segundo as intenções do plano original. O que fora concebido para ser um mero sistema elementar dos direitos do trabalho transformou-se no seu único direito. A empresa permaneceu à inteira discrição do capital, repelindo a proposta de tentar a ‘colaboração’ operária nas questões da sua disciplina interna, desconhecendo-se o preceito constitucional da regulamentação dos salários nos contratos coletivos de trabalho. (Vianna, 1999a, p.276).

O corporativismo no país adquiria naquele momento uma feição crua de controle e repressão às entidades sindicais de trabalhadores. Ao canalizar os conflitos para uma esfera pública em que “fosse possível neutralizar a desigualdade de poder econômico, produziu efeito contrário, aprofundando de forma definitiva a desigualdade do poder político entre trabalhadores e patrões.” (Costa, 1998, p.119). Ao estudar a ação empresarial e seus nexos com o corporativismo, Vanda Ribeiro Costa (1998) realça que embora o sistema

unificasse a terminologia jurídica para estender a expressão sindicatos e sindical também ao fenômeno do associativismo patronal, na realidade o tratamento dado às organizações de empregadores permitiu que estas preservassem a autonomia, ampliassem sua organização e encontrassem caminhos institucionais no interior da máquina de governo para postular e reforçar seu poder. Isso desequilibrou ainda mais as relações entre capital e trabalho. Nesse sentido, Vanda Ribeiro Costa sugere que o corporativismo possibilitou o fortalecimento das elites e de suas organizações, que passaram a utilizar as novas prerrogativas inclusive para a organização de cartéis, servindo para “deflacionar os custos da organização do capital” (Costa, 1998, p.124). Salienta uma importante característica que ajuda a compreender a especificidade histórica de estruturação das Relações Coletivas de Trabalho no país: “O corporativismo no Brasil se caracteriza por um formato organizacional, no qual a classe trabalhadora e a classe patronal não se encontram, não se tocam, não interagem, não se relacionam, tendo cada uma como seu interlocutor único o Estado.” (Costa, 1998, p.121).

#### **3.2.4.1. A Lei Orgânica de Sindicalização Nacional e o imposto sindical**

Removidos os ‘obstáculos liberais’ presentes na Constituição de 1934 e constitucionalizada na Carta outorgada a opção autoritária, a ditadura de Vargas poderia construir um terreno institucional de consolidação de estruturas corporativas. Para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio já não havia por que manter um Decreto que visava articular suas pretensões de controle da organização sindical com a Constituição precedente que afirmara a autonomia sindical. Em 1939, o Decreto 24.694 foi substituído pelo Decreto-Lei 1.402, de 5 de julho, conhecido como a Lei Orgânica da Sindicalização Nacional. Segundo palavras de Oliveira Viana, Consultor Jurídico do MTIC e um dos ideólogos mais importantes desta ordem institucional, na medida em que o sindicato se projeta para fora dos limites de seu quadro associativo, “um novo regime jurídico teria que regular a sua constituição e as suas atividades, regime imposto pela necessidade que tem o Estado de vigiar o modo por que estas associações exercem

os poderes de autoridade pública a elas delegados” (Viana, 1943, p.7, sem grifo no original).

Embora possam ser encontrados elementos corporativos desde o Decreto 19.770/31, primeira regulamentação sindical pós-revolução, e até mesmo na estrutura sindical existente após a Constituição de 1934, a imposição de seu modelo definitivo ocorre sob a égide da Carta outorgada em 1937, que aprofundou a orientação do sistema que passará a orbitar especificamente em torno do Estado. Muito citada, não sem razão, é a exposição de motivos desta Lei Orgânica de Sindicalização Nacional - LOSN que resume com precisão seu projeto: “Com a instituição desse registro, toda a vida das associações passará a gravitar em torno do Ministério do Trabalho: nele nascerão, com ele crescerão; ao lado dele se desenvolverão; nele se extinguirão.” (apud Rodrigues, Mattos, 2003, p.19).

No Decreto-Lei 1.402/39 (LOSN), encontramos as origens do Título V da Consolidação das Leis do Trabalho: capítulo a capítulo descortina-se ao leitor uma primeira versão dos artigos e da terminologia que acompanhará a estruturação jurídica do sindicalismo brasileiro por mais de meio século. Investidura, delimitação de base territorial, carta de reconhecimento, intervenção e interferência ministerial, associações sindicais de grau superior, cassação da carta, enfim toda uma tecnologia legislativa de controle e ordenação.<sup>131</sup>

O processo de transformação de uma associação profissional em sindicato encerrava-se com a expedição de uma “carta de reconhecimento”, na qual o Ministério delimitava a base territorial do sindicato, e estabelecia os limites

---

<sup>131</sup> Em dois capítulos, o Decreto-lei definia as associações profissionais, os sindicatos, o reconhecimento e a investidura sindical, estabelecendo direitos e deveres para os sindicatos, dentre os quais os de fundar e manter escolas, hospitais e instituições de assistência sindical, promover a conciliação nos dissídios de trabalho e manter serviços de assistência judiciária para os associados (artigo 5º). As garantias e as prerrogativas legais dos sindicatos “foram mantidas, mas o que até então figurava como ‘atribuição’ passou a ser considerado ‘dever’, evidenciando a intenção de se reforçar o caráter assistencial e de colaboração de classes dos sindicatos oficiais.” (Oliveira, 2002, p.90). As associações profissionais deveriam satisfazer uma série de requisitos para serem reconhecidas como sindicatos (artigo 5º), dentre eles o de reunir um terço dos exercentes da profissão ou das empresas e de exercício do cargo de presidente por brasileiro nato e dos demais cargos por brasileiros. Mas ao Ministério se reservava a prerrogativa de reconhecer, como sindicato, associação com sócios em número inferior ao que a lei determinava. Uma única associação poderia ser reconhecida como sindicato, como representante da categoria, estabelecendo o chamado monopólio da representação da categoria, em face do binômio categoria/base territorial.

objetivos de sua atuação e capacidade de representação territorial. Apenas excepcionalmente poderiam ser constituídos sindicatos nacionais, caso fossem atendidas as peculiaridades das profissões e apenas se autorizado pelo Ministério do Trabalho. Tratava-se de um mecanismo de fragmentação dos sindicatos profissionais em múltiplas entidades, que poderiam ser distritais, municipais, intermunicipais, estaduais e interestaduais (artigo 7º). A investidura correspondia ao ato administrativo de concessão da carta sindical com o reconhecimento da associação profissional fixada pelo Ministério.

O conceito de “associação profissional mais representativa” deveria ser considerado no momento da investidura sindical, embora não fosse fixado por critérios objetivos e sim “a juízo do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio”, conforme estabelecia o artigo 9º do Decreto ao indicar como alguns dos “elementos” para o convencimento ministerial o número de sócios, os serviços sociais mantidos e o valor do patrimônio adquirido pela entidade, não sem antes estabelecer que estes eram elementos dentre outros. Ou seja, a investidura sindical se constituiria como um ato ministerial discricionário.<sup>132</sup> O

---

<sup>132</sup> Se nas regulamentações anteriores fixavam-se os objetivos legais dos sindicatos, agora exigia-se que nos seus estatutos declarassem ser “órgão de colaboração com os poderes públicos e as demais associações no sentido da solidariedade das profissões e da sua subordinação aos interesses nacionais” (artigo 8º). E que observassem durante todo o seu funcionamento a “abstenção de qualquer propaganda de doutrinas incompatíveis com as instituições e os interesses da Nação” (artigo 10, “a”). Estas regras foram incorporadas posteriormente à CLT, em seus artigos 518 “c” e 521 “a”, com o objetivo de afastar os dirigentes sindicais ideologicamente afinados com programas políticos que contrariassem as diretrizes governamentais autoritárias. Toda a administração do sindicato foi delimitada. Em vez de dez dirigentes sindicais efetivos, previstos no Decreto 24.694, a nova regulamentação limitou a sete o número máximo de membros da administração a serem eleitos por assembleia geral (artigo 11 do Decreto-lei 1402 de 1939, artigo 522 da CLT) e instituiu a regra da eleição indireta do presidente, a ser escolhido pela diretoria da entidade. Um conselho fiscal de três membros seria eleito para fiscalizar a gestão financeira da entidade. As eleições sindicais também foram minuciosamente reguladas, tornando inelegíveis segmentos inteiros do movimento operário ao impedir a eleição de comunistas, anarquistas, socialistas e todos aqueles que professassem “ideologias incompatíveis com as instituições ou os interesses da Nação” (Artigo 19, “a”). Os presidentes das seções eleitorais seriam estabelecidos pelo Ministério, que regularia o processo eleitoral. A interferência na vida sindical não parava aí: o artigo 21 estabelecia que nenhuma diretoria seria empossada sem que a respectiva eleição houvesse sido aprovada pelo Ministro do Trabalho. A “má-conduta” era outra causa de inelegibilidade de dirigentes que atuava como fator de controle das entidades. A intervenção ministerial poderia se realizar de ofício, sem a necessidade de recurso ao Ministério por qualquer associado, como no regime precedente. O Decreto-lei 1402 era taxativo a respeito, mas não excluía a possibilidade de recurso dos associados ao Ministério. A gestão financeira era absolutamente controlada, já que todos os orçamentos deveriam ser aprovados anualmente pelo Ministério, que fixaria os percentuais a serem recolhidos a um fundo de reserva. A inexistência de condições

Decreto estabeleceu ainda a prerrogativa dos sindicatos de impor contribuições a todos aqueles que participassem das respectivas categorias. O imposto sindical obrigatório seria posteriormente regulamentado pelo Decreto 2.377. Desta regulamentação foram excluídos do direito à sindicalização os trabalhadores rurais (art.58), os funcionários públicos, os servidores das instituições paraestatais (art. 53) e os trabalhadores domésticos.

Os mecanismos de interferência estatal foram ampliados e as técnicas de controle sobre as entidades sindicais aperfeiçoadas: “a legislação do Estado Novo atarrachou os controles e depurou a estrutura definida em 1931 de suas virtualidades mobilizadoras e unificadoras com a eliminação dos organismos horizontais do tipo das centrais sindicais...” (Almeida, 1982, p.340).<sup>133</sup> A

---

financeiras para o exercício de suas funções também seria motivo para que o Ministério determinasse a cassação da carta de reconhecimento dos sindicatos (§ 3º do Artigo 40 do Decreto 1402). O governo poderia também revogar a investidura sindical, com a cassação da carta de reconhecimento, no caso de o sindicato “não obedecer às normas emanadas pelas autoridades corporativas competentes ou pelas diretrizes da política econômica”, ou “criar obstáculos à sua execução”, assim como se recusar a formar federação ou confederação determinada pelo Presidente da República. Este é um dispositivo bastante esclarecedor do ponto de vista da estruturação jurídica, pois ao atribuir ao governo a possibilidade de ordenar aos sindicatos que se organizassem em federações ou confederações demonstrava claramente o objetivo de desvincular a organização sindical da vontade e da decisão da coletividade. O regime das federações e confederações estabelecido se assemelhava ao do decreto anterior, com a delimitação legal das confederações existentes. Alterava o número de sindicatos necessários para criar as federações (agora não inferior a cinco) e as confederações (apenas três federações). Tais entidades, definidas como de “grau superior”, deveriam ser constituídas pelo critério da homogeneidade, o que impedia o reconhecimento das “federações ecléticas” organizadas pelo empresariado, dentre as quais a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP. A exigência de organização sindical através do critério de similaridade, conexidade e identidade com sua extensão idêntica para entidades profissionais e econômicas, com a proibição de organização horizontal da classe, atingiria em cheio também a organização industrial paulista, que não poderia ser mantida conforme as novas regras. Mas após um grande debate técnico, aliado à pressão política da FIESP sobre o Ministério, suas reivindicações foram atendidas, como se verá mais adiante. De toda forma, nos primeiros anos do Estado Novo houve um crescimento do número de reconhecimentos de entidades patronais, maior proporcionalmente que o das representações de empregados. E não obstante a ampliação do número de sindicatos de trabalhadores, estes sindicatos sofriam um processo de esvaziamento de sindicalizados (Vianna, 1999a, p.283-289).

<sup>133</sup> Registre-se a falta de consenso na literatura sobre os impactos da regulação sindical da década na mobilização ou desmobilização dos trabalhadores. Werneck Vianna dá destaque à desmobilização do sindicalismo autônomo e ao esvaziamento dos sindicatos no final da década, em face dos mecanismos de coerção (1999a), tese com a qual não compartilha Tavares de Almeida (1978). Maria Hermínia Tavares de Almeida também reduz o peso dos mecanismos de repressão direta ao movimento dos trabalhadores no processo de reconhecimento dos sindicatos e insiste que “a coação policial não explica a virada do movimento trabalhador na direção dos sindicatos reconhecidos pelo ministério, que já era nítida às vésperas da Assembléia Constituinte.” (Almeida, 1982, p.346).

reconfiguração do sistema sindical brasileiro se completaria através de outros dispositivos legais no período, em especial com a aprovação do Decreto-Lei 2.377, de 1940, sobre o pagamento das contribuições sindicais obrigatórias; a edição do Decreto-Lei 2.381, de 1940, que aprovou o quadro das atividades e profissões, e as diretrizes para o enquadramento sindical, bem como fixou a contribuição para as entidades sindicais de grau superior, além de várias Portarias Ministeriais.

Com a estruturação e definição do enquadramento sindical e o imposto sindical se completava a organização jurídica do sindicalismo urbano brasileiro. Com a aprovação do quadro de atividades e profissões e dos parâmetros básicos de enquadramento sindical, tornou-se regra a associação pelo critério da identidade e exceção a constituição de sindicatos pelos critérios de similaridade e conexidade. Somente seriam admitidos aqueles que representassem categorias conexas e similares quando não pudessem ser criadas eficientemente entidades isoladas, pelo critério da homogeneidade, a juízo da Comissão do Enquadramento Sindical.<sup>134</sup> O Quadro de Atividades e Profissões continha, então, a organização paralela das categorias econômicas e profissionais, a partir da definição das

---

<sup>134</sup> A Comissão de Enquadramento Sindical foi instituída no âmbito do Ministério do Trabalho e deveria definir o enquadramento das entidades sindicais, resolver as dúvidas e controvérsias surgidas na ocasião e rever a cada quatro anos o quadro de atividades e profissões, com o intuito de adequá-lo às condições econômicas e profissionais do país. Era integrada por cinco representantes de diversos segmentos do Executivo, dois das Confederações Sindicais, um dos empregadores e outro dos empregados. As demandas empresariais acabaram sendo contempladas pelo Ministério, que estabeleceu um mecanismo específico para o reconhecimento da organização horizontal da classe empresarial, reunindo em uma só associação sindical integrantes de várias categorias, sem que ficassem limitadas aos critérios da similaridade, conexidade e identidade. O Decreto-lei 2.381 abriu a válvula de escape ao sistema corporativo para acomodar os interesses empresariais ao estabelecer que o Presidente da República, a seu juízo exclusivo, poderia autorizar o reconhecimento de federações compostas de sindicatos pertencentes a vários grupos. Segundo Rezende Puech, este seria um dos pontos em que o sistema brasileiro teria se distanciado do italiano ao admitir as “federações heterogêneas no âmbito patronal, mantidas em desatenção ao critério diferenciador”, enquanto às entidades de trabalhadores “não foi permitido o agrupamento por classe, vinculando, somente, pelas profissões” (Puech, 1975, p.47-48). As demandas empresariais foram fortes, conforme anunciado por Oliveira Viana, que neste ponto foi vencido, não convencido (Viana, 1943, p.68), e permaneceu se insurgindo contra a interpretação “latitudinária da lei”, que admitiu as federações de tipo genéricos: “Federação-ônibus” como as denominou por conservarem a organização classista precedente, unificando o interesse de todo o setor industrial paulista. Oliveira Viana, claramente preocupado em compatibilizar o sindicalismo com o corporativismo, não admitia uma organização de todo um ramo industrial, porque ela não se prestaria a servir as funções normativas para regulamentar a profissão; “só poderia, realmente, servir para fins de mera defesa da classe” (Viana, 1943, p.73), e a representação da classe seria incompatível com um sindicalismo integrado em uma estrutura corporativa.

confederações gerais. A organização paralela dos sindicatos em categorias profissionais e econômicas é um dos fatores destacados por Michel Hall (2002) a indicar que embora existam diferenças notáveis, há similaridades entre os regimes italiano e brasileiro. Mas, para o autor, nenhum dos regimes levou o Estado corporativista a sério na prática, o que explicaria por que não conseguiram superar a estrutura dual da organização sindical, sem integrá-los totalmente em uma única estrutura corporativa que negasse a divisão de classes. Hall salienta que tanto os empregadores brasileiros, quanto os italianos “conseguiram evitar a sua inclusão numa estrutura corporativa autêntica” (Hall, 2002, p.23). Parece-nos, entretanto, que independentemente do que seria a estrutura corporativa autêntica, imaginada por seus teóricos que projetavam uma determinada modalidade de organização do Estado e das corporações, não há como deixar de reconhecer como corporativista a estrutura jurídica do sindicalismo brasileiro de então.

Impor contribuição para os membros das categorias foi uma outra prerrogativa atribuída aos sindicatos reconhecidos pelo artigo 138 da Constituição de 1937 e assegurada genericamente na Lei de Sindicalização. Em julho de 1940, em paralelo à definição de enquadramento, foi editado o Decreto-lei 2.377, que estabeleceu o imposto sindical. Devido por todos que participam das categorias econômicas ou profissionais, seria pago “em favor da associação profissional reconhecida como sindicato representativo da mesma categoria” (art. 2º), anualmente, no valor correspondente à remuneração de um dia de trabalho, no caso dos empregados, e de uma importância fixa conforme o capital registrado, no caso dos empregadores, ou fixado pelo Ministério no caso dos trabalhadores por conta própria. Para serem admitidos em quaisquer empregos, o empregador deveria exigir a prova da quitação do imposto sindical (artigo 10). Dos recursos recolhidos anualmente, vinte por cento seriam destinados em favor das entidades de grau superior (Federações e Confederações).<sup>135</sup> O imposto sindical acabou por

---

<sup>135</sup> Os recursos do imposto sindical deveriam ser aplicados na assistência médica, à maternidade, e dentária, na assistência judiciária, nas escolas de alfabetização, em cooperativas de crédito e consumo, em colônias de férias, bibliotecas etc., conforme definidos em regra legal e fiscalizados por uma Comissão do Imposto Sindical (Decreto 4.298, de 14 de maio de 1942). Kenneth Paul Erickson (1979) explica que se uma greve fosse considerada ilegal, o Banco do Brasil congelava as contas do imposto sindical dos sindicatos, para evitar a utilização daqueles recursos nas

ser um fator de desestímulo à filiação sindical no país. Era compulsório para toda a categoria, mas apenas os filiados às entidades sindicais tinham acesso ao conjunto de serviços que o imposto pretendia financiar. Desta forma, o aumento do número de sindicalizados nas entidades sindicais implicaria na redução do acesso destes associados aos serviços assistenciais estruturados para atender um conjunto limitado de pessoas. O imposto sindical se apresentaria, pois, como argumentou Cardoso (1999b, 2002, 2003), um fator de limitação estrutural da filiação sindical.

A instituição da contribuição sindical obrigatória foi “o ponto alto da estratégia de utilização de sanções premiais”, segundo Freitas Júnior (1989, p.98), que sublinha a ampliação do número de reconhecimento de sindicatos após a vigência do imposto sindical. Para o autor, mais do que um modelo jurídico-político, o corporativismo expressou “uma técnica de disciplina dos comportamentos sociais, particularizante, detalhista, bem como mediatizada por procedimentos de coerção ininterrupta, difusa e minuciosa” (Freitas Júnior, 1989, p.94), ao combinar mecanismos repressivos e promocionais, sanções premiais e sanções penais, visando obter o comportamento desejado. Sem dúvida, o imposto sindical constituiu um mecanismo de sanção premial que estimulava o reconhecimento dos sindicatos, mas ao mesmo tempo financiava o redirecionamento das atividades sindicais para a atuação assistencial.

Ângela de Castro Gomes (2002, 2005) sustenta que na primeira metade da década de 1940 a política governamental foi direcionada para a busca de adesão ao sistema através de mecanismos de difusão ideológica. Ao lado de um discurso político que desqualificava os direitos políticos, em um ambiente coercitivo e ditatorial, haveria a construção de uma estratégia política de valorização da figura de Vargas, com técnicas de difusão e de propaganda da legislação social, com o

---

atividades da paralisação. Além de pretender transformar os sindicatos em “dispensários de serviços sociais”, o imposto teria sido, assim, um dos mecanismos de controle crescente dos sindicatos (Erickson, 1979, p.59). Tais funções estariam mais adstritas com o novo papel reservado aos sindicatos e, assim, abandonava-se a velha tradição da extinta luta de classes, nos dizeres de Oliveira Viana, para adquirir “um outro sentido mais vasto e mais transcendente” (Viana, 1943, p.77-78).

objetivo de ampliar as bases de legitimação de seu governo.<sup>136</sup> Segundo a autora, como a organização corporativa não deslanchava a contento do regime, em face das baixas taxas de sindicalização nos sindicatos oficiais, e no novo contexto internacional marcado pela perspectiva de derrota dos países autoritários do Eixo, o governo “desencadeou um grande esforço de produção de políticas públicas capazes de atrair os trabalhadores e dar ao regime bases de legitimidade ainda não alcançadas.” (Gomes, 2002, p.36-37).

### 3.2.4.2. Salário Mínimo e Justiça do Trabalho

Embora previstos desde a Constituição de 1934 e mantidos na Carta outorgada de 1937, apenas na década de 1940 foram efetivamente implementadas duas importantes instituições de nosso sistema nacional de relações de trabalho: o salário mínimo estabelecido em lei e a Justiça do Trabalho. O primeiro, anunciado no 1º de maio de 1940, e a segunda, inaugurada em 1º de maio de 1941, no âmbito das festividades de propaganda organizadas na década, no esforço de difusão ideológica organizado pelo Governo Vargas. A determinação de que o Estado deveria fixar um salário mínimo e intervir no mercado para regular o patamar inicial do preço da mão-de-obra advém da Constituição de 1934, regulamentada em lei ordinária em 1936. Mas a primeira tabela estabelecendo a remuneração mínima foi fixada apenas em 1940. Há um grande debate na literatura em torno do salário mínimo e do papel da legislação do trabalho na industrialização brasileira, sendo um dos temas que mobilizaram as disputas interpretativas sobre o período Vargas.

---

<sup>136</sup> Para a autora, o fenômeno que denomina a “invenção do trabalhismo envolveu a articulação de políticas públicas diferenciadas e também um complexo conjunto de interesses e de crenças, do qual participaram, de forma ativa, também os trabalhadores.” (Gomes, 2002, p.34). Parece, entretanto, que a política desenvolvida nos últimos anos do Governo Vargas, buscando uma base de sustentação eleitoral que lhe permitisse permanecer no poder após a redemocratização, se é um bom eixo explicativo para compreender a dimensão simbólica e o processo de construção e difusão da mitologia da outorga dos direitos pelo Estado; despreza, por outro lado, a necessária articulação entre o projeto corporativista e a industrialização do país. É necessário lembrar que, embora durante a guerra tenha sido disseminada a ideologia da outorga, naquele período boa parte dos direitos trabalhistas foi suspensa sob a justificativa de se tratar de um esforço de guerra.

Francisco de Oliveira (2003) debruçou-se sobre o valor do salário mínimo na perspectiva de rebater teses correntes que salientavam o caráter redistributivista do populismo brasileiro pós-1930. Para Francisco de Oliveira, a fixação do salário mínimo não significou a institucionalização de um patamar superior aos que poderiam se estabelecer no mercado de trabalho industrial. Na Era Vargas, o Estado teria agido para institucionalizar as regras do jogo de mercado e naquele contexto “o papel da institucionalização do salário mínimo reveste um significado importantíssimo para a acumulação do setor urbano-industrial da economia” (Oliveira, 2003, p.81). Em breves linhas, a adoção de um preço uniforme para a mão-de-obra evitaria a elevação salarial de certas categorias que poderiam se beneficiar do aumento do valor de sua força de trabalho especializada em situações de escassez desta mão-de-obra.<sup>137</sup>

Maria Hermínia Tavares de Almeida refuta as explicações que articulam legislação social com acumulação industrial (Almeida, 1978). A industrialização do país teria se realizado sob complexas condições e, para a autora, não há provas que permitam afirmar que os fabricantes de bens de produção necessitavam nivelar os salários por baixo para incrementar a produtividade, já que nos anos 1940 não sofriam mais limitações à importação do maquinário necessário ao processo de fabricação em grande escala. Neste sentido, os grandes proprietários de empresas de bens-salários simplesmente repassavam para os preços os aumentos com suas folhas de pagamento, e absorviam as pequenas empresas que não conseguiam manter suas taxas de lucro da mesma forma (Almeida, 1978, p.253-254). Para esta vertente de pensamento, a instituição do salário mínimo e a implantação da legislação social no Brasil ocorreram quando não havia uma fração de classe hegemônica e da burguesia industrial que controlasse o aparelho estatal. Ou seja, como o Estado operava de maneira autônoma poderia garantir a

---

<sup>137</sup> Destaca Francisco de Oliveira o efeito indutor do salário mínimo na fixação dos demais salários, já que a definição do preço do trabalho deixa de ter como parâmetro as condições concretas do mercado e da produtividade do setor ou ramo industrial, para se referenciar no salário mínimo fixado pela lei. Assim, o preço do trabalho passa a ser determinado para o conjunto do sistema e não apenas pela empresa. A utilização específica de critérios baseados nas necessidades de alimentação de um trabalhador, sem nenhuma referência à incorporação da produtividade da economia, demonstraria como o salário mínimo seria um salário de subsistência, ou melhor, de reprodução da força de trabalho (Oliveira, 2003, p.81).

ordem com a fragmentação política de todas as forças sociais e estabelecer uma regulação social mínima (Almeida, 1978, p.252).

Uma terceira leitura foi proposta por Werneck Vianna (1999a). Entende o autor que, embora tivesse mobilizado os agentes do capital para a consecução dos objetivos estatais, no primeiro momento a ordem corporativa não conseguiu articular de forma eficiente os trabalhadores em sua órbita, em face do esvaziamento dos sindicatos oficiais. O Estado passou, então, a incentivar a sindicalização e a instituir mecanismos de promoção do sindicato oficial, além de buscar a mobilização das classes subalternas para a adesão ao ideário estatal. É nesse contexto que se insere a regulamentação do salário mínimo, cujo valor foi fixado pelo Estado após pesquisa feita pelo Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho do MITC.<sup>138</sup>

Vianna salienta que além da importância de uma norma estatal fixando um piso salarial para cada uma das regiões do país, há que se referir ao fato de que o salário mínimo passou a ser utilizado pela Justiça do Trabalho como parâmetro decisório nos dissídios coletivos (Vianna, 1999a, p.298). O que nos remete ao processo de estruturação e funcionamento da Justiça do Trabalho, instância governamental que somente se incorporará à estrutura judiciária do país após seus quinze anos.

---

<sup>138</sup> Luiz Werneck Vianna analisou dados relativos aos salários pagos no Brasil e em São Paulo, levantados naquela pesquisa pelo Ministério do Trabalho e Indústria, utilizando também valores pagos nas áreas rurais, bem como propostas apresentadas por comissões ministeriais. A tabela salarial adotada seria resultante de uma acanhada fórmula de salário mínimo biológico e ainda que tenha melhorado a remuneração dos trabalhadores urbanos não-industriais o salário mínimo situou-se em um ponto próximo à média observada no sistema urbano-industrial, prejudicando o salário dos trabalhadores qualificados (Vianna, 1999a, p.294). Desta forma, o “salário mínimo se transformava, conseqüentemente, num instrumento efetivo para a acumulação industrial, mantendo os salários do exército industrial orbitando numa trajetória pouco acima da mínima.” (Vianna, 1999a, p.298). Subjaz a esta interpretação a compreensão de que a complexidade do processo de implantação do corporativismo e de regulação do mercado de trabalho exige a utilização de múltiplos parâmetros analíticos, dentre os quais o papel das ideologias e das opções políticas concretas dos diversos atores sociais, além das variáveis econômicas. Ou seja, é necessário conciliar na análise a economia com a política, e buscar compreender as opções políticas dos atores, sem olvidar que está em discussão o momento histórico de construção das bases para a diversificação da estrutura produtiva do país, com incentivos estatais à industrialização, promovendo a expansão do capitalismo e a rearticulação das atividades produtivas no país.

As origens da Justiça do Trabalho remontam às Comissões Mistas de Conciliação e às Juntas de Conciliação e Julgamento criadas em 1932, bem como ao Conselho Nacional do Trabalho, criado em 1934 para atuar como um órgão deliberativo deste sistema laboral, no bojo da regulamentação do artigo 122 da Constituição de 1934 (Decreto 24.784, de 1934). Até 1937 haviam sido instaladas 75 Juntas de Conciliação no país e 38 Comissões de Conciliação dos conflitos coletivos funcionariam até 1941 (Martins Filho, 1998, p.182-183). Mas para que fosse criado efetivamente um organismo integrado e estruturado de solução de conflitos trabalhistas, ainda que não jurisdicional, o país assistiu a um longo debate parlamentar e doutrinário durante toda a segunda metade da década de 1930 até sua regulamentação entre 1939 e 1940 (através dos Decretos-Leis 1.237 e 1346 de 1939, e Decretos 6.596 e 6.597/40), e sua instalação efetiva no 1º de maio de 1941.

O Anteprojeto de Organização da Justiça do Trabalho, elaborado pela equipe coordenada por Oliveira Viana, foi encaminhado em 1935 ao Congresso Nacional, quando era Ministro do Trabalho Agamenon Magalhães. A Justiça do Trabalho, no entanto, só foi realmente organizada a partir da aprovação do Decreto-Lei 1.237, editado em 2 de maio de 1939, com o objetivo de dirimir os conflitos oriundos das relações entre empregadores e empregados reguladas na legislação social. Sua estrutura nacional se compôs de Juntas de Conciliação e Julgamento, estabelecidas com competência municipal ou intermunicipal, de Conselhos Regionais do Trabalho, com jurisdição interestadual, e de um Conselho Nacional do Trabalho.

A Justiça do Trabalho não integrava a estrutura do Poder Judiciário e se organizava levando em conta a representação paritária de seus órgãos. As Juntas de Conciliação e Julgamento eram compostas por um presidente e por vogais designados pelo presidente do Conselho Regional, dentre os nomes constantes das listas encaminhadas pelas associações sindicais de primeiro grau.<sup>139</sup>

---

<sup>139</sup> Já os Conselhos Regionais do Trabalho eram compostos por um representante dos empregadores e outro dos empregados, mas sua estrutura não era paritária, já que além do presidente havia mais dois membros “especializados em questões econômicas e sociais e alheios aos interesses profissionais”. Os vogais representantes eram indicados por associações sindicais de

À Justiça do Trabalho foram estabelecidas inúmeras diretrizes interpretativas e de conduta aos seus juízos e tribunais, em clara distinção dos demais ramos judiciários, com vistas a uma atuação como tribunais corporativistas.<sup>140</sup> A subordinação dos interesses das classes aos interesses públicos e da coletividade é uma clara diretriz corporativista que pretendia subsumir toda sociedade no interesse da “nação”. Para tanto, impõe-se aos juízos e tribunais do trabalho empregar “os seus bons ofícios e persuasão no sentido de uma solução conciliatória dos conflitos,” assim como observar, por ocasião dos conflitos salariais, o primado da limitação do preço da força de trabalho para assegurar condições de acumulação adequada do capital ao estabelecer que a fixação do “justo salário” dos trabalhadores deveria permitir também uma “justa retribuição às empresas”.<sup>141</sup>

---

grau superior (federações) e nomeados para um mandato de dois anos pelo Presidente da República. Dentre as atribuições dos Conselhos Regionais encontramos as decorrentes de sua competência normativa, pois poderiam “a) conciliar e julgar os dissídios coletivos que ocorrerem dentro da respectiva jurisdição; b) homologar os acordos celebrados nos dissídios a que se refere a alínea anterior; c) estender as suas decisões, no casos previstos nos artigos 65 e 66; d) estender a toda categoria, nos casos previstos em lei, os contratos coletivos de trabalho; e) rever as próprias decisões, conforme o disposto neste Decreto-lei. O Conselho Nacional do Trabalho, com jurisdição nacional, foi definido como o “tribunal superior da Justiça do Trabalho” e obteve regulamentação própria através do Decreto-lei 1.346, de 15 de junho de 1939. O Conselho Nacional do Trabalho, origem do atual Tribunal Superior do Trabalho, compunha-se de 19 membros, nomeados em comissão pelo Presidente da República, que designava seu presidente e dois vice-presidentes. O Conselho Nacional do Trabalho poderia se reunir em composição plena ou através de duas Câmaras distintas, a Câmara de Justiça do Trabalho e a Câmara de Previdência Social, sendo que apenas a primeira integrava a Justiça do Trabalho (cf. Decreto-Lei 1.237/39).

<sup>140</sup> São as seguintes as diretrizes corporativistas estabelecidas nesta regulamentação e que permanecem orientando a atuação da Justiça do Trabalho até os dias de hoje: “Art. 94 Na falta de disposição expressa de lei ou de contrato, de decisões da Justiça do trabalho deverão fundar-se nos princípios gerais do direito especialmente do direito social, e na equidade, harmonizando os interesses dos litigantes com os da coletividade, de modo que nenhum interesse de classe ou particular prevaleça, sobre o interesse, publico. § 1º os juízos e tribunais do trabalho empregarão sempre os seus bons ofícios e persuasão no sentido de uma solução conciliatória dos conflitos. § 2º Tratando-se de conflito sobre questões de salário, serão estabelecidas condições que, assegurando justo salário aos trabalhadores, permitam, também, justa retribuição ás empresas interessadas” (cf. Decreto-Lei 1.237/39).

<sup>141</sup> É importante registrar estas diretrizes como diretrizes de uma ordenação corporativista da sociedade, principalmente em um ambiente e em uma época que busca se afastar de todas as instituições sindicais corporativistas, esquecendo-se que o corporativismo era uma ideologia que se consubstanciava em diretrizes interpretativas e de atuação, muito mais do que meras instituições definidas. Assim é importante relembrar que na década de 1990 em processo de depuração daquilo que se consideram resquícios do corporativismo autoritário, em especial extinguindo com a representação classista na Justiça do Trabalho e reduzindo o poder normativo da Justiça do

A estruturação da Justiça do Trabalho foi precedida por um longo debate teórico e legislativo desde o envio do Anteprojeto Ministerial ao Congresso para apreciação, em fins de 1935. A nomeação do deputado Waldemar Ferreira para relatar o Projeto de Organização da Justiça do Trabalho deu origem a um amplíssimo e importante debate teórico e político com Oliveira Viana.<sup>142</sup> Ferreira, um adepto da cultura jurídica liberal clássica, de forte acento normativista, que apreende o conflito jurídico como um antagonismo entre cidadãos independentes, livres e atomizados, e para quem a ordem constitucional tem vida própria, regulada pela razão e independente das demandas da sociedade, irá se opor à proposta governamental de estruturação da Justiça do Trabalho (Faria, 1992, 1995). Na opinião de Ferreira, a intervenção do Estado, no regime de livre mercado, deveria ter a finalidade de assegurar os efeitos e conseqüências dos contratos livremente realizados. A proposta de Vianna, por sua vez, parte do pressuposto de que somente o Estado teria condições de exercer a arbitragem dos conflitos, pois o livre mercado e o direito comum ampliam a heterogeneidade social, o que contribui para intensificar os conflitos.

Oliveira Viana responde com uma forte crítica ao liberalismo, regime que estimularia a concorrência entre empregados e empregadores, e a desorganização da nação e da economia. Em seu Problemas de Direito Corporativo (Viana, 1938), buscaria fundamentar a intervenção do Estado na economia fazendo uma aproximação com as opções norte-americanas pós New Deal, e assim reforça a crítica ao liberalismo:

---

Trabalho, manteve-se as diretrizes interpretativas corporativistas sem que sob ela os mesmos críticos do corporativismo exercessem nenhuma avaliação crítica, nenhum autoreflexão sobre estas diretrizes de atuação corporativistas impostas à Justiça do Trabalho.

<sup>142</sup> Waldemar Ferreira foi um dos parlamentares mais influentes na Câmara dos Deputados por ocasião da regulamentação da Constituição de 1934. Banqueiro e catedrático de direito comercial na Faculdade de Direito da USP escreveu, dentre outros, “Princípios de Legislação social e Direito Judiciário do Trabalho” em 2 volumes, São Paulo, São Paulo Editora Limitada, 1938. Sociólogo e jurista, Oliveira Viana foi um dos grandes pensadores do Brasil, de grande influência nos anos trinta, tendo assumido a Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho em 1932. Um dos representantes mais significativos do pensamento autoritário brasileiro, Oliveira Viana se debruça sobre o problema da incorporação do trabalhador à nação, através de um Estado organizado de forma corporativa, desqualificando as instituições liberais e atribuindo ao Estado brasileiro o papel de organizar e de constituir mesmo uma sociedade amorfa e sem conflitos.

o regime da pura economia liberal – de que a humanidade civilizada, aliás, está sahindo a passos de gigante – não é um fator de organização, siquer de ordem, da vida econômica numa nação industrializada. Multiplica os attrictos e conflictos, em vez de reduzil-os e extinguil-os. (Viana, 1938, p. 129).

O corporativismo seria, assim, a alternativa mais adequada para o Brasil se afastar e superar o liberalismo, visto como uma “categoria conceptual mumificada, um verdadeiro estereotypo em inteira desconformidade com a realidade da vida econômica contemporanea.” (Viana, 1938, p.129). Mas Waldemar Ferreira defende os princípios e a estrutura jurídica clássica do liberalismo assentada na tripartição de poderes estanques. Entende que a competência da União para legislar sobre normas gerais do trabalho não poderia ser delegada à Justiça do Trabalho. Oliveira Viana responde que o fenômeno da delegação do Poder Legislativo é uma tendência do Estado moderno e a ampliação da competência regulamentar das autoridades administrativas seria uma das características do mundo moderno e não apenas dos Estados corporativos.

A diversidade entre as distintas concepções de mundo, da política e do Direito se revela antagônica em duas questões centrais para o projeto proposto: o regime das convenções coletivas e o poder normativo da Justiça do Trabalho. Waldemar Ferreira não admitia atribuir à Justiça do Trabalho nenhum grau de poder normativo para o julgamento de dissídios coletivos. Além do poder normativo em sentido estrito, toda a atuação e estruturação da Justiça do Trabalho deveria se revestir de flexibilidade para atuar no mercado. Os conflitos coletivos são dinâmicos, daí porque, alterando as condições laborais, deve-se mudar a coisa julgada, para se adaptar às novas condições da relação de trabalho. Cria-se uma nova modalidade de processo – o dissídio coletivo – em que a coisa julgada seria meramente formal. É importante sublinhar que Oliveira Viana defendia claramente que os Tribunais Superiores poderiam editar regras genéricas sobre Direito do Trabalho e ditar precedentes, de eficácia vinculante para as outras

esferas da jurisdição trabalhista (que posteriormente dariam origem aos Enunciados, Resoluções e Instruções Normativas do TST).<sup>143</sup>

Nos debates originários encontramos de forma explícita, no momento de constituição da Justiça do Trabalho, que sua existência, e principalmente seu poder normativo, objetivava dotar a administração pública de um poder de intervenção nos conflitos coletivos de trabalho, no âmbito de uma economia planejada e regulada. Em toda sua longa e instigante fundamentação em prol do poder normativo da Justiça do Trabalho, Viana trabalha com um contexto econômico de um Estado intervencionista em construção, onde a convenção coletiva ou a sentença normativa aplicável a toda a categoria relacionar-se-iam às necessidades de abandonar o regime de pura competição econômica liberal e estabelecer condições para uma economia regulada, contra o regime de “concorrência entre empregados; concorrência entre empregadores” (Viana, 1938, p.129). A estruturação jurídica dos conflitos coletivos através de instrumentos normativos – fossem as convenções, fossem as sentenças normativas – se relaciona com a modernização das relações econômicas do país.<sup>144</sup> E as decisões que julgam conflitos coletivos deveriam se pautar por critérios econômicos, para os quais atribuir-se-ia ao Tribunal Superior capacidade normativa mais ampla, também para editar normas que conferissem flexibilidade às questões processuais

---

<sup>143</sup> Na opinião de Oliveira Viana, o poder normativo detinha características semelhantes àquelas atribuídas pelos países que adotaram a possibilidade de extensão da convenção ou do acordo coletivo para toda a categoria ou região. No debate político-legislativo, buscou distanciar poder normativo da sua adoção pelos regimes corporativistas ou fascistas, analisando como outros países pluralistas e democráticos estariam admitindo o fenômeno das coletividades, através não só do reconhecimento da normatividade das convenções coletivas, mas também da criação de mecanismos institucionais de extensão daqueles contratos coletivos para todo um setor econômico. Sabe-se que o processo de extensão de um acordo ou convenção autonomamente estabelecido pelas partes em conflito é substancialmente diverso do regime das sentenças normativas adotado no país, porém Viana procurava identificar o regime das sentenças normativas com as convenções coletivas vinculantes às exigências de generalização de decisões sobre preço da força de trabalho em um mercado regulado. A uniformidade propiciada pelos instrumentos normativos “tem sua razão de ser na própria estrutura da vida econômica contemporânea; interdependência de todos os seus elementos constitutivos. Interdependência que faz com que cada conflito de trabalho, *parcial* ou *local*, seja apenas um sintoma revelador de uma situação geral de desajustamentos econômicos e desníveis das condições de vida. Desajustamentos e desníveis que somente podem ser corrigidos por uma norma geral e única.” (Viana, 1938, p.89).

<sup>144</sup> “Os países, já organizados economicamente, já incorporados à civilização industrial moderna e onde a organização capitalística da economia atinge um nível elevado, estão abandonando, por isto mesmo, progressivamente, o velho *systema* das soluções fragmentárias ou *parciaes* dos conflitos do trabalho.” (Viana, 1938, p.124).

e capacidade de direção e orientação de todos os órgãos trabalhistas. Em toda a sua história, a Justiça do Trabalho, inclusive nos anos 1990, utilizaria esses mecanismos para ter um papel mais que normativo, “orientador”, através de fórmulas processuais (“Instruções Normativas” ou Orientações Jurisprudenciais) ou standards mais que jurisprudenciais. A sistemática, diversa daquelas previstas nas fórmulas mais tradicionais de hermenêutica jurídica, fora objeto específico do debate na década de 1934, e com toda sua clareza Oliveira Viana justificava a excepcionalidade e a originalidade que seriam atribuídas ao que viria a ser o Tribunal Superior do Trabalho:

Não é possível tratar as questões e conflitos surgidos na ordem econômica, como se fossem questões e conflitos de puro interesse individual. O mundo econômico é, hoje, um mundo regulado por princípios de solidariedade muito profunda (...) Eles não de ser forçados a decidir questões de interesse nitidamente coletivo – e é preciso armá-los, desde logo, de poderes capazes de atender estes imperativos, impondo aos grupos interessados normas coletivas de organização, de disciplina e de orientação.

Ora, um destes poderes é justamente o que foi atribuído ao Tribunal Nacional do Trabalho, de fixar, de modo genérico, a interpretação dos textos das leis trabalhistas. É, sem dúvida, uma espécie de jurisprudência pretoriana; mas esta jurisprudência pretoriana é uma das faculdades mais características do novo direito e da nova Justiça do Trabalho. (...)

Os problemas do direito do trabalho não podem ser resolvidos com critérios exclusivamente jurídicos, de direito estrito e de hermenêutica forense, têm que ser resolvidos com senso político e senso econômico, principalmente. (Viana, 1938, p.229-230)

No pensamento jurídico brasileiro, a incorporação das convenções coletivas ao Direito se deu com a recusa do pluralismo, visto como um fator de desorganização da economia, e a argumentação antiliberal se expressava na opção corporativista, na qual confundindo-se os termos (convenções coletivas e sentenças normativas) os conflitos eram canalizados para o Estado, o que impedia a organização pluralista de um mercado de trabalho. Os conflitos coletivos seriam, assim, o domínio próprio e privativo do processo e da Justiça do Trabalho, no projeto político-institucional em gestação (Viana, 1938, p.101). Dentre os conflitos coletivos já se desenhava a distinção – constitucionalizada em 2005 com

a Emenda 45 - entre conflitos jurídicos e econômicos.<sup>145</sup> Para Viana, os conflitos jurídicos seriam pouco frequentes, não se revestiriam da importância social e política dos conflitos econômicos, e nem justificariam a existência de uma Justiça própria, pois poderiam ser julgados com as regras e critérios do processo civil: “não é este o verdadeiro campo de acção da Justiça do Trabalho. Esta não foi feita para julgar questões jurídicas, ou de *technica jurídica*” (Viana, 1938, p.104). Voltada essencialmente para apreciar os conflitos econômicos, dentre os quais a greve e a pré-greuve estariam inseridas, tendo em vista sua finalidade última.<sup>146</sup>

O poder normativo da Justiça do Trabalho, defendido por Viana e atacado por Ferreira, acabou sendo acolhido no Decreto-Lei instituidor da Justiça do Trabalho e passou a ser exercido através de um processo específico denominado dissídio coletivo. Poderia ser interposto pelo empregador ou empregadores interessados ou por seus sindicatos. Também poderia ser proposto pelos sindicatos de trabalhadores ou, na inexistência, por um terço dos empregados do estabelecimento envolvidos no dissídio. Esta regra vigorou até 1945 (Decreto-Lei 7.321, de 1945), quando os sindicatos passaram a ter exclusividade para a instauração, salvo se existisse a suspensão dos dissídios, caso em que poderia ser instaurado pelo tribunal ou pela Procuradoria da Justiça do Trabalho (Moraes Filho, 1978, p.252). Como havia possibilidade de instauração da instância normativa por parte dos empregados ou dos estabelecimentos interessados, foi instituída uma regra específica que autorizava os Conselhos a estender as decisões

---

<sup>145</sup> A distinção entre dissídios coletivos de natureza jurídica e dissídios coletivos de natureza econômica está presente em Viana: “Os conflitos collectivos do trabalho (pré-greves, greves e lock-outs) podem ser simplesmente jurídicos ou puramente economicos. Si são jurídicos – isto é, o fundamento delles é a applicação ou a interpretação de um dispositivo de lei, de regulamento ou de cláusula convencional – a sentença é meramente declaratória, limitando-se o juiz a declarar o direito, interpretando a lei ou a *clausulla collectiva*, e applicando-a” (Viana, 1938, p.103). Já os de natureza econômica seriam a razão de ser da Justiça do Trabalho, são aqueles conflitos “que têm por fundamento causas de ordem economica e objectivam-se na estipulação de novas condições de trabalho, especialmente novas tabellas de salários. Na sua quasi totalidade, os chamados conflitos collectivos do trabalho pertencem a esta categoria.” (Viana, 1938, p.103).

<sup>146</sup> “O campo de acção e de competencia da Justiça do Trabalho e dos seus tribunaes especializados foi, em todos os tempos, o dos conflictos collectivos de natureza economica. Estes conflictos é que constituem o clima proprio dos tribunaes do trabalho. Devo dizer mesmo que esta expressão ‘conflictos collectivos de natureza *economica*’ é redundante; porque todo conflicto colectivo é substancialmente economico. De modo que conflictos collectivos (pré-greves ou lock-outs) ou *conflictos economicos* são expressões *synonimas*.” (Viana, 1938, p.105).

em dissídios coletivos de natureza econômica para o conjunto da profissão, ou dos empregados ou dos empregadores.

A instância normativa poderia ser instaurada mediante representação escrita ou verbal. O dissídio coletivo verbal - cabível apenas no caso de ser apresentado por frações da categoria, ou seja, por parte dos empregados ou dos empregadores - seria apresentado ao Tribunal ou à Procuradoria (em procedimento semelhante às reclamações individuais), que o reduziria a termo. O presidente do Tribunal deveria instaurar a instância, de ofício, sempre que ocorresse a suspensão do trabalho, tornando a adjudicação dos conflitos em caso de greve automática e efetivamente compulsória. O processo de dissídio deveria ser simples: bastava a indicação da qualificação dos reclamantes, sua designação, a natureza do estabelecimento ou serviço, as justificativas do dissídio e as bases da conciliação. Além de buscar o entendimento, o presidente do Tribunal deveria atuar como mediador, submeter aos interessados a solução que lhe parecesse capaz de resolver o dissídio. Se houvesse acordo, o Tribunal procederia a sua homologação; caso negativo, proferiria o julgamento. Das decisões dos Conselhos Regionais em dissídios coletivos que afetassem empresas do serviço público, poderiam recorrer os interessados, o presidente do Tribunal e a Procuradoria do Trabalho. A compulsoriedade deste mecanismo de adjudicação pública dos conflitos ficava evidente quando se percebia que a revisão da decisão (também chamado dissídio revisional) poderia ser promovida por iniciativa do Tribunal, através de sua Procuradoria do Trabalho, das associações sindicais ou do empregador interessado. A revisão das decisões que fixassem condições de trabalho poderia ser requerida após um ano de vigência, ou “quando as circunstâncias que as ditaram se tiverem modificado de modo tal, que essas condições se tenham tornado injustas ou inaplicáveis.”

O princípio da anualidade das negociações e a fixação de datas-base para a ocorrência delimitada de dissídios em um sistema estático de contratação nasce a partir da combinação da vigência limitada dos contratos coletivos e das sentenças normativas em um ano. Assim, como uma decisão judicial em dissídio coletivo só produz efeitos após sua publicação (salvo na hipótese de ser a ação ajuizada até o último dia da vigência da sentença normativa anterior, quando então seus efeitos retroagiam àquela data evitando um vácuo normativo), há uma clara orientação

para que os dissídios salariais de cada categoria se aglutinem em determinadas datas, que se mantêm fixas e invariáveis ao longo dos anos. De dia imediatamente posterior ao fim da vigência de um instrumento coletivo de trabalho, a data-base adquire um significado muito mais amplo, de momento anual de revisão salarial, indicando e limitando as campanhas salariais. E com a delimitação temporal das negociações e dos dissídios, o “Ministério do Trabalho cuidou para que não houvesse a coincidência entre datas de negociação das categorias mais importantes, evitando assim potenciais coalizões intercategoriais” (Cardoso, 2002, p.18).

Além da declaração da greve como um recurso anti-social na Carta, já analisada, a greve foi proibida através de um mecanismo processual sob o argumento de garantia do processo e da execução da decisão. Assim, o artigo 81 da regra estabeleceu que “os empregados que, coletivamente e sem prévia autorização do Tribunal competente abandonarem o serviço, ou desobedecerem a decisão de Tribunal do Trabalho serão punidos com penas de suspensão de até seis meses, ou dispensa, além de perdas do cargo de representação profissional e incompatibilidade para exercê-lo durante o prazo de dois a cinco anos.” E se houvesse participação sindical na suspensão do serviço, o ato, considerado de desobediência às decisões judiciais, poderia levar à perda do cargo, multas ou cassação da carta de reconhecimento. O direito de não trabalhar no âmbito de uma relação laboral em face de uma decisão coletiva foi conceituado como um abandono. Nascia aí a relação equivocada, e hoje absolutamente superada, entre adesão à greve e abandono de serviço.

No contexto de formação institucional do Direito Sindical e da Justiça do Trabalho no país, Maria Célia Paoli percebe um movimento simultâneo de “reconhecer e deslegitimar a capacidade das classes sociais (e da própria sociedade) em formular noções e códigos de sociabilidade.” (Paoli, 1994, p.106). Uma visão de sociedade inorganizada e incapaz de se constituir, se organizar e estabelecer relações de solidariedade, em estado rudimentar, se aliava, no pensamento de Oliveira Viana, ao conjunto teórico da nascente sociologia jurídica, que afirmava a existência de um direito vivo e espontâneo no interior das coletividades e grupos sociais, que deveria ser incorporado ou “anexado” pela Justiça do Trabalho. Paoli (1994) registra que, ao lado da constituição de

sindicatos corporativos, a concepção corporativa autoritária exigia a instituição de um corpo administrativo com poderes normativos, além de prestígio e autoridade, capaz de incorporar as concepções de Direito que poderiam emergir das classes e organizações internas da sociedade, ao mesmo tempo em que as submeteriam a uma vontade geral unificadora, para “cumprir a enunciação, interpretação e aplicação da lei (...) com base no pressuposto da paz social, sem discussões.” (Paoli, 1994, p.107). “A longa apropriação burocrática dos direitos mínimos enunciados pelos trabalhadores” (Paoli, 1994, p.108) no processo de assimilação corporativista é percebida através dos estragos na negociação coletiva, ao mesmo tempo em que a proibição da greve dificultava a compreensão de uma construção da norma. Os mecanismos compulsórios de decisão e de extensão “mostravam o quanto se dispensava ouvir das razões das partes ou considerá-las nas decisões.” (Paoli, 1994, p.108). E todo este instrumental que se consolidaria ao longo de quarenta anos visava impedir a interlocução direta entre as classes sociais: “O fato de a Justiça do Trabalho não se comprometer com as idéias de justiça ou de igualdade, mas de paz social, e ‘solução’ dos conflitos pelo pressuposto da colaboração de classes, elimina de início a noção de uma interlocução real.” (Paoli, 1994, p.108).

Na maioria das discussões sobre Relações Coletivas de Trabalho no Brasil, em especial sobre mecanismos jurídicos e institucionais, a Justiça do Trabalho ainda hoje ocupa um papel central. “A Justiça do Trabalho tem críticos e adeptos”, afirma singelamente Maria Celina D’Araújo (2003, p.232), ao explicar que os críticos enfatizariam que sua atuação normativa teria impedido a negociação direta sob o argumento de que a delegação ao Judiciário das funções de fixação normativa teria esvaziado a possibilidade de crescimento da negociação coletiva no país: “O papel do tribunal como mediador ou conciliador nos conflitos teria impedido a formação de uma classe trabalhadora mais enérgica no enfrentamento das pressões e das imposições patronais.” (D’Araújo, 2003, p.232). Enquanto para os “defensores dessa justiça, os argumentos se centram no fato de que o trabalhador brasileiro tem sido historicamente desprotegido e que precisaria de um reforço especial na área da Justiça para manter seus direitos” (D’Araújo, 2003, p.233). Embora as avaliações registradas se apóiem em funções e tarefas distintas atribuídas à Justiça do Trabalho, correlacionando atuação normativa *stricto sensu*

com atuação jurisdicional, de fato este é um debate presente na literatura ainda hoje, que mobiliza inúmeras interpretações.

Dentre o conjunto de interpretações que sustentam a tese de que a existência do poder normativo da Justiça do Trabalho tem o efeito de inibir as negociações salariais, José Márcio Camargo sustenta que tal poder, em paralelo com “a possibilidade de que uma das partes possa, unilateralmente, pedir um dissídio coletivo, também tem o efeito de inibir a negociação, pois incentiva um comportamento oportunista das partes no processo.” (Camargo, 2002, p.56). Cardoso recusa esta centralidade à Justiça do Trabalho, que não atuaria traçando parâmetros apriorísticos para os conflitos entre capital e trabalho (Cardoso, 1999a, p.59-61; p.84-86). Argumenta que é incontestável que a legislação dá forma aos agentes negociais e fornece procedimentos para a negociação, mas não há como “colocar no mesmo patamar os resultados possíveis da negociação segundo essas regras como um pressuposto da negociação” (Cardoso, 1999a, p.85) e que este raciocínio exigiria admitir que os atores teriam uma expectativa maior em obter vitórias que derrotas no Judiciário. Como a atuação da Justiça do Trabalho caracterizar-se-ia pela incerteza quanto ao resultado do processo, em especial em momentos de transição política, uma atuação das partes orientada pela expectativa em torno do dissídio seria irracional, já que não haveria garantias irrefutáveis de que ganhariam (Cardoso, 1999a, p.85).

Enfim, nesse argumento “o recurso à JT não é um ex ante da negociação”, pois para Cardoso é “um recurso ou meio disponível às partes, recurso ou meio que será mobilizado na dependência do interesse de cada uma e de acordo com um cálculo estratégico a respeito da eficácia ou não desse recurso na obtenção do objetivo visado na negociação” (Cardoso, 1999a, p.85), e que em face da incerteza na atuação da Justiça do Trabalho, principalmente em momentos cruciais de transição política, muitos poderiam ser os riscos a serem corridos pelos atores coletivos ao optarem por trilhar este caminho. As incertezas no resultado da atuação da Justiça do Trabalho contribuiriam para levar os atores coletivos a renovar, nas duas últimas décadas, a estrutura corporativa. Para Cardoso (1999a, p.86), os dados relativos ao número de negociações coletivas praticadas no país, no final do século XX, respaldariam os argumentos contrários àqueles que defendem que Justiça do Trabalho estimula o conflito e demandas maximalistas.

Outros argumentos merecem ser examinados e agregados. Poderia o papel da Justiça do Trabalho não ser uniforme para capital e trabalho? Aliás, sua atuação pode propiciar comportamentos diferenciados e distintos entre capital e trabalho? Por que, em geral, teses que sustentam a centralidade da Justiça do Trabalho nas relações coletivas atribuem seus efeitos de maneira uniforme entre os atores coletivos? Não poderia o exercício do poder normativo da Justiça do Trabalho ter efeitos não coincidentes sobre os atores coletivos? Poderia beneficiar um comportamento menos propício à resolução da negociação, desestimulando uma atuação tendente ao acordo (de não negociação) por parte das empresas em determinados momentos, mais do que em relação aos sindicatos profissionais? É realmente possível o exame dos efeitos da atuação normativa da Justiça do Trabalho, através da análise da conduta racional dos atores envolvidos na negociação, se durante boa parte de sua história um terceiro agente poderia compulsoriamente instaurar o dissídio, mesmo sem a concordância e o desejo das partes diretamente envolvidas?

Se a estruturação do poder normativo da Justiça do Trabalho como árbitro não facultativo não significa nada mais que uma fórmula procedimental ou, como entende Cardoso, é apenas um dos meios disponíveis às partes que o mobilizará, ou não, à luz de um cálculo estratégico, seria possível admitir no processo de negociação que se estes meios deixarem de existir para uma das partes (ou se sua utilização tornar-se mais difícil ou custosa para uma das partes, enfim, se o acesso à Justiça se der de forma desigual às partes), a arena em que se processam estas escolhas estratégicas torna-se um fator de maior desequilíbrio? As regras de direito que, hipoteticamente, deveriam buscar reduzir as desigualdades do mercado de trabalho criando, através da adjudicação judicial, uma instância aparentemente neutra de resolução de conflitos, tornar-se-iam regras que reproduziriam ou reforçariam a desigualdade estrutural existente no mercado de trabalho entre sindicatos de trabalhadores e empresas e sindicatos patronais, com a perda de uma das funções primordiais de um direito laboral: diminuir as disparidades de poder detidas pelas partes.

Parece importante salientar que “a incerteza quanto ao resultado” não é uma característica uniforme da atuação da Justiça do Trabalho ao longo dos anos. Adalberto Cardoso, por exemplo, indica que no regime autoritário a incerteza teria

sido menor, havendo mais garantias para uma das partes de sua vitória na Justiça: “durante o regime autoritário, a legislação estabelecia também limites quanto ao conteúdo do que negociava, proibindo disputas em torno da legislação salarial, por exemplo” (Cardoso, 1999a, p.84-85), e nos momentos de transição a incerteza aumenta. Este ponto será analisado posteriormente, em especial para buscar compreender a atuação da Justiça do Trabalho na década de 1990, após a transição política e fora do regime militar. Mas desde já é importante salientar três aspectos para o debate. Em primeiro lugar, que Justiça do Trabalho não se reduz a poder normativo, nem mesmo quando se trata de Relações Coletivas de Trabalho, pois sua atuação estritamente jurisdicional também pode contribuir para ampliar ou diminuir os recursos de poder à disposição dos atores coletivos. Que ao interpretar e atribuir significado aos significantes textuais da lei, mesmo em uma atuação jurisdicional de conflitos individuais, as decisões da Justiça do Trabalho contribuem de maneira significativa para a estruturação normativa das relações de trabalho no país. E ainda, em terceiro lugar, que não há uma uniformidade na atuação do poder normativo da Justiça do Trabalho ao longo da história, e se há alguma continuidade é exatamente a de adequar-se e adaptar-se às conjunturas econômicas e políticas com a flexibilidade almejada pelos seus criadores e anunciada por Oliveira Viana (1938), como foi visto, a partir dos anos 1930.

A institucionalização do poder normativo foi quase concomitante com sua primeira grande restrição. Com o Decreto-Lei 5.821, de setembro de 1943, condicionou-se a instauração dos dissídios à autorização prévia do Ministro do Trabalho, ao mesmo tempo em que a greve permanecia proibida. Formava-se um processo prévio no Ministério, no qual o sindicato deveria comprovar ter associado mais da metade dos integrantes da categoria profissional por ocasião da audiência ministerial prévia, que também foi exigida aos processos já em curso que deveriam ser sobrestados. Na negativa de autorização ministerial, o processo era arquivado sem possibilidade de recurso. Evaristo de Moraes Filho, em defesa do poder normativo, aduziria: “agora, o que não está certo – e pouca gente sabe disso – é que, durante um certo período, tenham sido proibidos os dissídios coletivos, sem permissão expressa do Ministro do Trabalho” (Moraes Filho, 1978, p.252). Durante os cinco primeiros anos de funcionamento da Justiça do Trabalho, entre 1941 e 1945, foram julgados no país cento e noventa e um dissídios

coletivos. Para Vianna, “a própria competência normativa da Justiça do Trabalho em matéria salarial era subordinada a razões de Estado, que a liberava ou não para apreciar casos de reivindicação econômica” (Vianna, 1999a, p.309). A greve era considerada recurso anti-social e a própria interposição do dissídio subordinada aos interesses maiores da nação.

Mas dentre os impactos da Segunda Guerra mundial no Brasil não está apenas a impossibilidade de interposição unilateral dos dissídios coletivos de trabalho pelos sindicatos de trabalhadores. Outros dispositivos da legislação social também foram suspensos durante a guerra, pois o governo federal daria ainda mais atenção aos reclamos das indústrias em face dos esforços de guerra (Dean, 1971, p.239). Na chamada batalha da produção, a jornada de trabalho retorna a 10 horas diárias em inúmeros setores econômicos, como o têxtil, onde foi proibido o pedido de demissão ou a simples ausência ao trabalho, as reuniões sindicais necessitavam de prévia autorização governamental e delas não poderiam participar operários provenientes dos países com os quais o Brasil estava em guerra etc. (Dean, 1971, p.240). Foi neste contexto de forte restrição e supressão dos direitos trabalhistas adquiridos nas décadas precedentes, em uma conjuntura de extrema exploração da mão-de-obra, que seria editada a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

### **3.2.5.**

#### **A Consolidação das Leis do Trabalho**

Em 1º de maio de 1943, Vargas sanciona a Consolidação das Leis do Trabalho, a CLT, que entrará em vigor após sua *vacatio legis*, em novembro daquele ano, ressalvada a legislação de emergência suspensiva de direitos (§ único do artigo 1º do Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943, referente à ‘batalha da produção’). Apresentada não como um “ponto de partida”, mas como representação da “maturidade de uma ordem social há mais de um decênio instituída”, a Consolidação das Leis do Trabalho foi uma obra de sistematização do conjunto da legislação trabalhista e sindical estabelecida, que propiciou uma estruturação e definição conceitual ao Direito do Trabalho brasileiro.

A Consolidação das Leis do Trabalho foi elaborada por uma Comissão Ministerial inicialmente incumbida de preparar a sistematização da legislação social, fosse trabalhista ou previdenciária, que logo após cindiu-se em duas instâncias diferenciadas.<sup>147</sup> Apenas a Comissão encarregada da regulação essencialmente trabalhista elaborou um projeto final de trabalho. O Anteprojeto foi apresentado ao público para sugestões, através de sua publicação em 5 de janeiro de 1943, tendo recebido inúmeras sugestões, quase todas recusadas pela Comissão. Após as festividades do 1º de maio, no entanto, com a percepção de que a CLT praticamente reproduzia o texto do Anteprojeto, houve reações e uma verdadeira queda-de-braço nos bastidores ministeriais impediu a publicação rápida do texto, que só seria publicado efetivamente no Diário Oficial em agosto de 1943 (Gomes et al. 2004, p.82).

No âmbito das Relações Coletivas de Trabalho, a CLT pouco inovaria. Todas as normas legais expedidas após a Carta de 1937 seriam incorporadas, com adaptações menores, sem afetar ou alterar o sistema sindical, de composição de conflitos, de greve e de procedimento e organização da Justiça do Trabalho, motivo pelo qual nos reportamos às análises das regras jurídicas expostas nos itens 3.2.4.1 e 3.2.4.2, supra. Mas, no âmbito das regras de Direito Individual do Trabalho, a CLT representou uma racional obra de engenharia normativa que daria uniformidade parcial ao trabalho no país. Parcial porque de seu regime foram excluídos os trabalhadores domésticos, rurais, os funcionários públicos e os servidores das autarquias paraestatais (Art. 7º). A Exposição de Motivos à Consolidação das Leis do Trabalho contém bons indicadores não só da sistemática

---

<sup>147</sup> A Comissão era integrada por Segadas Viana, Procurador do Trabalho, Oscar Saraiva (Consultor Jurídico do MITC; Joaquim Leonel de Resende, Procurador-geral; Bezerra de Freitas; Luís Augusto Rego Monteiro, Dorval Lacerda, Geraldo Faria Batista, Lyra Madeira e Arnaldo Sússekind. Após a cisão em duas distintas comissões, Rego Monteiro, Oscar Saraiva, Segadas Viana, Dorval Lacerda e Sússekind permaneceram na Comissão que prepararia a CLT (Gomes et al. 2004, 76-77). A instalação da Comissão de 10 membros responsável por elaborar o Anteprojeto de Consolidação das Leis do Trabalho e da Previdência Social foi um dos primeiros atos de Alexandre Marcondes Filho no Ministério, através da Portaria 791, de 29.1.1942.

almejada, como do discurso oficial de triunfo que seria construído em torno dela.<sup>148</sup>

A opção pela Consolidação de uma legislação preexistente e não por um código buscava evitar discussões sobre sua juridicidade, em especial se seria possível ou não ao Presidente alterar uma legislação aprovada pelo Congresso anteriormente, o que acabou sendo rechaçado na medida em que a sistematização a ser promulgada por um Decreto-Lei o foi por um Presidente que acumulava Poderes executivos e legislativos, por força da Carta autoritária de 1937 (art. 180). E ainda que estivesse prevista uma atividade de consolidação, apenas em alguns Títulos isto seria possível, pois em outros foi necessário promover modificações nos textos legais antecedentes, resolver antagonismos e “preencher vazios legislativos com disposições legislativas imprescindíveis à configuração do sistema” (Süssekind et al. 2004, p. 61). Para executar a tarefa de apresentar um Anteprojeto de Consolidação, quatro procedimentos distintos foram adotados, os quais sintetizam a organização da CLT: a) sistematização das normas de proteção individual contidas nos Decretos Legislativos de 1930 a 1934, das Leis de 1934 a 1937, dos Decretos-Lei de 1937 a 1941; b) compilação sem nenhuma modificação das normas complementares à Carta de 37, em especial dos regulamentos concernentes à Justiça do Trabalho e à organização sindical editados entre 1939 a 1942 (estudados no item anterior); c) atualização e complementação de disposições que estariam superadas ou incompletas, estabelecidas em decretos e portarias várias sobre temas como segurança e higiene, contrato coletivo, inspeção do trabalho e multas administrativas, e por último d) a elaboração concreta de

---

<sup>148</sup> Como se vê da Exposição de Motivos à CLT, redigida por Alexandre Marcondes Filho: “8. A Consolidação corresponde a um estágio no desenvolvimento do progresso jurídico. 9. Entre a compilação ou coleção de leis e um código – que são, respectivamente, os momentos extremos de um processo de corporificação do direito – existe a consolidação, que é a fase própria da concatenação dos textos e da coordenação dos princípios, quando já se denuncia primeiro o pensamento do sistema depois de haverem sido reguladas, de modo amplo, relações sociais em determinado plano da vida política. 10. Projetada a ação do Estado em várias direções, para atender ao tratamento de situações especiais e constantes de uma mesma órbita jurídica, impõe-se, desde o instante em que se surpreende a unidade interna desses problemas, perscrutar a sua inteligência ordenadora, que será então a *ratio legis* do sistema normativo necessário. 11. Esse o significado da Consolidação, que não é uma coleção de leis, mas a sua coordenação sistematizada. Não é apenas um engenho de arquitetura legislativa, mas uma recapitulação de valores coerentes, que resultaram de uma grande expansão legislativa, anterior, em um dado ramo de direito.” (Marcondes Filho, 2005).

normas que seriam necessárias para configurar um efetivo sistema. (Süssekind et al, 2004, p.63-64)

Além da Introdução da CLT, também os Capítulos I, II, III e IV do título IV foram elaborados pela Comissão (em especial por Dorval Lacerda) e permanecem quase intactos até hoje. Dizem respeito aos princípios e conceitos jurídicos básicos do Direito do Trabalho brasileiro, estabelecendo regras sobre disposições gerais, remuneração, alteração, suspensão e interrupção do contrato de trabalho. Estas disposições sofreriam poucas alterações ao longo dos anos, embora a CLT fosse objeto de inúmeras complementações legislativas e algumas revisões e reformas parciais. Para Süssekind, a CLT teria cumprido “importante missão educativa, a par de ter gerado o clima propício à industrialização do País, sem conflitos trabalhistas violentos” (Süssekind et al, 2004, p.67).

A Consolidação das Leis do Trabalho era a síntese de um projeto moderno e conservador ao representar uma normativa avançada para o trabalho urbano em um país ainda substancialmente agrário. Cardoso (2002) sugere que a contrapartida desta legislação trabalhista avançada e adequada a um capitalismo organizado, com inúmeras regras que implicariam em custos que não poderiam ser arcados por relevante parte das empresas nacionais da época, teria sido o controle do sindicalismo, para impedir resistências e solapar os mecanismos autônomos que poderiam atribuir efetividade aos seus preceitos.

A CLT promoveu a reunião e sistematização dos chamados Direito Individual e Direito Coletivo do Trabalho, estabelecendo um conjunto normativo incidente sobre as relações individuais de trabalho ao mesmo tempo em que controla e reprime, através de uma regulação corporativa, as Relações Coletivas de Trabalho, ao consolidar os óbices legais a uma atuação mais autônoma dos trabalhadores no processo de formação das classes sociais no país. Esta duplicidade de perspectivas (integração do indivíduo e repressão das coletividades), que estaria presente ademais na obra de seu ideólogo maior, Oliveira Viana, não consubstanciaria um real descompasso metodológico entre os dois ramos de Direito, no dizer de Freitas Júnior (1989), e sim aparente na medida em que “o empenho por modernizar autoritariamente as relações individuais de trabalho – por intermédio de mecanismos de ‘proteção’ e de ‘tutela jurídica’ –

guarda a mais profunda coerência com a estratégia substantiva de legitimação do corporativismo” (Freitas Júnior, 1989, p.93).

Parece, no entanto, que a estruturação corporativista das relações de trabalho transcende os institutos jurídicos que classicamente lhe são atribuídos, em especial aqueles dispositivos que remanesceriam reconfigurados, após a Constituição de 1988, no sistema jurídico sindical do país: a representação classista na Justiça do Trabalho, a contribuição compulsória, os dissídios coletivos unilateralmente requeridos à Justiça do Trabalho, a unicidade sindical e o conceito de categoria. A opção corporativista se delinea também na difícil admissão dos mecanismos institucionais de representação coletiva intercategoriais, como as centrais e intersindicais; em um certo tipo de atuação judiciária no âmbito da Justiça do Trabalho, preocupada em exercer seus bons ofícios para instaurar uma consensualidade aparente; na ojeriza por mecanismos de manifestação dos conflitos coletivos e a busca pela limitação da greve e da atuação sindical aos espaços restritos dos litígios trabalhistas, apartando-os das disputas políticas e ideológicas maiores presentes na sociedade; e, enfim, na estrutura de um sindicato externo ao local de trabalho, mantido espaço intocado para o exercício das relações de autoridade e do poder diretivo do empregador.

Nesta visão unilateral do ambiente de trabalho, encontramos uma estrita vinculação que unifica Direito Coletivo e Individual do Trabalho, pois se o projeto corporativo se exprime por uma construção institucional que integra e subsume as coletividades no Estado e no projeto do Estado, mantém as relações individuais submetidas a um poder diretivo e disciplinar e a organização da produção como um espaço impermeável à organização sindical e o processo produtivo como um espaço reservado ao empregador. Mas a Consolidação das Leis do Trabalho não se constitui ou se resume nem em “outorga” desinteressada do governo ditatorial (Moraes Filho, 1978), nem em um sistema artificial de leis. Este “corpo caleidoscópico de leis” que constitui a CLT, para John French (2001), não deve ser visto como mera fraude burguesa ou como uma fachada para iludir trabalhadores com direitos imaginários. O consenso em torno da artificialidade da legislação brasileira, adverte French, é um reflexo da mitologia da outorga propagandeada por Vargas, ainda que sob outra base de valores e conceitos. A CLT ilustra ao mesmo tempo um paradoxo da cultura política e jurídica do Brasil

(French, 2001, p.35), e “as iniciativas políticas que a fundamentaram criaram espaço para reforçar o papel e a organização da classe operária” (French, 2001, p. 91). Para o autor, as iniciativas trabalhistas, principalmente aquelas da década de 1930, “tiveram sua origem num Estado nacional fraco que tentava desesperadamente construir uma firme base social para o seu poder.” (French, 2001, p.92). E, ao contrário do que imaginavam seus artífices, o padrão estatal teria tido resultados inesperados, paradoxais, pois em oposição ao que desejavam os corporativistas, a CLT de fato teria contribuído para a “criação de um espaço que poderia ser e foi usado para a auto-organização e a mobilização dos trabalhadores” (French, 2001, p.33).

Independentemente da avaliação sobre as influências da CLT sobre o conjunto da classe trabalhadora no país, parece interessante registrar as ambigüidades e os impactos desta regra na construção da cultura política de parcelas do sindicalismo brasileiro. Na opinião de French, o discurso de uma minoria de trabalhadores ativistas indica que enxergaram, de modo efetivo, para além da “ilusão subjacente à própria lei trabalhista numa sociedade capitalista: a crença de que ‘as diferenças qualitativas entre as classes sociais podem ser superadas juridicamente’ por meio de uma legislação trabalhista protetora” (French, 2001, p.71). Prossegue French explicando por que “para sobreviver e lutar no Brasil industrial, os trabalhadores necessitavam de um posicionamento que tanto rejeitasse a lei como a idealizasse” (French, 2001, p.73):

Condenados a atuar no universo fraudulento criado pela CLT – que era manipulada contra os trabalhadores -, os militantes da classe trabalhadora e os sindicalistas, depois de 1943, subverteriam na prática a ‘lei existente’ por meio da luta para fazer da lei (como um ideal imaginário) uma realidade. No Brasil, onde os trabalhadores estavam afogados em lei, mas famintos (por justiça), fazia um enorme sentido que um trabalhador gaúcho da construção civil confrontasse os patrões com seu exemplar surrado da CLT: “Isto é a minha Bíblia.” (French, 2001, p.72).

### 3.3.

#### **A redemocratização negociada, a Constituição de 1946 e o interregno democrático**

Durante o Estado Novo mas já no seu período final, o governo se voltaria a regular o associativismo agrário. Em 1944, com o Decreto-Lei 7.038 (e Portaria Ministerial nº 14, de 19/3/1945) foi estabelecido o regulamento para a criação de entidades sindicais de trabalhadores e empregadores rurais. Embora os mecanismos de controle da atividade sindical pelo Ministério do Trabalho fossem semelhantes aos já existentes, a organização sindical rural se revestiria de inúmeras particularidades, dentre as quais a possibilidade de organizar entidades que congregassem exercentes de atividades ou profissões diferentes, em exceção ao princípio da sindicalização por atividades idênticas, similares ou conexas, se o Ministério entendesse estar comprovada a impossibilidade de organização de entidades específicas. Foge também à regra por não admitir organizações sindicais paralelas, mas apenas uma única entidade essencialmente corporativa na cúpula do sistema. Apesar de não existirem notícias de sua concretização, deveria se chamar Confederação Nacional da Agricultura e agregaria tanto trabalhadores, quanto empregadores rurais. Porém, o Ministério do Trabalho negava sistematicamente o reconhecimento de entidades sindicais rurais, tornando o Decreto pouco efetivo.

Mas o Estado Novo já estava próximo de seu fim. A Carta de 1937 previa um plebiscito que a ratificaria e legitimaria o mandato de Vargas. Entretanto foi suspenso e jamais realizado sob o argumento da deflagração da guerra mundial, tornando indefinida a duração do mandato presidencial. Porém, a conjuntura política internacional propiciaria uma grande campanha interna contra o autoritarismo e as ideologias nazi-fascistas do Eixo. Desde o final de 1942, quando a Segunda Guerra começa a se definir em favor dos Aliados, as transformações no cenário político brasileiro se intensificam, pois os novos ares

ideológicos tornavam difícil a aprovação de uma Carta como a de 1937 naquele ambiente de luta mundial contra o autoritarismo.<sup>149</sup>

Na perspectiva de manter-se na liderança do processo de redemocratização, em fevereiro de 1945, Vargas edita a Lei Complementar nº 9, com a qual convoca eleições parlamentares, sem observar a estruturação corporativa de representação eleitoral prevista na Carta de 1937, e com o objetivo de reformá-la. Embora visasse restaurar o liberalismo no campo das instituições políticas, o mesmo não ocorria em matéria econômica (Vianna, 1999a, p.307). No bojo da abertura política, em 1945 foi obtida a anistia para os presos políticos, possibilitando a libertação de lideranças comunistas e operárias que estavam encarceradas, e algumas restrições às entidades sindicais deixaram de ser aplicadas.

Inúmeras greves seriam deflagradas com a reorganização de um movimento sindical que lutava por maior autonomia. Os trabalhadores fundam o Movimento de Unificação dos Trabalhadores – MUT, de caráter intercategoriais, que lutaria por uma reforma sindical que reformulasse o sistema e permitisse maior liberdade de atuação e o fim da vinculação ministerial.<sup>150</sup> O MUT foi também um dos

---

<sup>149</sup> As elites econômicas progressivamente se afastam de Getúlio, ao mesmo tempo em que começam a adquirir consistência entre os industriais as opções econômicas mais liberais, e a articulação política conservadora contra o ditador se amplia com a divulgação do “Manifesto dos Mineiros”. Em contrapartida, Getúlio Vargas buscava ampliar sua base de sustentação no operariado urbano, inclusive com a alteração da legislação eleitoral para tornar obrigatório o voto dos trabalhadores alfabetizados e ampliar o alistamento eleitoral. Seriam fundados o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB e o Partido Social Democrático - PSD, que buscariam articular segmentos diferenciados da sociedade, para dar sustentação ao governo. Ao PTB se filiariam inúmeros sindicalistas “ministerialistas” que tentariam manter o legado do trabalhismo e disputariam a hegemonia do movimento sindical nas décadas seguintes.

<sup>150</sup> Sobre o MUT ver Marco Antonio Oliveira (2002, p.115); Weffort (1970, p.II-30) e Marco Aurélio Santana (2001, p.60-61). Segundo Marco Antonio Oliveira, “O governo, que já havia afrouxado alguns mecanismos de controle sindical diante das pressões do MUT e de suas próprias conveniências políticas, tratou de alterar por meio do Decreto-Lei nº 8.080, de 11/10/1945, o artigo 532 da CLT que condicionava a posse das diretorias eleitas à autorização ministerial, assim como a alínea C do artigo 555 que determinava a cassação da carta de reconhecimento de entidade sindical que não obedecesse as normas emanadas das autoridades competentes ou as diretrizes da política econômica, ou criasse obstáculos à sua execução. Neste último caso, alterou-se apenas a parte inicial do dispositivo, mantendo-se a passagem referente aos obstáculos à execução de política econômica.” (Oliveira, 2002, p. 15). Para Weffort (1970) o MUT se constituiu no primeiro ensaio dos comunistas para a criação de uma estrutura dual, e se constituía em entidade inter-sindical de cúpula. Esta estrutura dual, no entender de Weffort, cumpriria papéis mais políticos que sindicais e que alimentavam a estrutura oficial (Weffort, 1970, p. II-30). Segundo as interpretações deste autor não se deve exagerar no êxito obtido pelo MUT tendo em vista que atrelado a uma “aliança política que definia para os sindicatos funções políticas, especialmente

protagonistas da luta por uma “Constituinte com Getúlio.” O queremismo era um movimento organizado, que reuniu o PTB e o PCB ainda na ilegalidade, embora já com Prestes liberto, na campanha pela convocação de uma Assembléia Constituinte antes mesmo das eleições presidenciais. As bases de sustentação política de Vargas junto ao empresariado e aos setores militares já haviam sido esgarçadas. Ao lado do crescimento das manifestações populares do queremismo e da alteração das regras eleitorais promovidas por Vargas, ampliava-se a articulação conservadora para sua deposição, que acabaria ocorrendo em outubro de 1945, após a adesão de Dutra. Ministro da Guerra de Vargas, Eurico Gaspar Dutra concorria com o Brigadeiro Eduardo Gomes às eleições e já vinha postulando que a reorganização institucional do país ocorresse antes da Constituinte, de forma a barrar o continuísmo.

Vargas não resistiria à sua deposição. O Presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares, assume o governo provisório. No interregno entre as eleições e a posse do novo Presidente, Linhares altera a organização sindical no país. Com o Decreto-Lei 8.740, de 19 de janeiro de 1946, a unicidade sindical seria formalmente abolida e os mecanismos de controle ministerial alterados. Apesar de maior autonomia para a organização das entidades, foi criada uma Comissão Nacional de Sindicalização à qual poderiam as entidades se filiarem (nova terminologia utilizada para um reconhecimento renovado), desde que reunissem um terço dos membros daqueles que integrassem, em uma dada base territorial, a mesma categoria ou exercessem a mesma profissão liberal. Modificava-se a sistemática de aplicação do imposto sindical, na medida em que passaria a ser assegurado a todos os contribuintes – filiados ou não filiados – o acesso aos benefícios assistenciais que viessem a ser prestados pelas entidades financiadas com a contribuição obrigatória. Mas continuariam recebendo o imposto apenas as entidades oficialmente ligadas à Comissão Nacional de

---

através do movimento da Constituinte. No âmbito desta aliança não caberia aos sindicatos representar os trabalhadores em suas reivindicações econômicas. Pelo contrário, o que lhes caberia seria antes controlar a emergência de tais reivindicações”. (1972, II-34). Uma crítica a tal leitura sobre o papel dos comunistas no período, e sobre a atuação do MUT, foi feita por Marco Aurélio Santana (2001, p. 60-61).

Sindicalização. O Decreto de Linhares não chegou a ter efetividade e sua vigência foi curta: sua execução seria suspensa pelo Decreto 8.897-A, de 15 de fevereiro de 1946. Interrompe-se o esboço de democratização e reforma do sistema legal aplicável à organização brasileira.

Em dezembro de 1945, Dutra foi eleito para a Presidência e Vargas alçado ao Senado com expressiva votação. Embora tivesse estimulado a deposição de Getúlio, o General Dutra foi por ele apoiado após se comprometer com o PTB a preservar a legislação trabalhista. E a suspensão da execução do Decreto de Linhares, restaurando a vigência do Título V da CLT, manteria a estrutura sindical intacta, ao menos até as definições constituintes sobre o tema. As greves que eclodiram no último ano do governo Vargas permaneceram no cenário em 1946, período em que se registrou intenso debate democrático e constitucional. Segundo Marco Antonio Oliveira, tais movimentos foram canalizados através de demandas para a Justiça do Trabalho. O próprio recurso à greve se relacionaria com a suspensão do esforço de guerra e o conseqüente restabelecimento dos dissídios coletivos, sem prévia audiência ministerial (Oliveira, 2002, p.118). Isto explicaria os motivos pelos quais em 1945 foram julgados 134 dissídios, e em 1946, outros 420. A redemocratização e a reorganização sindical efetiva também contribuíam para a ampliação do número de sindicalizados e de sindicatos profissionais (Mattos, 2003, p.31).

Ainda durante os trabalhos constituintes, Dutra editou uma normativa para a greve e os dissídios, através do Decreto-Lei 9.070, de março de 1946. Conhecido como Lei de Greve, disciplinou as paralisações e obsteu sua realização, além de criminalizar inúmeros comportamentos de resistência operária e submetê-las a momentos no/do processo judicial de dissídio coletivo. Na fundamentação do Decreto encontra-se a mesma linha de argumentação que havia sido utilizada pelos classistas patronais na Constituinte de 1934 para opor a Justiça do Trabalho e sua competência normativa às manifestações operárias e à eclosão da greve. O Decreto-lei estabeleceu a obrigatoriedade de submeter todos os conflitos coletivos de trabalho à conciliação prévia ou à Justiça do Trabalho, e criou um amplo rol de atividades consideradas essenciais, para as quais a greve foi simplesmente proibida. Estabeleceu que nas demais atividades (consideradas acessórias), após a submissão do conflito à Justiça do Trabalho, o trabalho poderia ser suspenso com

a deflagração da greve que seria, então, imediatamente julgada pelo Tribunal. Greve deflagrada em desacordo com a regulamentação ensejaria a aplicação da penalidade de falta grave aos aderentes e passou a constituir crime contra a organização do trabalho “deixar o presidente do sindicato ou o empregador, em se tratando de atividade fundamental, de promover solução de dissídio coletivo”. Para Weffort, o Decreto-lei foi a reação de Dutra à “maré crescente do movimento operário” e conferiu ao governo “um poder discricionário no julgamento da legalidade das greves só inferior à proibição pura e simples que constava da Constituição de 1937” (Weffort, 1970, p.II-46).

O Decreto constituiu uma das medidas anti-liberais do período ao canalizar todos os conflitos mercantis para o mundo do Direito, afirma Werneck Vianna, sugerindo que o corporativismo, alijado do mundo da política e do sistema representativo, se instalou na Justiça do Trabalho e com a regulação da greve subordinada aos dissídios coletivos:

Evitava-se, conseqüentemente, o encontro das partes no mercado. O Estado intervinha logo que instalado o dissídio, chamando a si a responsabilidade pela resolução do conflito. Inviável a conciliação, seria então enviado à Justiça do Trabalho, facultando-se, a partir daí, aos sindicatos de atividades não fundamentais a cessação do trabalho. (Vianna, 1999a, p.334).

As medidas repressivas do Estado contra o movimento sindical voltariam a se manifestar. Em julho de 1946, o Decreto-Lei 9502 proibiu o exercício de atividades partidárias nas dependências do sindicato e alterou as regras para eleições sindicais, cassou os mandatos das diretorias sindicais eleitas, estabeleceu novas datas para as eleições, proibiu a reeleição para o período imediato do mandato de qualquer membro da diretoria ou conselho fiscal dos sindicatos de trabalhadores e limitou esta proibição a apenas 1/3 das direções das entidades sindicais dos empregadores o movimento sindical organizava um Congresso em conjunto com o Ministério do Trabalho. O Congresso Sindical Nacional dos Operários do Brasil reuniu-se para discutir a estrutura sindical brasileira, em face da queda do regime corporativo. Diante das polêmicas e da disputa acirrada entre as três principais correntes sindicais da época (comunistas, petebistas e “ministerialistas”), e o crescimento das posições, que buscavam maior autonomia

sindical e o rompimento com as limitações impostas à estrutura sindical pela CLT, bem como com a articulação para a criação de uma Confederação Geral intercategoriais, os sindicalistas ligados ao Ministério se retiraram e o Ministro do Trabalho dissolveu o encontro. A maioria dos presentes, no entanto, decide continuar o Congresso e funda a CGTB, Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil, intercategoriais, contra a qual os “ministerialistas” posteriormente tentariam articular a fundação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria- CNTI, nos termos do enquadramento sindical estadonovista.

Um dos temas que animam a literatura especializada é tentar compreender as razões pelas quais em nosso país a queda da ditadura corporativa não se fez acompanhar por uma queda do instrumental jurídico corporativo, ou seja, por que, ao contrário de outros países europeus, o pós-guerra não se traduziu por uma ruptura com a ordem precedente e pela instauração da liberdade sindical. A vertente explicativa proposta por Weffort (1970) e Almeida (1978), dentre outros, situa a questão a partir de um comportamento heterônomo que teria caracterizado o sindicalismo no período, atrelando-o às decisões e alianças partidárias entre comunistas e varguistas.

A reivindicação de autonomia sindical por parte de expressivos setores do movimento sindical e do próprio MUT, que embora tivesse participado do movimento queremista se opunha ao tipo de organização sindical estabelecida na CLT, é um dos motivos pelos quais, segundo Werneck Vianna, a manutenção da estrutura sindical corporativista após a redemocratização brasileira não pode ser imputada às alianças políticas realizadas na transição democrática entre os setores comunistas e o varguismo. Para Vianna:

Não foi no ‘terreno prático’, em razão das alianças realizadas ao final do governo Vargas, que se impuseram os condicionamentos que preservam os princípios sindicais da CLT. Essa foi uma opção da Constituinte sob Dutra, que contou com a oposição dos petebistas egressos do ‘queremismo’ e da esquerda operária. (Vianna, 1999a, p.312).

O que leva ao debate constituinte que estava em curso e à Constituição de 1946.

### 3.3.1.

#### **Estrutura sindical e Justiça do Trabalho na Constituição de 1946**

A Assembléia Constituinte instalou-se em 2 de fevereiro de 1946 e sem nenhum projeto constituinte prévio passou a exercer seus trabalhos inspirada nas duas Cartas republicanas de 1891 e 1934. Dela participaram comunistas, socialistas e democratas, mas os conservadores foram ampla maioria. A Constituição que delimitaria as regras para o desenvolvimento e a redemocratização do país visava a restaurar os princípios republicanos e liberais, estabelecer o sistema representativo expungido da representação classista, estruturar as instituições políticas no sentido de redistribuir os poderes que haviam sido concentrados nas mãos do Executivo durante a ditadura do Estado Novo, dar maior autonomia aos Municípios e revisar os direitos e garantias individuais no âmbito de uma ordem econômica liberal (Silva, 1997, p.86). No âmbito dos direitos sociais e, em particular, dos direitos trabalhistas, a Constituição ampliou alguns deles, dentre os quais a proibição da diferença de salário, a estabilidade no emprego, com indenização ao trabalhador, rural ou urbano, dispensado, além de estabelecer a participação dos trabalhadores nos lucros da empresa, nos termos em que a lei viesse a determinar. Restaurou a terminologia francesa ao garantir o reconhecimento das convenções coletivas de trabalho. A Constituição deu tratamento distinto à estruturação sindical no país e apesar de ter afirmado a liberdade de associação profissional ou sindical, não constitucionalizou como princípios básicos a autonomia e a liberdade sindical. O texto aprovado foi o do projeto da Comissão de Constituição, hegemônica pelo PSD, ao mesmo tempo em que fora recusada a Emenda 3.187, pela qual os constituintes comunistas procuraram estabelecer como garantias constitucionais a liberdade e a autonomia sindicais, bem como assegurar uma efetiva representação sindical nas empresas.

O reconhecimento do direito de greve foi estimulado pelo contexto internacional e pelo reconhecimento deste direito nos fóruns internacionais. Nos debates parlamentares, enquanto o PCB defendia o direito de greve e a liberdade sindical, o PTB, além da greve, argumentava em favor da estrutura corporativa com maior grau de autonomia sindical. Dentre os conservadores, o PSD admitia a greve e a autonomia, desde que sujeitos à regulação infraconstitucional, e a UDN

acrescentava a necessidade de controles políticos (Oliveira, 2002; Vianna, 1999a).<sup>151</sup>

Afirma Evaristo de Moraes Filho (1978) que a Constituição de 1946 concedeu ao legislador margem de manobra maior e reservou ao legislador ordinário ampla liberdade de atuação. Enquanto a Constituição de 1934 definira o pluralismo e a de 1937 constitucionalizara o regime do sindicato como representante de toda a categoria e exercente de funções delegadas do poder público, a nova Carta remetia ao Legislativo ordinário a definição do sistema a adotar. Durante os debates, os parlamentares que defendiam o texto aprovado argumentavam que o sistema precedente não seria mantido, tendo em vista a dificuldade de admitir, em um ambiente democrático e político, a permanência do corporativismo. Mas os comunistas, à época, se insurgiram e demonstraram o perigo da redação que, entretanto, acabaria vitoriosa.

As razões exatas pelas quais, no Brasil, o sistema corporativo teria sobrevivido à ditadura, segundo Michel Hall (2002, p. 26), ainda estão por serem esclarecidas. Para o autor, a posição inicialmente ambígua e, posteriormente afirmativa, adotada pelo Partido Comunista em defesa da estruturação da legislação brasileira (que, ao que se sabe, não teria ocorrido com os comunistas em nenhum outro lugar do mundo) pode ser uma parte da resposta. Mas, se o for, seria apenas uma parte da resposta realmente. Afinal, parece que outros atores políticos concorriam para estas definições, e que a opção corporativista em nosso país encontrou guarida em uma certa cultura política autoritária que lhe precedia e que lhe sucederia. E mais: o processo de definição da estrutura sindical não se encerrou com a Constituinte, pois o debate interpretativo estava apenas começando. A pressa do Governo Dutra em legislar e regulamentar preceitos

---

<sup>151</sup> O Brasil havia participado da Conferência de Chapultepec, na qual a greve foi reconhecida como direito dos povos da América Latina, enquanto no país permanecia a Carta de 1937 como recurso anti-social. A Assembléia se realizava em um ambiente politicamente conservador, permeado pela ideologia da recusa dos conflitos que perpassara o Estado Novo, e que via irromper na sociedade inúmeros movimentos paredistas. Teria sido, assim, a influência externa a maior responsável pelo reconhecimento do direito de greve no país, embora subordinado à regulamentação legal. O texto aprovado teve a seguinte redação: “Art. 158. É reconhecido o direito de greve, cujo exercício a lei regulará. Art. 159. É livre a associação profissional ou sindical, sendo reguladas por lei a forma de sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo Poder Público.”

como greve e estrutura sindical em paralelo aos debates parlamentares é um bom indicador de quem saiu na dianteira.

O período pós-Constituinte foi de definição conceitual e interpretativa. Os debates sobre a estruturação constitucional dos sindicatos em face da legislação precedente foram relevantes e versaram, em especial, a) em relação à constitucionalidade do imposto sindical e sua compulsoriedade para todos os integrantes da categoria, b) sobre se o legislador poderia fixar a unicidade sindical e c) se seriam possíveis as intervenções nos sindicatos, ou seja, se a estrutura jurídica corporativa estaria ou não mantida.

Sobre a constitucionalidade do imposto sindical, o Tribunal Federal de Recursos pacificou a jurisprudência em relação à sua constitucionalidade, considerando-o uma taxa específica em relação à qual não se aplicariam as regras tributárias constitucionais e considerando que o legislador poderia, sim, estabelecer o imposto sob o argumento de que não haveria nada na Constituição que o proibisse.<sup>152</sup>

Os tribunais decidiram de forma reiterada sobre a manutenção da legislação corporativa precedente perante a nova ordem constitucional. Em face da remessa da polêmica para a regulamentação infraconstitucional, e diante da ausência de novos debates parlamentares exitosos sobre a matéria, a jurisprudência se fixou no

---

<sup>152</sup> Ao contrário, conforme sentença do Juiz João José de Queiroz: “O *tônus* marcadamente social da nossa democracia e as restrições que a própria Constituição impõe às atividades trabalhistas, bem como os imperativos da cooperação solidária de todos os trabalhadores para a consecução de bens comuns, parecem indicar a legitimidade da contribuição compulsória de cada um – com um dia de seu salário – para a manutenção dos serviços a cargo do sindicato reconhecido, da federação, da confederação ou do fundo social sindical.” (Acórdão do Tribunal Federal de Recursos, publicado no Diário da Justiça de 25 de maio de 1950, *apud* Moraes Filho, 1978, p.284-285). Não obstante não pretendesse examinar a constitucionalidade do imposto, Evaristo de Moraes Filho exprime a questão que ainda hoje suscita discussão na literatura jurídica e no Judiciário [embora não mais em torno da contribuição sindical obrigatória, mas da contribuição confederativa ou desconto assistencial (ou das chamadas *agency shop* em outros sistemas jurídicos, como o inglês, por exemplo)]: “como conciliar a liberdade de associação profissional ou sindical com a obrigatoriedade do desconto da contribuição sindical?” (Moraes Filho, 1978, p. 286). E registra tratar-se de uma contradição a “liberdade de ingressar em uma associação profissional ou dela sair à vontade e a obrigatoriedade de ser descontado em seu favor” (Moraes Filho, 1978, p.287). Naquele momento, o princípio da liberdade sindical se aplicaria tão somente em sua dimensão individual negativa, ou seja, no direito de não se filiar e de não participar das entidades coletivas. Não se discutia, entretanto, a existência de contradição entre querer participar da vida sindical e ser obrigado a só participar de um sindicato que não agradasse ao trabalhador, principalmente em face da unicidade sindical.

sentido de que a lei poderia definir o regime que melhor lhe conviesse, entendimento quase consensual entre os juristas à época, como Themístocles Brandão Cavalcanti, Pontes de Miranda e Carlos Maximiliano (Moraes Filho, 1978). Assentou-se que o Título V da CLT, então, teria sido recepcionado pela nova Carta, permanecendo a unicidade e todos os mecanismos de controle federal. A manutenção do direito de intervenção ministerial nos sindicatos foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do MS 767.<sup>153</sup> Ao comparar a Constituição de 1946 com a anterior, José Eymard Loguércio observa que não haveria mais a previsão constitucional de reconhecimento legal do sindicato pelo Estado, e que o “elo de ligação do traço constitucional com o desenho legal anterior foi a expressão ‘exercício das funções delegadas’, que remete para a análise da natureza jurídica do sindicato no modelo corporativo” (Loguércio, 2000, p.63).

A Constituição de 1946 incorporou a Justiça do Trabalho à estrutura do Poder Judiciário e criou o Tribunal Superior do Trabalho e os Tribunais Regionais do Trabalho, em substituição às instâncias precedentes. Atribuiu a possibilidade de estabelecimento de normas e condições de trabalho nos julgamentos de dissídio coletivos. Reservou, no entanto, à lei ordinária a possibilidade de especificar os casos em que as decisões poderiam estabelecer normas e condições de trabalho. E excluiu da competência da Justiça especializada a apreciação dos dissídios relativos a acidentes de trabalho. A constitucionalização da Justiça do Trabalho e de seu poder normativo foi aprovada inclusive pelos conservadores, e não se viu um debate como aquele que opusera liberais e corporativos na década de 1930.<sup>154</sup> Weffort registra que estavam “os liberais desarmados de argumentos em face do

---

<sup>153</sup> Conforme decidiu em 27 de junho de 1955, o Plenário do Supremo Tribunal Federal: “O Regime sindical vigente em face da Constituição Federal de 1946. A Autonomia dos sindicatos não impede, dadas sua natureza e finalidades, a intervenção permitida pelo art. 528 da Consolidação das Leis do Trabalho. Embargos considerados prejudicados pela cessação da intervenção.” (Brasil, STF, apud Loguércio, 2000, p.62).

<sup>154</sup> Registre-se o seguinte discurso do constituinte Agamenon Magalhães: “Ou ela (a Justiça do Trabalho) se especializa dentro de sua jurisdição, dentro de sua própria natureza, dentro de suas funções, ou então, veremos no Brasil verdadeira revolução social. Se esses conflitos sociais existem, ou damos um remédio pronto para conciliá-los com a função normativa da Justiça, ou então os defensores da ordem jurídica privada despem-se da ordem, da paz e da felicidade brasileira.” (Anais da Comissão da Constituição, vol. II, pág. 249 *apud* Weffort, 1970, p.II-53). Agamenon fora Ministro do Trabalho no Governo Vargas e constituinte em 1946.

espírito ao mesmo tempo conservador e anti-liberal que estabelecia a Justiça do Trabalho no quadro da Constituição de 1946” (Weffort, 1972, II, p.53). Em 9 de setembro de 1946, através do Decreto-Lei 9.797/46, inúmeros dispositivos da CLT foram reformados para adaptar a Justiça do Trabalho aos preceitos constitucionais. O Tribunal Superior do Trabalho passou a ser integrado por 11 juízes, sendo sete alheios aos interesses profissionais e com notório saber jurídico na área de direito social, dos quais cinco deveriam ser bacharéis em Direito e quatro juízes classistas, paritariamente indicados pelas confederações ao Presidente da República, que os nomearia para um mandato de três anos. No entanto, não foi regulamentado o § 2º do artigo 123 para determinar os casos em que o poder normativo da Justiça do Trabalho poderia ser utilizado. Durante os trabalhos constituintes, a inclusão no texto constitucional do poder normativo da Justiça do Trabalho não despertou maiores polêmicas, tendo sido aprovada a emenda cautelosa apresentada pelo constituinte Adroaldo Mesquita da Costa. A partir da segunda metade da década de 1940, porém, se travaria um amplo debate jurisprudencial em torno da prerrogativa.

A primeira questão enfrentada pela Justiça do Trabalho sobre o tema foi a interpretação cabível ao dispositivo constitucional, que subordinou explicitamente o poder normativo à lei. Previsto na Constituição, o legislador ordinário deveria especificar os casos em que as decisões poderiam estabelecer normas e condições de trabalho, ou seja, que fossem decisões normativas *stricto sensu*. Mas a Justiça do Trabalho não aguardou uma regulamentação futura que especificasse os casos em que as normas poderiam ser estabelecidas, e começou a julgar e deferir reajustamentos salariais às categorias profissionais, o que representou valores superiores ao mínimo legal. E o Tribunal Superior do Trabalho, presidido à época pelo Ministro Bezerra de Menezes, passou a referendar as decisões normativas: manteve os reajustamentos deferidos e negou seguimento ao Supremo Tribunal Federal dos Recursos Extraordinários propostos pelas empresas.<sup>155</sup> Professor de

---

<sup>155</sup> O TST, ao receber um Recurso Extraordinário dirigido ao Supremo Tribunal Federal, faz uma verificação prévia de admissibilidade para verificar se o recurso é, ou não, cabível. Em sendo denegado o seguimento ao Recurso pelo Tribunal, a parte pode apresentar outro recurso contra esta decisão interlocutória, denominado Agravo de Instrumento, que é apreciado pelo Supremo, que

Direito do Trabalho, Bezerra de Menezes defenderia uma interpretação expansiva do poder normativo, em um ambiente de afirmação institucional da Justiça do Trabalho:

Bem evidenciada a razão precípua de se ter inscrito na Constituição de 1946 o postulado que veio confirmar, e não estabelecer, a competência normativa da Justiça do Trabalho. Obviamente, não se há de interpretar como restritivo, face ao direito constituído (*legem habemus*), o preceito fundamental do § 2º do art. 123. A especificação dos casos terá, sem dúvida, de ser condicionada às finalidades que determinaram a criação dos tribunais do trabalho. E a finalidade maior desta jurisdição autônoma e especial não é, apenas, conciliar ou julgar os dissídios individuais entre empregados e empregadores, mas, por certo, enfrentar e resolver, em termos legais, com eficiência, oportunidade e justo critério, os conflitos de interesses entre as respectivas categorias profissionais e econômicas. (...) (Menezes, 1956, p.185 apud Acker, 1986, p.39).

Contra a tese da ampla normatividade dos Tribunais do Trabalho e, em especial, na defesa do argumento de inconstitucionalidade da fixação de salários em valores superiores ao mínimo, segmentos empresariais recorreriam ao Supremo Tribunal Federal em agravos impugnando as decisões do Ministro Geraldo Bezerra. Segundo Ana Acker (1989), em um destes agravos, proposto pelo Sindicato das Indústrias da Fiação e Tecelagem em Geral no Estado de São Paulo, os industriais chegaram a apresentar nove pareceres de renomados juristas da época em favor de suas posições, contratados para defender a tese da inconstitucionalidade da atuação normativa do Judiciário Trabalhista, o que demonstra o tamanho da disputa. No entanto, nos finais da década de 1940, o Supremo chancelaria tal posição: “elemento marcante de seu poder jurisdicional [a razão de ser da Justiça do Trabalho] a competência normativa, que lhe permite agir com eficiência e presteza na solução dos dissídios coletivos de natureza econômica (...) a finalidade normativa é implícita nos dissídios coletivos.” (Brasil, STF, AI 13.697, DJ 28.8.1950, p.2843 apud Acker, 1986, p.95-96).

Um outro momento de afirmação do poder normativo como essência da atuação da Justiça do Trabalho em construção foi o debate sobre as cláusulas de

---

decide se a matéria é ou não constitucional e, portanto, se deverá admitir ou não discutir o tema do Recurso Extraordinário proposto.

assiduidade e de exclusão dos admitidos após o ajuizamento do processo de dissídio coletivo dos efeitos subjetivos da sentença. Ao fixar reajustes salariais e valores de pisos salariais, o TST passou a acolher os argumentos empresariais de que os empregados com “salários ampliados” faltavam ao trabalho. Com a tese de que os reajustes estimulariam o “ócio” do trabalhador, o Tribunal passou a limitar nas sentenças normativas o reajuste deferido, que só seria devido pela empresa se houvesse assiduidade integral ao trabalho (Acker, 1986, p.42). Marco Antônio Oliveira registra como um dos aspectos a serem considerados na análise do conjunto de movimentos paredistas que teriam ocorrido no ano de 1953 “a resistência dos empresários em cumprir as decisões da Justiça do Trabalho, apelando várias vezes ao TST, cujas decisões costumavam ser mais favoráveis a eles.” (Oliveira, 2002, p.130). E um dos instrumentos utilizados pelo Tribunal Superior do Trabalho para limitar os aumentos salariais concedidos pelos Tribunais Regionais era exatamente o desta “cláusula de assiduidade” estabelecida nas sentenças normativas.

Contra esta cláusula da assiduidade, quase dez anos após a Constituição, em 1955, seria promulgada a Lei 2.510, de 26 de junho, que limitou pela primeira vez o poder normativo da Justiça do Trabalho, ao estabelecer “ser defeso à Justiça do Trabalho, no julgamento dos dissídios coletivos, incluir, entre as condições para que o empregado perceba o aumento de salário, cláusula relativa à assiduidade ou frequência ao serviço.” (Art. 1º). Apesar de o texto da Constituição prever a existência de uma lei enumerando os casos em que o poder normativo poderia ser declarado, segundo Ana Acker, por maioria o Pleno do Tribunal Superior do Trabalho declarou sua inconstitucionalidade, posteriormente recusada pelo Supremo Tribunal Federal (Acker, 1986, p.43). Assim, em uma Constituição cujo texto limitava o poder normativo aos termos da lei ordinária, a Justiça do Trabalho atribuiu a si ampla competência normativa, inclusive para declarar a inconstitucionalidade das leis que restringiam seu poder de ação. No final dos anos 50, as principais questões teóricas e jurisprudenciais em torno do poder normativo da Justiça do Trabalho estavam resolvidas, conclui Ana Acker:

A Justiça do Trabalho tivera reconhecida sua ampla competência normativa constitucional com o só limite imposto pela lei que com ela não colidisse e se estabelecera uma razoável, quiçá perfeita, compreensão da natureza da ação

coletiva, que importava numa conceituação correta dos diversos elementos dessa lide nova. O Direito brasileiro – uma porta à solução jurisdicional dos conflitos coletivos, apesar de todas as resistências. (Acker, 1986, p.43-44).

Mas, naquele momento histórico, a política judiciária em voga na Justiça do Trabalho buscava sua afirmação como ramo do Poder Judiciário autônomo, e a redemocratização ocorria em um ambiente ideológico ainda conservador e que procurava construir mecanismos capazes de “impedir” a conflituosidade e a manifestação da autonomia coletiva dos trabalhadores. O processo de atribuição de sentido aos textos constitucionais estava, é claro, imbuído deste ambiente político e ideológico. A manutenção e ampliação da Justiça do Trabalho, em especial do seu poder de julgar e conciliar os conflitos coletivos de interesse, seriam uma especificidade do liberalismo brasileiro após a redemocratização de 1946. Em vez de assumir uma perspectiva pluralista, como ocorrera na Europa, a Constituição do pós-guerra assimilou a ideologia liberal-comunitarista, que no âmbito das relações de trabalho rechaça a possibilidade de conflito no mercado de trabalho. Para Werneck Vianna, “o comunitarista não tem dificuldades em localizar em campo oposto ao seu o pluralismo liberal. Para ele, a empresa não se identifica com o instrumento de realização do homem apetitivo, mas na sede por excelência da comunhão humana” (Vianna, 1999a, p.353).

Este é um momento importante para a consolidação e redefinição do Direito do Trabalho no país. Durante os debates constituintes realizou-se o II Congresso Brasileiro de Direito Social, no qual os juristas refletiram sobre o papel do direito social após a redemocratização, pugnando pela subordinação do mercado de trabalho ao Direito. No entanto, a constituição do nosso Direito do Trabalho não se daria nos marcos do pluralismo liberal e, segundo Vianna, a utopia jurídica de regular a sociedade e o mercado se manteria atrelada aos pressupostos autoritários das décadas precedentes. O conceito explicativo de Werneck Vianna sobre o comunitarismo liberal (Vianna, 1999a, p.317-318) visa a explicitar exatamente uma especificidade dos juslaboralistas do país, cujo pensamento normativo e organicista pretendia submeter o mercado às categorias jurídicas na expectativa de evitar o conflito de classes pela atuação do Judiciário. Esta concepção de mundo se fundaria em uma visão do capitalismo que subestimava os “requisitos essenciais à produção e reprodução da vida econômica, introjetando nessa

dimensão uma disciplina que lhe era alheia” com o objetivo de “criar instituições e procedimentos que harmonizassem as classes sociais” (Vianna, 1999a, p.318).

Ao contrário do pluralismo europeu, em torno do qual constituir-se-ia um estado de bem-estar que conviveria com a conflituosidade organizada nas grandes contratações coletivas, a partir de uma regulação que estruturava as condições de contratação do mercado, utilizando-se de categorias jurídicas promocionais, como as da liberdade e autonomia coletiva, no Brasil, na Constituição liberal de 1946 houve uma clara “opção não liberal no que se refere ao funcionamento do mercado de trabalho. O papel institucional designado à Justiça do Trabalho expressou a vontade do regime de preservar as relações ‘comunitárias’ entre o capital e o trabalho” (Vianna, 1999a, p.336). Neste contexto, a atuação da Justiça do Trabalho e do próprio Tribunal Superior do Trabalho em interpretar e ampliar o seu poder normativo, insurgindo-se inclusive contra eventuais restrições legais, se adequava ao ethos teórico e ideológico da época, que repugnava a conflituosidade aberta no mercado e a contratação coletiva.

### **3.3.2.**

#### **O interregno democrático: da Constituição de 1946 ao governo João Goulart**

Apesar da permanência das regras legais da Consolidação das Leis do Trabalho, com poucas alterações no período, o interregno democrático entre a Constituição de 1946 e o Golpe Militar de 1964 foi um período em que o sindicalismo paulatinamente deixa de se comportar como entidade organicamente dependente e subordinada ao Estado e busca maior autonomia de atuação. No entanto, em face das disputas políticas e da concorrência entre os setores sindicais ligados ao Partido Comunista do Brasil – PCB e ao Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, a literatura especializada diverge sobre os sentidos desta autonomia. Uma interpretação tradicional sustenta que o movimento sindical brasileiro àquela época estava subordinado aos interesses partidários e que, além do populismo na política, teria havido um sindicalismo populista que se encerraria com a queda de Jango, em março de 1964 (Weffort, 1970). Contemporaneamente outros estudos têm relativizado tais afirmações (Mattos, 2003; French, 2001; Santana, 2001) ao

salientar as ambigüidades da atuação sindical, assim como as especificidades de um sindicalismo que, no plano eleitoral, tentava se desatrelar dos interesses governamentais, com posições mais autônomas, mantinha ao mesmo tempo uma certa dependência no âmbito estritamente trabalhista e organizacional.<sup>156</sup>

De toda sorte, o interregno democrático não foi exatamente democrático para os movimentos de trabalhadores. Ao final dos trabalhos constituintes, o Governo Dutra intensifica suas ações repressivas. A partir de 1947, recrudescer a repressão contra os movimentos trabalhistas em ascensão.<sup>157</sup> A Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil (CTB ou CGTB), criada no ano anterior como uma organização classista intercategoriais de natureza jurídica associativa e, portanto, fora das regras sindicais da CLT, seria fechada em 7 de maio de 1947, através do Decreto 23.046. Um longo processo de intervenção nas entidades sindicais foi levado a efeito pelo Ministério do Trabalho. O MUT – Movimento de Unificação dos Trabalhadores também sofre intervenção e as uniões inter-sindicais formadas nos diversos estados também seriam fechadas. A política repressiva do período Dutra se aprofunda em face do cenário internacional da guerra fria, e os comunistas são novamente perseguidos, após a declaração da ilegalidade do PCB, com a cassação de seu registro pela Justiça Eleitoral, em decisão mantida pelo Supremo Tribunal Federal em 1947.

Dois projetos de lei com o objetivo de regulamentar o artigo 159 da Constituição, dando uma nova estruturação jurídica ao sindicalismo brasileiro, não foram votados. A não regulamentação abriu espaço para a permanência da estrutura corporativa tal qual definida na CLT. Em 1950, foram alterados os regulamentos sobre Imposto Sindical e sobre as comissões ministeriais do Imposto Sindical e de Orientação Sindical, enquanto o Ministério do Trabalho

---

<sup>156</sup> Para Cardoso, em um ambiente fortemente legislado e não contratual, como o mercado de trabalho é fundamentalmente regulado por normas estatais e não contratuais, a ação dos sindicatos requer uma ação política mais ampla que a estritamente trabalhista, porque visa alterar ou estabelecer uma legislação federal: “É esse, precisamente, o sentido da *‘political bargaining’* como estratégia dominante dos sindicatos, por oposição à *‘collective bargaining’*, característica dos modelos contratualistas ou negociados de relações de trabalho.” (Cardoso, 2002, p.22).

<sup>157</sup> “Entre 1947 e 1950, quando aumentou a repressão sindical, os dissídios coletivos caíram de 295 para 134” (Oliveira, 2002).

exigia que órgão policial (Ordem Política e Social) concedesse um atestado negativo de ideologia como condição de elegibilidade a cargo sindical. Ou seja, a repressão às atividades sindicais se intensifica no contexto mundial da guerra fria, com o esvaziamento das diretrizes mais abertas do sistema constitucional brasileiro de então.

O Governo Dutra se encerrou sob o signo da repressão contra os sindicatos. Em 1950, após sua vitória eleitoral, Getúlio Vargas retorna à Presidência para um segundo mandato, do qual não sairia vivo. A estrutura legal corporativa e repressiva se manteve em vigor, embora tenham cessado as atitudes repressivas do governo Dutra. Isso, entretanto, não ocorreu de imediato, pois no primeiro período de seu governo, Vargas convidou para assumir o cargo de Ministro do Trabalho o jurista Segadas Vianna, que permaneceria com uma política autoritária em relação aos sindicatos. O ano de 1953 foi de intensa manifestação e organização operária. Em São Paulo, eclodiu, a partir do setor têxtil, uma longa e ampla paralisação conhecida como a Greve dos 300 mil.<sup>158</sup> Em 1953, no mesmo ano em que o nacionalismo governamental chancelava o monopólio estatal sobre o petróleo, com a criação da Petrobrás, a pressão operária se ampliava em um contexto de contenção salarial em face da política de estabilização monetária implementada pelo governo. Ao lado das reivindicações internas por aumento do salário mínimo (tendo Goulart à frente até sua queda do Ministério do Trabalho), o segundo governo Vargas enfrentaria outras pressões mais fortes na área política, pressionado, dentre outros, pela UDN, por Lacerda e pelos setores militares. Mas antes do golpe que se avizinhava nesta ocasião, Vargas se antecipa e com seu suicídio renova e prolonga o trabalhismo e a mítica em torno de sua figura.

---

<sup>158</sup> O Ministro do Trabalho, jurista Segadas Vianna, ameaçava utilizar a Lei de Segurança Nacional contra os grevistas, enquanto enfrentava a oposição aberta do Presidente do PTB, João Goulart, que defendia uma atitude diferenciada de um governo trabalhista. Ao final da greve, Segadas Vianna deixa o Ministério, uma saída articulada por Vargas para evitar maiores derrotas e a ampliação de seu desgaste no setor trabalhista. O novo Ministro, João Goulart, assumiu um papel diverso, embora ambíguo, e lidou de forma diferenciada com a segunda grande parede do ano, que reuniu mais de 100 marítimos em torno de um movimento que atingiu os portos do Rio de Janeiro, de Santos e de Belém. Através da intermediação ministerial, chegou-se a um acordo salarial que pôs fim ao movimento, ao mesmo tempo em que, a pedido dos grevistas, o Ministério interveio e destituiu a diretoria da Federação dos Marítimos. Sobre a greve que mobilizou cerca de 300 mil operários na cidade de São Paulo e durou mais de 24 dias, ver Weffort (1970, p. III-14-18).

Em fevereiro de 1956, Juscelino Kubitschek assume o governo, promovendo uma forte industrialização no país. Sob o lema do desenvolvimentismo, traçou um plano de metas com o objetivo de imprimir mudanças econômicas de “cinquenta anos em cinco”. A abertura comercial do país às empresas estrangeiras estimulou a ampliação do operariado industrial urbano, que de 275 mil chegou a três milhões ao final de seu governo (Mattos, 2003, p.37), com o Brasil apresentando altas taxas anuais de crescimento. Para financiar seu Plano de Metas, o governo recorre ao Fundo Monetário Internacional e se compromete a conter as despesas estatais, além dos salários. Naquele contexto econômico, a contenção salarial conviveria com o aumento significativo da inflação. E os movimentos sindicais prosseguiam em seu esforço de mobilização e de renovação. No governo JK, o país assiste à maior manifestação operária ocorrida até então. A greve dos 400 mil iniciou-se nos setores metalúrgico, têxtil e gráfico da capital paulista, e se ampliou por outras categorias e cidades do estado. A greve de outubro de 1957 foi encerrada após um julgamento no Tribunal Regional, que definiu um reajuste salarial de 25%. Posteriormente, o TST, ao julgar o recurso, rebaixou o reajuste para patamares inferiores aos que haviam sido acordados anteriormente pelos sindicalistas e empresas (French, 2001, p.22-23).

A subordinação do mercado ao Poder Judiciário, expressa pela ideologia do liberal comunitarismo dos juristas (Vianna, 1999a), não significava necessariamente a proteção ao trabalhador. Segundo John D. French, “a perversidade de alguns dos julgamentos dos tribunais do trabalho podia ser surpreendente” (French, 2001, p.21) Além de casos individuais, o autor sublinha a “armadilha legal” de um sistema no qual os tribunais não buscavam assegurar o cumprimento de suas decisões, prática habitual, ao menos até os anos sessenta. French registra que desde aquela época era comum os reajustes salariais deferidos pelos Tribunais Regionais não serem pagos pelas empresas até a decisão final do recurso pelo TST e “os sindicatos às vezes enfrentavam as negociações salariais do ano seguinte sem saber a decisão final do tribunal em relação ao ano anterior.” (French, 2001, p.22). É importante lembrar que pelo Decreto 9.070 os conflitos deviam obrigatoriamente ser submetidos à tentativa de conciliação ou ao dissídio coletivo, e só após a interposição do processo seria permitida a greve em

atividades acessórias. Muitas das greves então eclodiam já dentro de uma estrutura institucional de tutela e restrição. E a “vitória da melhor doutrina” (Acker, 1986, p. 39), pela qual o TST confirmou seu amplo poder normativo, não significava que o Tribunal Superior decidisse, no mérito, por uma regra que limitasse o poder econômico e protegesse o trabalhador. “A propensão do TST em anular decisões tomadas pelo TRT, quando estas eram favoráveis aos trabalhadores”, de que nos fala French (2001, p. 22), ocorreria com frequência pelo que os tribunais “provaram ser relutantes ou incapazes de impor suas próprias regras de forma decidida e sistemática” (French, 2001, p.23).

Durante o Governo Kubitschek, o movimento sindical viveu um momento de efervescência. A estrutura legal corporativa da CLT foi mantida, mas o ritmo de intervenções sindicais ministeriais se reduziu e, na prática, os sindicatos buscaram se renovar. Badaró Mattos (2003) registra que naquele período foi intenso o processo de criação de sindicatos, principalmente nos locais atingidos pela industrialização crescente, e embora ainda baixa a taxa de sindicalização no país, em algumas categorias o índice de participação era expressivo. Para o autor, a fase de ascensão do movimento sindical do final dos anos 1950 ao golpe pode ser dimensionada pela maior visibilidade na opinião pública, aumento do número de greves, constituição de intersindicais e participação dos sindicatos nas definições sobre as pautas políticas do país (Mattos, 2003, p.39).<sup>159</sup>

Entre 1960 e 1964 vivemos um período de grande politização em torno de qual projeto de país e de sociedade se consolidaria após as profundas transformações na ordem econômica e social, decorrentes da industrialização e urbanização em curso. Depois do breve período presidencial de Jânio Quadros, o vice-presidente João Goulart assumira a Presidência em meio a uma grave crise política estancada pela adoção do regime parlamentarista. Entretanto, Jango e o PTB não se convenceram da solução parlamentarista e trabalharam para o retorno

---

<sup>159</sup> Ainda durante seus ‘anos dourados’ uma importante greve dos marítimos, portuários e ferroviários reivindicava a isonomia de remuneração com os militares que também trabalhavam nestes setores. A greve da paridade, estimulada pelos nacionalistas, alcançou dimensão fortemente política, com os militares pressionando Juscelino para decretar o estado de sítio, e se resolveria na instância congressual, com a aprovação da Lei da Paridade (Erickson, 1979, p.143-146; Oliveira, 2002, p.138).

do presidencialismo. O movimento sindical também vivenciou um período de crescimento e de protagonismo na cena nacional, tendo obtido maior dinamismo após a realização dos III e IV Congressos Sindical Nacional (1960 e 1962), nos quais à pauta sindical incorporavam-se cada vez mais reivindicações econômicas e de mudanças nas estruturas políticas e econômicas do país. A luta por “reformas de base” passou a integrar o centro das atenções do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) recém-criado.<sup>160</sup>

O crescimento do sindicalismo no país não se limitou aos setores urbanos. Os anos de 1962 e 1963 foram um marco no processo de universalização jurídica dos direitos do trabalho, com a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural, através da Lei 4.214, de 2 de março de 1963. Em 1962, houve a flexibilização dos requisitos e procedimentos para o reconhecimento dos sindicatos rurais, em face do esforço de organização dos trabalhadores rurais, que incluiu desde a proliferação de organizações político-sindicais, como as Ligas Camponesas, até a criação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG.

O crescimento da atuação sindical no período possibilitou um maior êxito para suas ações. O Comando Geral dos Trabalhadores - CGT, segundo Marco Aurélio Santana (2001), trouxe o “movimento sindical ao centro da turbulência”. Em setembro de 1962, por exemplo, a deflagração de uma greve geral por reformas (com uma pauta que envolvia o aumento de 100% no salário mínimo, o congelamento dos preços, o direito de sindicalização dos trabalhadores do campo etc) seria transformada em greve também pelo plebiscito nacional. O plebiscito pelo retorno ao presidencialismo, a ser realizado em janeiro de 1963, foi votado pelo Parlamento exatamente no dia da Greve Geral de 24 horas (Santana, 2001,

---

<sup>160</sup> O CGT – Comando Geral dos Trabalhadores, conforme deliberação do Congresso seria “composto de dois representantes de cada federação não-confederada ou de cada Confederação e, no caso de qualquer Confederação recusar-se a participar do novo organismo, caberia a seus filiados, federações e sindicatos indicar o representante do setor profissional.” (Mattos, 2003, p.42; Santana, 2001, p.116). O CGT, que refletia a hegemonia do movimento sindical da época reunindo militantes do PTB e do PCB, participaria das grandes greves salariais e políticas do período. Embora se constituísse na organização sindical de maior expressão no período, o CGT não inseria-se na estrutura jurídica oficial. Durante o período no qual Almino Afonso foi Ministro do Trabalho se iniciaram “gestões que culminaram com o reconhecimento do CGT. Ele substituiu uma Portaria de 1954, que declarava ilegais organizações trabalhistas acima do nível de confederação, por outra que afirmava que o CGT, mesmo sem ser uma entidade reconhecida nos termos da legislação trabalhista brasileira, não era especificamente ilegal.” (Erickson, 1979, p.121).

p.118). Mas a atuação da CGT não foi exclusivamente centrada nas questões da política nacional, embora um modelo legislado de relações laborais propicie uma atuação sindical mais política (Cardoso, 2002).<sup>161</sup> Antes da paralisação deflagrada por ocasião da votação do plebiscito, em julho de 1962 uma outra greve geral havia ocorrido com um duplo objetivo: intervir na crise gerada pela recusa do Congresso ao gabinete indicado por Jango, no qual o jurista San Tiago Dantas assumiria o cargo de primeiro-ministro, e pela criação de uma gratificação natalina. Segundo Oliveira, “tal paralisação contribuiu também para a promulgação da Lei nº 4.090, de 13 de julho de 1962, que instituiu o 13º salário, (...) e foi seguida por novas ameaças de greves para garantir o cumprimento da lei” (Oliveira, 2002, p.143).<sup>162</sup>

---

<sup>161</sup> Erickson analisa as relações entre as greves da primeira metade da década de 1960 tendo como referência a subordinação política dos trabalhadores. O autor distingue entre as greves políticas, que teriam sido deflagradas em um período de colaboração entre militares e trabalhadores (Erickson, 1979, p.139-163) e as greves políticas após o que denominou de “rompimento do dispositivo sindical-militar” entre 1963 e 1964 (Erickson, 1979, p.164-183). Algumas leituras mais clássicas sobre o período buscam realçar as relações entre Jango e a CGT que indicariam uma subordinação política do sindicalismo de então. Santana, recentemente, salientou que a intensificação da atuação sindical do CGT no período e as respostas do governo indicariam uma relação mais complexa entre a CGT e o governo Goulart do que se poderia supor, inclusive com a organização de uma entidade sindical paralela, a União Sindical dos Trabalhadores – UST, apoiada por assessores de Jango e por políticos ligados aos governadores da Guanabara e de São Paulo: “ao aumento das pressões e do avanço do CGT, a ala conservadora responderá da forma que sabe. A junção de métodos combinados: entidades em separado, por parte do pólo sindical, e a repressão por parte dos governos sob seu controle.” (Santana, 2001, p.121). Outro autor que se contrapõe às clássicas leituras que viam no sindicalismo do período uma opção pelo populismo e pela subordinação heterônoma ao governo é Badaró Mattos. Para este autor, a atuação sindical no período foi complexa. Destaca a formação de “organizações paralelas de base (como as comissões sindicais por empresa), intersindicais (como os pactos e as comissões regionais) ou de cúpula (como o CGT), que representavam a tentativa de criar canais de mobilização para além dos limites da estrutura sindical montada pelo Estado nas décadas de 30 e 40” embora acentue que “ir além, em alguns aspectos, dos limites da estrutura sindical oficial não significava opor-se integralmente a suas características. E no plano político “também foi complexa a relação do sindicalismo com as lideranças políticas, em especial no período do governo João Goulart” (Santana, 2001, p.44-45).

<sup>162</sup> Inúmeras categorias profissionais deflagraram fortes greves no período, com reivindicações de direitos e garantias específicas, dentre as quais os bancários, que conquistaram à época o adicional por tempo de serviço, o anuênio. No entanto, não foram adiante as propostas governamentais para a reforma integral da Consolidação das Leis do Trabalho, a CLT, embora dois projetos tenham sido preparados por encomenda do Ministério do Trabalho no Governo Goulart, um deles elaborado pelos juristas Victor Russomano e Evaristo de Moraes Filho. Mais que cumprimento da lei, buscavam os trabalhadores com as ameaças de greve pressionar pela interpretação que entendiam correta a ser dada ao 13º. Neste sentido se mobilizaram para que já em 1962 recebessem todos a gratificação natalina integral, calculada considerando-se os meses anteriores à promulgação da norma, bem como para que seu valor correspondesse efetivamente ao do mês de dezembro, com um reajuste salarial previsto para aquele último mês do ano, posição que acabou sendo acolhida na jurisprudência trabalhista.

O ano de 1963 foi de forte conflituosidade política e social. Voltaram a ser colocados em prática ao mesmo tempo em que retornavam os mecanismos repressivos de controle das greves, com repressão militar a alguns movimentos, como em Santos. Naquele contexto, o Supremo Tribunal Federal aprecia um recurso em antigo processo e vota pela constitucionalidade do Decreto 9.070, sobre greve, o que foi recebido como uma “decisão declarando ilegal qualquer greve que não esgotasse antes todos os recursos de conciliação e todos os processos legais na Justiça do Trabalho” (Erickson, 1979, p.174). Em paralelo há a eclosão da rebelião dos sargentos e Goulart se manifesta no sentido de que não admitiria greves ilegais. Para Erickson, a repressão militar em Santos reduzira consideravelmente a flexibilidade de Goulart, levando-o a insistir com os trabalhadores que dirigissem suas reivindicações à Justiça do Trabalho, através das instituições existentes. Dessa forma, facilitariam as relações com os empregadores e evitariam provocações com os militares (Erickson, 1979, p.173-174).

Em outubro de 1963, no setor industrial de São Paulo, eclodiria uma forte parede operária, que ficou conhecida como a “greve dos 700 mil”. A importância da greve pode ser medida não somente por suas reivindicações e pela sua força, mas pelas especificidades de seu processo negocial. Parece importante salientar a estratégia de negociação adotada e sua recusa. Salvo as greves gerais do período, embora a amplíssima maioria das paralisações da época fosse categoriais, naquele interregno democrático haveria a ocorrência de paralisações articuladas envolvendo várias categorias diferentes. Dentre as reivindicações que levaram à greve dos 700 mil encontram-se a que pleiteava a unificação das datas-base de diversas categorias, para que pudessem passar a negociar conjuntamente, e a participação da CNTI nas negociações com a FIESP.<sup>163</sup> O TRT de São Paulo

---

<sup>163</sup> Ou seja, se setor patronal tinha uma organização única que reunia todos os setores industriais, os sindicalistas também desejavam que a sua Confederação Nacional pudesse negociar unitariamente em nome dos diversos sindicatos. A FIESP se recusa a negociar em bloco, alegando que a CLT atribui somente aos sindicatos o poder de negociar coletivamente, e (mesmo diante da atribuição de representação jurídica pelos sindicatos, outorgando à CNTI os poderes para negociar em seus nomes) resiste a esta intenção: “A greve, desde o seu primeiro dia, consegue paralisar grande parte das atividades industriais da cidade de São Paulo e de outras cidades do interior, atingindo principalmente categorias como metalúrgicos, químicos, gráficos, calçados, couro,

indeferiu as pretensões dos grevistas, seu presidente admitiu a participação do presidente da CNTI, à época presidente do CGT, convidando-o a integrar a negociação coletiva e participar do processo de discussão do acordo que, ao final, teria sido feito fora do TRT (Oliveira, 2002, p.146). Vale ressaltar que a busca pela unificação da data-base, pela organização de greves conjuntas de várias categorias e pelo reconhecimento de capacidade negocial às entidades gerais dos trabalhadores mais ampla que a dos sindicatos, é parte da luta sindical do Brasil há muitos anos. Demonstra, sem dúvida, que o esforço para modificar na realidade concreta uma estrutura corporativista não se limitava a alterações na estrutura sindical em sentido estrito, e atingia também o plano das relações coletivas. Mas isto não se daria sem ambigüidades, já que a regulamentação do direito de greve impelia as entidades a postularem suas reivindicações perante a Justiça do Trabalho, motivo pelo qual o Poder Judiciário permaneceria como um dos cenários deste processo, embora talvez apenas como um dentre outros palcos das Relações Coletivas de Trabalho.

A greve dos 700 mil, que atingiu parcelas significativas do operariado paulista, foi o ápice de um processo de ascensão do movimento sindical, que passou a pressionar efetivamente pela constituição de novos direitos e pela efetivação dos já existentes, e a se manifestar no espaço público, para se afirmar como uma das forças sociais capazes de pressionar por modificações políticas e legislativas de interesse dos trabalhadores. Mas foi também uma das últimas greves do turbulento período. A próxima greve geral que o CGT tentaria organizar, nos primeiros meses de 1964, já se inseria dentro do clima de forte instabilidade política que atingia o país e os boatos sobre a possível eclosão de um golpe militar circulavam amplamente. O CGT - que pressionava Goulart para

---

curtumes, laticínios e têxteis. No terceiro dia de greve, o Tribunal Regional do Trabalho, por 4 votos a 3, soterra a tentativa da CNTI de que os acordos salariais fossem revistos em bloco. Os conflitos entre grevistas e polícia prosseguem. Em 1º de novembro, a comissão de greve, reunida com os empregadores, define as bases do acordo contendo, entre outras coisas, aumento de 80% e libertação dos grevistas presos. O acordo seria votado por uma assembléia intersindical em 3 de novembro, pondo fim ao movimento. (...) Embora tenha falhado no que tange à sua implantação, sempre negada pelos patrões e pela justiça, a unificação da negociação ocorreu na prática, na medida em que os empregadores tiveram de realizar acordo com uma comissão de greve que unia, em seu coletivo, dirigentes de categorias em luta. O acordo, extensivo em seus pontos principais às categorias futuras, formalizou uma negociação conjunta”(Santana, 2001, p. 128).

aprofundar as reformas de base e ao mesmo tempo procurava dar-lhe sustentação política para a consecução de tais reformas econômicas e sociais - participaria ativamente da organização da última grande manifestação de apoio a Jango, no Comício de 13 de março, na Central do Brasil, no Rio de Janeiro. Diante de notícias sobre a possível deposição do Presidente, convocou seus sindicatos a organizarem uma greve geral em defesa do governo e da ordem constitucional em caso de ameaça ou eclosão de uma rebelião militar. Apesar das muitas controvérsias sobre o período, parece que as forças políticas democráticas, dentre as quais inseria-se o próprio movimento sindical, não trabalhavam efetivamente com a possibilidade de êxito de um golpe militar em face da penetração que se supunha que Goulart tivesse em parcela das forças armadas do país.

O 31 de março e o 1º de abril foram recebidos pelo movimento sindical com incredulidade, paralisia, mas também com a resistência que havia sido previamente combinada no CGT: a greve, que chegou a ser deflagrada por alguns sindicatos e paralisou por um dia o Rio de Janeiro e Santos. Porém, se o “dispositivo militar” falhara em preservar a ordem constitucional, o “dispositivo sindical” não poderia ir muito além, frente a um golpe militar armado. Os acontecimentos de 1964 foram alvo de muitas vertentes explicativas que transcendem aos objetivos deste trabalho e muitas das análises sobre o sindicalismo brasileiro entre as duas ditaduras estão permeadas pela temática (Weffort, 1970; Erickson, 1979; Santana, 2001; Mattos, 2003). No particular, saliente-se a interpretação que reconhece que apesar das limitações das práticas sindicais da época, “nada disso pode impedir a avaliação da importância e representatividade das lutas travadas pelos trabalhadores no início dos anos 1960. Os que articularam o golpe e instalaram a ditadura perceberam isso.” (Mattos, 2003, p.48).

### **3.4.**

#### **Relações de Trabalho entre a flexibilização regulatória e a repressão no regime militar (1964/84)**

A inexistência de respostas institucionais para conflitos que não mais se resolviam dentro dos espaços criados pelo Estado Novo, aliada à incapacidade de

gestão da conflituosidade por parte dos setores governamentais, e a ausência de recursos financeiros para uma ação estatal mais efetiva são alguns dos elementos (pertinentes ao tema deste trabalho) que, para Wanderley Guilherme dos Santos (1998), não podem deixar de ser levados em conta nas explicações sobre o golpe militar. A ditadura instalada no país a partir de 1964 representou uma pá de cal na política de cidadania regulada, nos marcos do trabalhismo. Instaurou uma segunda fase nas relações de trabalho, de flexibilização regulatória e de repressão ao movimento sindical, que se estenderá até 1984, segundo (Pochmann, 2003).

Ao lado dos mecanismos autoritários, como o expurgo da oposição, a prisão e a cassação dos direitos políticos, a aposentadoria compulsória de integrantes do Judiciário e do Legislativo, a demissão de servidores públicos que se opunham ao novo regime, o novo governo buscou sua institucionalização com a outorga de Cartas constitucionais e de Atos institucionais, que reafirmaram a centralização do poder em uma estrutura anti-democrática de Estado e de sociedade. Através do quarto Ato Institucional, estabeleceu-se um procedimento para a aprovação da Constituição pelo Congresso Nacional, expurgado após várias suspensões de direitos políticos e cassações de mandatos, conforme projeto preparado e enviado pelo Executivo. Trinta anos depois, a “polaca” inspiraria a Constituição de 1967, estruturada sob o eixo da doutrina da segurança nacional, do centralismo político e da redução dos direitos e garantias individuais, passíveis de supressão e suspensão. Pela Carta de 1967, toda pessoa seria responsável pela “segurança nacional”, a ideologia repressiva do regime.

Na Carta de 1967, no tocante aos direitos do trabalho, foi mantida a regra que permitia a deflagração de greve nos setores não essenciais. Destaca-se, porém, o retorno a um sistema constitucional de proibição à greve em atividades essenciais, a afirmação de um sindicalismo com funções delegadas pelo poder público e a determinação constitucional de obrigatoriedade do voto nas eleições sindicais. A Carta reduziu a idade mínima para o trabalho de 14 para 12 anos, contrariando Convenções Internacionais ratificadas pelo país, e suprimiu direitos anteriormente assegurados na Constituição de 1946. Estabeleceu, por exemplo, que a estabilidade do trabalhador com uma indenização na dispensa poderia ser substituída por um fundo de garantia equivalente. Permaneceram o poder

normativo da Justiça do Trabalho, limitado aos parâmetros fixados por lei ordinária, e o reconhecimento formal das convenções coletivas de trabalho.

A Carta de 1967 teve vida curta e o Ato Institucional nº 05, de dezembro de 1968, romperia mais uma vez com a ordem constitucional já autoritária e aprofundaria os mecanismos ditatoriais do Estado brasileiro. Em menos de um ano de vigência do documento de 1967, através de uma Emenda Constitucional, de nº 01, o país receberia em 1969 mais uma Carta, desta vez elaborada pela Junta Militar que sucedera a Costa e Silva na chefia do Executivo. Embora outorgada com o corpo de Emenda, tratava-se de uma nova Constituição, que reformulou inteiramente a anterior e tornou ainda mais repressivos e autoritários os mecanismos de controle do Executivo sobre o Estado e a sociedade brasileira. Mas no âmbito das relações laborais e sindicais praticamente manteve o texto da Carta precedente. A ditadura militar promoveria uma modernização econômica capitalista no país de natureza autoritária, concentradora de renda e desenvolvimentista. O eixo da integração do trabalhador na vida nacional através da aquisição de direitos, mesmo que por um viés corporativista autoritário do período precedente, foi substituído pela afirmação do mercado e dos valores do capital, em detrimento do trabalho, em todas as esferas da vida econômica e produtiva do país.

### **3.4.1.**

#### **Direitos do Trabalho e modernidade reacionária**

Manteve-se a Consolidação das Leis do Trabalho, entretanto importantes institutos jurídicos foram modificados e alterados durante o regime militar, para atribuir maior flexibilidade e poder ao empregador na relação de trabalho. Dentre os direitos materiais incidentes sobre as relações individuais, uma alteração foi significativa: o fim do sistema único da estabilidade no emprego assegurado aos trabalhadores com mais de dez anos na empresa e a introdução do Regime de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS.

O FGTS foi criado através da lei 5.107, de setembro de 1966, com o objetivo de acolher os pleitos empresariais, que postulavam contra o regime da estabilidade decenal no emprego, bem como o de estabelecer um sistema de

poupança semi-compulsória para dar ao governo recursos para o financiamento dos setores econômicos e produtivos definidos pela política estatal, em especial a construção civil. Foi dada a possibilidade de opção retroativa pelo FGTS aos empregados já contratados, com a renúncia à estabilidade. Com isto ampliava-se de forma incomensurável o poder do empregador no curso da relação laboral, até porque o sistema implantado estabelecia uma falsa alternativa.<sup>164</sup> O fim da estabilidade, que já atingira cerca de 15% da força de trabalho do país, não obstante os empregadores se utilizassem de mecanismos de burla à aquisição daquele direito, foi marcante para o sistema de relações laborais. Segundo Erickson, teve três conseqüências imediatas: a) o aumento da insegurança econômica pessoal, com a ampliação das taxas de rotatividade no emprego, b) a hesitação dos trabalhadores não estáveis em demandar perante o Judiciário e c) a queda no salário, tendo em vista que as mudanças de emprego e a rotatividade têm efeito negativo sobre o valor do salário (Erickson, 1979, p.217).

O regime da estabilidade no emprego se inseria na lógica clássica do Direito do Trabalho e compunha um dos elementos de um sistema comunitarista de relações laborais que não se conflitara com o comportamento do mercado na primeira fase de estabilização de mão-de-obra em um mercado carente de pessoal especializado, mas passaria a contrariar quando se tratou de expandir ainda mais o capital (Vianna, 1999a). Para propiciar maior expansão do capital no âmbito do mercado de trabalho foram adotadas, segundo Werneck Vianna, duas medidas substanciais que desmontariam o sistema comunitarista que informava a legislação trabalhista até então: o regime do FGTS e a política salarial, que estabeleceria fortes restrições ao poder normativo da Justiça do Trabalho e a subordinação da autonomia coletiva à política econômica do governo.

---

<sup>164</sup> Pelo sistema implantado, os trabalhadores poderiam optar no momento de sua admissão pelo regime da estabilidade no emprego ou pela adoção do fundo de garantia através do qual o empregador depositaria ao longo do contrato de trabalho 8% do salário pago em uma conta vinculada que se tornaria disponível ao seu titular em casos específicos, em especial no momento da rescisão contratual que poderia ser unilateralmente anunciada sem necessidade de fundamentá-la. Para Délio Maranhão, a escolha entre o Fundo e a estabilidade era falsa do ponto de vista da lógica constitucional, na medida em que a exclusão da estabilidade era contraditória com a previsão normativa de “integração do trabalhador na vida e no desenvolvimento da empresa”; e era também falsa do ponto de vista da realidade, pois “para os novos empregados só havia uma opção: optar pelo regime do Fundo ou não obter emprego” (Maranhão, 2004, p.650).

### 3.4.2.

#### **Política Salarial, Justiça do Trabalho e Negociações Coletivas**

Dentro das medidas econômicas adotadas, a ditadura militar estabeleceu um forte intervencionismo estatal no controle da economia, com vistas ao desenvolvimentismo e à modernização capitalista. Um dos pilares da política econômica que seria conduzida pelo regime, principalmente em seus primeiros anos, foi o de uma compressão dos salários com a aplicação de uma política anti-inflacionária seletiva contra a classe trabalhadora, em especial através da imposição de rígidas formas de reajustamento salarial. Segundo os estudos de Kenneth Paul Erickson (1979, p.212-221), a intervenção legislativa determinando políticas salariais foi parte de um esforço maior para permitir aos industriais acumular mais capital que propriamente de controle inflacionário.

A implantação de uma política de contenção não ocorreria sem uma tentativa de resistência inicial aos tetos fixados pelo governo para os reajustamentos salariais, fosse por parte dos sindicatos, fosse por parte da própria Justiça do Trabalho. Ao longo dos dois primeiros anos do golpe, como as regras iniciais falharam, Castello Branco “gradualmente removeu toda a flexibilidade das partes, estabelecendo uma fórmula de cálculo salarial, com sanções para quem as violasse.” (Erickson, 1979, p.213). Como a política salarial imposta determinava a correção dos salários apenas pelas médias salariais obtidas nos anos anteriores houve uma forte redução salarial. Entre 1964 e 1970 os efeitos da legislação salarial sobre o valor do salário mínimo reduziram-no a cerca de um quarto de seu poder aquisitivo.

Uma das primeiras regras de contenção salarial foi imposta pela Lei 4.725, de 1965. Com esta lei, o Executivo pretendia tornar mais rígido o controle salarial, estabelecendo fórmulas para sua disciplina, já que as regras salariais eram um elemento fundamental para a política de estabilização econômica do regime, havendo “objetivo maior a ser alcançado, que era a integração dos reajustamentos salariais na política econômica do país.” (Martins, 1989, p.189). Em dezembro de 1965, a Lei 4.725 seria parcialmente revista com a emenda ao artigo 2º, redigida quando era Ministro do Trabalho o jurista Arnaldo Süssekind, através da Lei 4.903/65, aplicável a partir de janeiro de 1966. Mas a modificação da política

salarial de 1966, segundo Erickson, ao mesmo tempo em que “fez algumas concessões aos que protestavam contra os sacrifícios exigidos dos trabalhadores” (Erickson, 1979, p.74), passou a tornar obrigatório o cumprimento, pelo Judiciário, do mecanismo de reajuste salarial determinado previamente. Na realidade, a alteração “atenuou apenas de leve a carga da política antiinflacionária (...), porque o Conselho Monetário Nacional decretou que a inflação esperada para 1966 e anos seguintes seria menor do que realmente foi”. (Erickson, 1979, p.74).

Ou seja, o resultado final teria sido um mero deslocamento, do Ministério da Fazenda para a Justiça do Trabalho, da aplicação de parte da política salarial, pois ao resgatar ao Judiciário o seu poder normativo caberia a ele próprio limitar “os aumentos exagerados”. Segundo as análises de Erickson, “a justiça teórica desta decisão, contudo, não passava de uma fachada” (Erickson, 1979, p.214), já que na prática o Judiciário utilizava as baixas estimativas atribuídas à inflação pelo Conselho Monetário Nacional, e os índices ou acordos salariais admitidos pela Justiça do Trabalho deveriam ser compensados dos índices oficiais do acordo seguinte. De toda sorte, em meados de 1966, as disposições anteriores seriam fixadas em uma fórmula mais rígida de reajustamento, com a aprovação do Decreto-lei nº 15, posteriormente substituído pelo Decreto-lei nº 17. A participação do Tribunal Superior do Trabalho não só na execução da política salarial, mas também no processo de elaboração e/ou de adequação da regra à Constituição, com o que evitava-se um questionamento judicial à política econômica do governo (mesmo que fosse uma participação subordinada), já estava presente na época e pode ser observada através do depoimento de seus atores mais relevantes. O Ministro Arnaldo Süssekind saudou as modificações feitas como uma vitória, pois teria restaurado um poder normativo que, hoje, a Justiça do Trabalho não tem mais.<sup>165</sup>

---

<sup>165</sup> Tendo assumido o cargo no Tribunal Superior do Trabalho, o ex-Ministro do Trabalho Arnaldo Süssekind relata um outro aspecto dos bastidores desta relação entre TST e Executivo “Em 29 de julho de 1966, ciente de que o Presidente da República assinara o Decreto-lei nº 15, estabelecendo normas e critérios destinados à uniformização dos reajustes salariais – um arrocho muito mais forte do que o de 1965 -, peguei o telefone e disse ao Golbery que alertasse Castelo Branco para o fato de que ele acabara, totalmente, com o poder normativo da Justiça do Trabalho, e que se a

Embora pelo Decreto-lei nº 17 pudesse o Tribunal adequar certas distorções salariais de algumas categorias profissionais, não é pacífico que tenha restaurado efetivamente o poder normativo da Justiça do Trabalho. Ainda assim, este poder normativo se reduziu, se limitou. A Justiça do Trabalho, segundo Oliveira, “que primeiro passou a consultar o Conselho Nacional de Política Salarial para obter informações relativas aos índices de reajustes, acabou se transformando em instância que apenas aplicava os índices determinados pelo Poder Executivo.” (Oliveira, 2002, p.174) E o estabelecimento desta política salarial e a utilização daqueles reajustes levariam a reduções ainda maiores nos reajustamentos salariais, bem como a um fortalecimento da posição empresarial nas negociações coletivas, que a partir daquele momento se amparavam nas regras legais, nos índices oficiais e nas decisões judiciais, para esquivarem-se das pressões nas campanhas salariais.

O Decreto-lei 17 ampliou os poderes do Tribunal Superior do Trabalho no controle das atividades internas do próprio Judiciário trabalhista, com a atribuição do poder de expedir instruções normativas para cumprimento pelos Tribunais Regionais do Trabalho, como prejudgados. As regras estabelecidas pelo regime militar, segundo Ana Acker, além de impor drásticas restrições à greve, “investiu decididamente contra o poder normativo e as negociações coletivas, subordinando-os a um “disciplinamento econômico” garantidor de um pretenso desenvolvimento que teve sua exacerbação ufanista no ‘milagre brasileiro’.” (Acker, 1986, p.48-49). Até então, o conteúdo das campanhas salariais explicitadas nas negociações coletivas e levadas a julgamento nos processos de dissídios coletivos era basicamente de reivindicações relacionadas a

---

inconstitucionalidade do decreto fosse argüida perante o TST, eu votaria por sua inconstitucionalidade. Isto se deu antes do almoço. Eu ainda estava almoçando quando o telefone tocou: era o Castelo, preocupado com a conversa que eu tivera com o chefe do SNI. Propôs que reuníssemos à tarde, no Ministério da Fazenda, os dois ministros da área econômica, o ministro da Justiça, o ministro do Trabalho e eu. Aceitei, mas sendo o ministro mais novo do TST, levei comigo o presidente, Astolfo Serra, o vice-presidente, Hildebrando Bisaglia, e o corregedor, Júlio Barata. Todos me apoiaram, menos o Júlio Barata. Por isso foi ser ministro do Médici, um homem duro. Mas a maioria se convenceu e, na mesma hora, elaboramos um projeto que alterava os termos do Decreto-lei nº 15. *Qual era o seu ponto de vista para concluir pela inconstitucionalidade?* [Entrevistadoras]. A ferida causada ao poder normativo da Justiça do Trabalho. De fato, em menos de 30 dias, o Decreto-lei nº 17 restaurou este poder. Foi uma grande vitória! Hoje, porém, a Justiça do Trabalho não tem mais o mesmo poder.” (Arnaldo Süssekind *apud* Gomes et al. 2004, p.136)

reajustamentos salariais. A atuação sindical estava voltada para a efetivação dos direitos existentes e para a manutenção e melhoria do nível salarial dos trabalhadores, o que explicaria o conteúdo dos julgamentos dos dissídios. O conteúdo dos dissídios coletivos, a partir do estabelecimento de leis salariais no bojo da política econômica estatal, se modifica com a ampliação do escopo temático das cláusulas submetidas ao Tribunal. A violência policial institucionalizada e o agravamento das condições de vida dos trabalhadores teriam levado “os sindicatos de empregados a se voltarem para a via jurisdicional.” Afirma Ana Acker (1986, p.50):

Já que os tribunais do trabalho não podiam conceder mais que o ínfimo aumento que os índices oficiais autorizavam, tratava-se de obter a inclusão, nas sentenças normativas, de novas cláusulas que redundassem em melhores condições de trabalho, em garantia de emprego ainda que provisória, e, em certas circunstâncias, até em elevação indireta de ganhos.

Alguns Tribunais Regionais acolheram várias dessas cláusulas e algumas sentenças deferiam novos direitos, mas em raros casos chegaram a vigorar. Para Ana Acker (1986), apenas parcela dessas cláusulas era mantida pelo Tribunal Superior do Trabalho, que as excluía sistematicamente, e a tese até então superada de inconstitucionalidade do exercício do poder normativo sem lei expressa que determinasse os limites precisos de sua atuação, foi acolhida de forma relativa, sob a designação de tese da competência mitigada. No período de maior fragilização política e econômica dos movimentos dos trabalhadores, em que sua capacidade de ação e de mobilização estava reduzida por um conjunto de fatores, a Justiça do Trabalho não configurou em espaço alternativo para constituição de direito e sua atuação, particularmente pela atuação do Tribunal Superior, “transformava em ilusória a obtenção, pelos empregados, de condições de trabalho mais vantajosas, mercê de dissídios coletivos.” (Acker, 1986, p.51). “Estimulado pelo Judiciário por meio de seus tribunais superiores competentes”, nas palavras de Ana Acker, havia um descrédito do poder normativo da Justiça do Trabalho, “cujo exercício assim se manietava; era pois, a par de teoricamente indefensável, politicamente desastroso.” (Acker, 1986, p.51-52).

O poder normativo, exercido através da lógica judiciária e permeado pelas características da cultura jurídica, não poderia ir mesmo muito longe. Mas o que poderia, aparentemente, ser apenas uma opção doutrinária ou jurisprudencial, uma insuficiência de um tipo de interpretação atribuída à regra constitucional sobre o poder normativo ou uma incapacidade política, parece, no entanto, ser uma característica essencial e irreduzível deste instituto. Afinal, está inserido em uma lógica própria e é exercido por atores formados em uma cultura jurídica exegética e liberal, com uma tradição judiciária que não pode desprezar as circunstâncias nas quais suas estruturas decisórias foram pensadas e construídas, com o objetivo de gerir, na estrutura de Estado, os conflitos salariais, subordinando-os à disciplina e ao projeto econômico estatais.

A política salarial dos governos militares, com maiores ou menores distensões, foi executada através de um intervencionismo no mercado de trabalho, cuja finalidade era reduzir ainda mais os espaços de autonomia coletiva e limitar as possibilidades de crescimento da ação sindical com vistas à obtenção de reajustes salariais. Além de limitar o poder normativo da Justiça do Trabalho, houve um processo de institucionalização das regras aplicáveis às convenções coletivas. No bojo de uma ampla reforma na Consolidação das Leis do Trabalho, introduzida pelo Decreto-lei nº 229 de 1967, os mecanismos de contenção salarial se dirigiram para disciplinar a própria negociação coletiva.

O atual Título VI da Consolidação das Leis do Trabalho decorre desta reforma trabalhista promovida pelo regime militar e, portanto, merece uma atenção mais específica. Até então, os artigos 611 a 625 da Consolidação das Leis do Trabalho estabeleciam a única configuração jurídica aplicável às Relações Coletivas de Trabalho no país e ao seu instrumento jurídico decorrente, o contrato coletivo de trabalho, definido como um “convênio de caráter normativo, pelo qual dois ou mais sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições” que regeriam as relações individuais de trabalho apenas no âmbito de suas representações. Ou seja, os contratos coletivos estavam circunscritos a regular relações individuais no âmbito específico das categorias, não existindo o reconhecimento jurídico de negociações realizadas por empresas ou para além das categorias profissionais e econômicas singulares.

Na reforma de 1967, além da denominação do contrato coletivo ter sido alterada para Convenção Coletiva de Trabalho, instrumento jurídico de caráter normativo, pelo qual dois ou mais sindicatos estipulam condições de trabalho aplicáveis a toda uma categoria, foi criado um instrumento mais descentralizado de negociação, que permitiria a validade jurídica de acordos realizados entre sindicatos representativos de categorias profissionais e uma ou mais empresas, os denominados Acordos Coletivos de Trabalho (Art. 611, caput e § 1º da CLT). Também foram ampliados os sujeitos legitimados a negociar coletivamente. Além da empresa e dos sindicatos representativos, na recusa à negociação, as entidades sindicais de grau superior poderiam sucessivamente assumir a negociação (§ 2º do artigo 611). Era inclusive permitida a realização de acordos diretamente com os empregados interessados, em caso de recusa à negociação das entidades sindicais (artigo 617 da CLT).

Outra importante modificação promovida pelo Decreto-lei 229/67 na regulação das Convenções e Acordos Coletivos diz respeito à regra aplicável à sua aprovação. Antes de 1967, o § único do artigo 611 estabelecia que, após negociado pela diretoria do sindicato, devidamente autorizada por uma assembléia, o contrato coletivo de trabalho ajustado entre as direções sindicais só produziria efeito e teria validade se seu conteúdo viesse a ser ratificado por uma outra assembléia geral, por maioria dos 2/3 dos associados ou 2/3 dos presentes. Em 1967, esta regra foi suprimida e uma única assembléia geral poderia atribuir poderes de negociação ao sindicato, ao mesmo tempo em que estabeleceria a pauta de reivindicações. Com isto, deixou de existir a obrigação legal de ratificação do conteúdo do acordo negociado por uma segunda assembléia de trabalhadores, o que centralizou nas mãos das direções sindicais o procedimento de avaliação do resultado da negociação, salvo se houver previsão estatutária diversa. Pela nova regra, prevista no artigo 612 da CLT, a esta única assembléia deveriam comparecer, em primeira convocação, 2/3 dos associados da entidade em caso de convenção coletiva, ou 2/3 dos interessados em caso de Acordo. Em segunda convocação, o quorum de comparecimento e votação seria reduzido para

1/3, salvo nas entidades sindicais com mais de cinco mil associados, onde se admitiria que comparecesse e votasse 1/8 dos associados.<sup>166</sup>

A negociação coletiva tornou-se obrigatória. A rigor, nem empregadores nem sindicatos representativos poderia mais se negar a negociar, sendo vedada a recusa à negociação (artigo 616). No caso de a negativa partir do sindicato profissional, a entidade sindical de grau superior pode assumir as negociações e procedimentos para viabilizá-las. Se partir da empresa, os sindicatos podem requerer à autoridade pública, através do Ministério do Trabalho, que convoque as empresas ou sindicatos patronais para participarem de um procedimento compulsório de negociação (§ 1º do artigo 616, CLT). Caso a parte se negue a comparecer à reunião convocada pelas atuais Delegacias Regionais do Trabalho ou pela Secretaria Nacional de Relações do Trabalho, nas conhecidas “mesas-redondas”, ou se a negociação realizada na presença da autoridade conciliadora do Ministério do Trabalho não prosperar, podem os Sindicatos ou as empresas interessadas instaurar o dissídio coletivo (§ 2º do artigo 616, CLT), através do qual o Tribunal, exercendo seu poder normativo, atuaria julgando o conflito. Mas este conflito só pode ser submetido ao julgamento pelo Tribunal se não existir instrumento normativo em vigor, ou se dentro do lapso temporal de 60 dias antes de esgotada a vigência do instrumento existente (§ 3º, art. 616). Com isso, se manteve o forte comportamento estático das contratações coletivas no país, pois questões importantes são adstritas à época das datas-bases das categorias.<sup>167</sup>

Dentre os objetivos declarados na Exposição de Motivos enviada por Castello Branco ao Congresso com os termos do que viria a ser o atual Título VI

---

<sup>166</sup> Sobre a exigência de quorum para a negociação coletiva após a Constituição de 1988 consultar José Cláudio Monteiro de Brito Filho (2000, p.229) e José Rodrigues Pinto (1998, p.217).

<sup>167</sup> Registre-se que os seguintes pontos foram, na época, recebidos como grandes inovações normativas: a irrecusabilidade das negociações e o condicionamento do dissídio às prévias negociações. Em um dos primeiros livros publicados no país comentando o Decreto-lei 229, Augusta Barbosa de Carvalho Ribeiro (1967, p.99) interpretava a novel regra: “Irrecusabilidade e Dissídio: No tocante às novidades trazidas pelo Decreto-lei que se estuda, a mais importante é a irrecusabilidade à negociação coletiva. Os sindicatos representativos de categorias profissionais e as empresas, inclusive as que não tenham representação sindical, quando provocados, não podem recusar-se à negociação. (...) Se, devidamente convocados, o sindicato ou a empresa se mantiver na recusa, é facultado aos interessados instaurarem o dissídio coletivo. O mesmo ocorrerá se se malograr o intento da negociação entabulada (art. 616, § 2º). (...) A possibilidade de dissídio existe, pois, contudo, está condicionada.” (Ribeiro, 1967, p.99)

da CLT, encontramos o de estabelecer uma regra que “pela plasticidade de suas normas, visa estimular, como convém, a celebração das convenções coletivas de trabalho”.<sup>168</sup> No entanto, o conjunto regulatório proposto não levou a um crescimento imediato das negociações coletivas, demonstrando mais uma vez não só a insuficiência de regras jurídicas que estabeleçam procedimentos formais sem que atribua aos sindicatos recursos de poder capazes de tornar efetivos seus poderes negociais no mercado de trabalho, bem como que o ambiente político e econômico formado é fundamental para a manifestação da autonomia coletiva.

A subordinação do sindicato e dos conflitos coletivos ao Estado não se materializava apenas pela estrutura sindical e pelas leis de greve que direcionavam os conflitos para o interior do Judiciário através do poder normativo, mas também pela limitação estrutural da validade jurídica dos contratos coletivos. Até a reforma, o contrato coletivo e a autonomia coletiva estavam subordinados por completo. Pela regulação originária da CLT, o contrato coletivo de trabalho seria aplicável tão somente aos associados dos sindicatos pactuantes, após sua homologação pela autoridade pública. Poderia o contrato tornar-se aplicável a toda a categoria por decisão ministerial de extensão. Mas esta decisão ministerial para ampliar a eficácia subjetiva do contrato coletivo de trabalho ocorria após a homologação do próprio contrato, e somente se presente o interesse público. De toda forma, mesmo homologado e estendido a toda a categoria, poderia a vigência do contrato coletivo ser suspensa temporária ou definitivamente quando ocorresse

---

<sup>168</sup> Ver Exposição de Motivos do Ministro do Trabalho e Previdência Social n. GM-GB n° 170, na Mensagem n° 399-65, do Poder Executivo, publicada no Diário do Congresso Nacional n° 79, de 16.6.1965, S. I, p. 4475. Nela encontramos o seguinte diagnóstico e interpretações sobre as regras propostas, que foram aprovadas pelo Congresso praticamente sem alterações: “A convenção coletiva de trabalho é, no consenso unânime da doutrina, o melhor e mais adequado instrumento de auto-composição dos interesses profissionais. (...) Vale assinalar que a convenção coletiva, por isso mesmo, é o elemento dinamizador do direito do trabalho, porque ela, e só ela, é que possibilita reduzir a incapacidade estatal na solução dos inúmeros problemas relacionados com a regulamentação das diversas atividades profissionais, cada uma delas com peculiaridades próprias. (...) Embora as convenções coletivas de trabalho tenham sido disciplinadas entre nós desde 1932, com o decreto n° 21.761, de 23 de agosto daquele ano, o certo é que elas, até a presente data, tiveram uso muito relativo. O fato se deve a duas circunstâncias: ao caráter rígido das normas que lhe dão disciplina e ao sentido, entre nós dominante, de que todas as soluções devem emanar do Estado.(...) Outra norma que merece destaque é a que prevê a possibilidade de as convenções coletivas e acordos coletivos incluírem entre duas cláusulas disposições sobre a constituição e funcionamento de comissões mistas de consulta e colaboração no plano da empresa (...)”(apud Ribeiro, 1967, p.145-157).

força maior, a critério da autoridade administrativa em caso de consenso, ou a critério da Justiça do Trabalho, em caso de dissensão. Enfim, havia uma intervenção direta do poder público no controle dos contratos coletivos firmados, uma vez que da atuação ministerial dependeria a eficácia jurídica do instrumento pactuado para toda a categoria. Com a reforma de 1967, deixou de ser necessária a homologação pela autoridade pública. Os acordos e convenções coletivas de trabalho só devem ser depositados perante o Ministério do Trabalho para registro. Ademais, com a normatividade plena das convenções tornou-se desnecessário o processo de extensão, pois como a eficácia subjetiva se aplica erga omnes vincula toda a categoria.

No esquema jurídico clássico de reconhecimento da normatividade das convenções e contratos coletivos de trabalho no âmbito do Direito do Trabalho, na estruturação jurídica das negociações coletivas e das regras aplicáveis às relações entre lei e aos contratos coletivos, a disposição legislativa do trabalho, considerada de ordem pública, estabelece um determinado piso de direitos a serem complementados ou suplementados pela norma contratual. A literatura jurídica sobre Relações Coletivas de Trabalho indica que a partir da grande crise econômica da década de 1970, concomitante com a desconstrução do welfare state e do questionamento do Direito do Trabalho nos países centrais, teve início um processo de controle da autonomia privada coletiva dos sujeitos coletivos do trabalho, subordinando-os às políticas macroeconômicas do Estado (Carinci et al. 2000). Um dos mecanismos jurídicos utilizados para tanto foi o do estabelecimento de regras jurídicas de controle da autonomia dos contratantes, através de disposições legislativas que prevêm que uma determinada regra legal é inderrogável in melius, ou seja, que não é possível que o pactuado prevaleça sobre a regra legislada, sob pena de nulidade ou restrição dos efeitos de uma determinada cláusula.

No Brasil, percebemos que a autonomia coletiva negocial, mesmo na primeira reforma com o objetivo de “modernização” econômica e legislativa de Relações Coletivas de Trabalho, permanecia subsumida na lógica de um sindicalismo que deveria exercer funções delegadas de poder público e subordinado às políticas de Estado, seja através do exercício de um poder normativo adequado à execução das políticas salariais oficiais, ou de um controle

de mérito do Estado sobre a autonomia coletiva. E este controle de mérito se traduzia numa limitação substancial à aquisição de direitos pela negociação coletiva com a intervenção legislativa disciplinadora da política salarial, uma modalidade típica de regra utilizada em outros países para a flexibilização e a desregulação de mercados voltados para a diminuição do peso e dos impactos de um sindicalismo mais forte. E a almejada “plasticidade do projeto” apenas se verificaria em parte de seus procedimentos, pois durante a tramitação legislativa o Executivo decidiu tornar a estabilizar seus dispositivos econômicos de limitação da capacidade das partes de fixarem reajustes salariais, inserindo-os no texto definitivo da CLT. Os artigos 623 e 624 da CLT passaram a limitar seriamente o comportamento das partes, mas apenas quando colocassem em risco a distribuição efetiva dos recursos econômicos da sociedade por meio do crescimento da massa salarial para além do que as políticas macroeconômicas governamentais estabelecessem.

O período de modernização reacionária introduzido no país pelo golpe de 1964 e o reordenamento político-institucional – a) que extinguiu a regra de universalização da estabilidade no emprego após dez anos de vínculo de emprego, b) reduziu o poder normativo da Justiça do Trabalho através de um processo convergente de limitação externa e autolimitação interna e c) estabeleceu limites fortíssimos à aquisição de reajustamentos salariais ao obrigar uma negociação coletiva contida nos parâmetros previstos em lei - levou a uma diminuição do comunitarismo brasileiro aplicável às relações de trabalho, segundo Werneck Vianna (1999a). Para Vianna, no entanto, a abolição dos pressupostos comunitaristas não se traduziu na organização de uma ordem de mercado vazada por uma posição liberal, nem com o abandono de um modelo organicista/corporativo. Para estender o “sistema do liberalismo às classes subalternas”, seria necessário a organização de um “regime pluralístico, em que as classes fundamentais se encontrarão em posição de litígio no mercado de bens, de influência social e do poder” (Vianna, 1999a, p.357). Mas em suas formas modernas, relembra o autor, o capital só aceitou institutos jurídicos de participação efetiva dos trabalhadores nos resultados concretos de seu trabalho e na definição dos rumos do mercado de trabalho quando se viu confrontado por um movimento operário vigoroso que o forçava à negociação. No Brasil, exatamente

quando o movimento operário passou a ganhar maior expressão pública e política no cenário nacional houve a eclosão do golpe militar. E a primeira onda de supressão dos pressupostos comunitaristas de estruturação do trabalho, através da primeira política de flexibilização do mercado de trabalho nacional, ocorreu no momento em que o movimento sindical estava sob forte repressão e submissão no interior de uma ditadura.<sup>169</sup>

Os efeitos da política salarial sobre sindicatos controlados provocou assim um reforço de certos mecanismos corporativos que haviam sido rompidos, na prática, no período precedente e provocou fortes impactos sobre as entidades sindicais. Heloísa Helena T. de Souza Martins (1989) acentua que o reordenamento legal da época se insere numa perspectiva de racionalização crescente das atividades econômicas, que permitiria a constituição e manutenção da ordem econômica e social, e que a própria estrutura sindical se definiria a partir desta racionalidade, provocando uma burocratização dos sindicatos e uma despolitização dos dirigentes sindicais: “o processo de reformulação das instituições, fundamentado nas idéias de racionalização e modernização atinge, como não poderia deixar de ser, as entidades sindicais” (Martins, 1989, p. 109).<sup>170</sup>

### 3.4.3.

#### **Estrutura sindical durante os anos de chumbo**

A redefinição das funções e do sentido dos sindicatos foi um dos objetivos visados e implementados pelo regime ditatorial ao longo de sua existência. Como

---

<sup>169</sup> “Dessa forma, a abolição dos pressupostos comunitaristas na legislação não envolveu uma discussão em favor de um mercado de trabalho organizado em termos pluralistas. Somente um protagonista adquiriu legitimidade para se movimentar livremente no espaço do mercado. Embora tenha sido desfeita a utopia solidarista e de comunhão entre as classes, o fator trabalho persistiu submetido à estrutura corporativista. Esvaziado de suas instituições comunitárias, o corporativismo sindical passa a constituir um cru instrumento de dominação de classe.” (Vianna, 1999a, p.356).

<sup>170</sup> Em direção semelhante Erickson também realça os impactos da política salarial sobre os sindicatos: “Os dirigentes sindicais, diante da impossibilidade de ganhar aumentos salariais significativos, voltaram a atenção para outras fontes de compensação, como aposentadoria e assistência médica e social. Ao transferir o processo de revisão salarial dos sindicatos para a Presidência da República, essa política fortaleceu o caráter corporativista do sistema trabalhista, porque afastou as organizações dos trabalhadores de atividades que poderiam construir uma consciência de classe.” (Erickson, 1979, p 76).

já afirmamos, o golpe militar, desde seu primeiro dia, imprimiu uma forte perseguição aos movimentos democráticos do país, dentre os quais o sindical. Mas além das atividades persecutórias contra lideranças e ativistas sindicais, o governo federal tratou de assumir o controle sobre os sindicatos. Como os mecanismos legais repressivos do Título V da CLT permaneciam vigentes, embora pouco ou nada utilizados durante o lapso democrático, couberam como uma luva aos objetivos dos golpistas, que intervieram nos sindicatos, nomearam interventores, cassaram e detiveram os dirigentes sindicais eleitos por suas categorias no período anterior, sem grandes necessidades de reformas legais. Somente em um segundo momento, as reformas legais foram necessárias para consolidar o redirecionamento das funções sindicais, esvaziar as entidades de seu sentido essencial de resistência e de pólo aglutinador e organizador das medidas de conflito, de forma a impedir a afirmação da classe no cenário nacional e perante seus empregadores. Além dos fortes condicionamentos à autonomia coletiva dos trabalhadores, com restrições jurídicas às conquistas ou reajustes que visassem preservar ou ampliar os patamares econômicos dos salários, uma nova legalidade foi paulatinamente sendo construída para tornar ainda mais difíceis a deflagração de greves e medidas de conflito. Dessa forma, o governo militar mantinha e perpetuava nos sindicatos os interventores. Assegurava assim a preservação dos sindicalistas ligados ao conservadorismo governamental, para estabelecer novas funções delegadas pelo poder público às entidades sindicais e retomar o incentivo à sindicalização através de benefícios assistenciais. Vejamos as principais modificações legais e regulamentares.

Dois meses após o golpe, a disciplina da greve foi totalmente modificada e se o Decreto-lei de Dutra já havia restringido as hipóteses de movimentos paredistas, a Lei 4.330, de 1º de junho de 1964, criaria uma regulação tão extensa e de difícil cumprimento que seria conhecida, inclusive nos meios jurídicos, como a lei anti-greve.<sup>171</sup>

---

<sup>171</sup> A greve não poderia mais ser exercida pelos funcionários e servidores públicos, salvo nas hipóteses dos servidores regidos pela CLT ou que não recebessem remuneração fixada por lei. A autonomia sindical para deliberação do movimento paredista foi suprimida, tendo em vista os inúmeros condicionamentos à realização de assembléias, que deveriam ser convocadas

A disciplina econômica governamental de controle tarifário e de limitação dos salários também se fazia presente na lei de greve, que determinava que sempre que o atendimento das reivindicações importasse em revisão de tarifas ou majoração de preços, o Ministério Público do Trabalho deveria indicar ao Poder Executivo a redução de aumentos excessivos. A Assembléia Geral poderia estabelecer a cessação da greve por decisão da maioria dos associados. Mas independentemente da deliberação assemblear, se considerava automaticamente cessada a greve quando ocorria a conciliação ou através de decisão adotada pela Justiça do Trabalho, ou seja, sem decisão dos grevistas. A partir deste momento, o paredismo deixaria de ser enquadrado juridicamente como greve e passaria a ser sancionado como abandono do trabalho. Outrossim, inúmeros procedimentos típicos de conflitos eram criminalizados:

Como se vê, os sindicatos têm a sua área de movimentação reduzida, pois as disposições legais estão garantidas pela coação exercida pelo quadro administrativo estatal, que tem a função de obrigar a observação das normas institucionais, sob pena de punição, chegando a tornar ilegal um movimento até então legal, pela antecipação do julgamento do dissídio coletivo. (Martins, 1989, p.130).<sup>172</sup>

---

exclusivamente para o fim de deflagrar a greve e com dez dias de antecedência. Entre a primeira e a segunda convocação da assembléia geral deveria haver um interregno mínimo de dois dias, e contar com a presença de 2/3 dos associados em primeira convocação e 1/3 em segunda convocação (ou um oitavo dos associados em segunda convocação nas entidades que representassem mais de cinco mil associados). A decisão sobre a realização do movimento teria de ser sempre por maioria simples apurada em votação secreta. Delegados indicados pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social compareciam às assembléias e podiam intervir e interferir nos trabalhos. Eram considerados atos de violência contra pessoas e bens “insultos, afixação ou ostentação de cartazes ofensivos às autoridades ou ao empregador, sob pena de demissão por falta grave”, sem prejuízo da responsabilidade criminal. Embora previsto que o contrato individual de trabalho estaria suspenso na greve, assegurava-se automaticamente o pagamento dos salários aos grevistas durante o período de sua duração, bem como o cômputo do tempo de paralisação como de efetivo trabalho para todos os fins se acolhidas, mesmo em parte, as reivindicações da greve, fosse através de negociação direta ou de dissídio coletivo.

<sup>172</sup> Mesmo se todos os requisitos legais para a deflagração do movimento paredista fossem cumpridos, nos 10 dias antes da eclosão da greve o governo ou o empresariado poderia apressar o julgamento do dissídio, tornando a greve ilegal. Na campanha salarial de 1969, por exemplo, os sindicatos dos metalúrgicos e outras categorias decidem não ajuizar o dissídio coletivo para buscar “exercer uma ação *direta* sobre o patronato” e os empresários do setor, em face da preparação da greve, ajuizam o dissídio. O relato feito por Martins é esclarecedor da dinâmica repressiva da autonomia coletiva: “o julgamento do dissídio coletivo foi marcado para uma terça-feira. O sindicato dos metalúrgicos marcou a greve para a zero hora da segunda-feira, considerando que isso seria uma pressão sobre o Tribunal. Mas o Ministro Barata veio a São Paulo imediatamente e mandou que o Tribunal se reunisse extraordinariamente na sexta-feira, para julgar o dissídio. Convocado com urgência no sindicato, o presidente foi ao Tribunal para ver a concessão de um

Com o controle sobre os sindicatos e com novos dirigentes sindicais ligados àquela ordem governamental, o regime militar buscava estimular a sindicalização e submeter os sindicatos e a classe operária a uma brutal contenção salarial subordinada à política econômica de contenção inflacionária (Erickson, 1979, p.72-73). Além da nova disciplina da greve, da flexibilização da rescisão do contrato de trabalho através da adoção do regime fundiário e do condicionamento da negociação coletiva e do poder normativo às regras econômicas estatais, o governo ainda alteraria outros dispositivos da CLT. Assim como o Título VI da Consolidação das Leis do Trabalho, o Decreto-lei 229, de 28 de fevereiro de 1967, modificou outros dispositivos e ampliou os mecanismos de controle sindical, alargou as hipóteses de inelegibilidade para os cargos de direção sindical (artigo 530 CLT), para impedir as candidaturas dos cidadãos que não estivessem usufruindo seus direitos políticos ou defendessem princípios ideológicos de partido político cujo registro tivesse sido cassado, ou de associação ou entidade de qualquer natureza que exercesse atividades consideradas contrárias ao interesse nacional, para obstar a candidatura dos militantes da extinta CGT e dos partidos de esquerda cassados. Reformulou a comissão de enquadramento sindical, modificou o regime de enquadramento rural e inúmeras regras concernentes ao imposto sindical, dentre outras.

Mas a despeito de todas as perseguições e prisões e da reformulação jurídico-institucional das funções sindicais em entidades sindicais sob intervenção, a história do movimento operário não morre em 1964 para renascer no final da década de 1970. Durante o período militar, os trabalhadores resistiram de diferentes formas nos locais de trabalho, inclusive com a eclosão de greves. Os movimentos paredistas de Contagem (MG) e de Osasco (SP), em abril e agosto de 1968, foram expressivas greves em um período singular na história mundial. A primeira parede reuniu mais de 15 mil operários em Contagem, e a segunda se iniciou com uma paralisação geral dos metalúrgicos em Osasco, que se espalharia por outros setores. Ambas foram encerradas com a ocupação militar dos

---

reajuste de 4% a mais do que o percentual estabelecido pelo governo e que era proposto pelos patrões. Com o julgamento, a greve foi anulada.” (Martins, 1989, p.130).

sindicatos e cidades, e com a prisão e esmagamento dos movimentos dos trabalhadores. Meses depois, no final de 1968, o Ato Institucional nº 5 aprofundaria os mecanismos ditatoriais, com o fechamento do Congresso, a supressão de todos os direitos e garantias individuais que tinham remanescido no pós-1964. E a já citada Emenda Constitucional nº 1, com a outorga da nova Carta constitucional em outubro de 1969, veio consolidá-los.

Muito embora várias greves isoladas e movimentos de resistência tenham ocorrido durante o período militar, como por exemplo as paralisações contra a imposição do trabalho extraordinário durante os anos de 1973 e 1974 e a criação de primeiras experiências de comissões de fábrica (Martins, 1989, p. 115-133; Abramo, 1999; Sader, 1988), a ditadura militar aprofundou a fragmentação e o distanciamento dos sindicatos do chão das fábricas, ampliando o assistencialismo com a manutenção do baixo nível de filiação sindical,<sup>173</sup> e levou ao “paroxismo o preceito de que os sindicatos eram parte do Estado” (Cardoso, 2002, p.23). As intervenções nos sindicatos buscavam submetê-los a sindicalistas ligados ao regime, com as funções de vigiar e controlar eventuais militantes que ainda exercessem suas atividades, desviar a atuação sindical do plano reivindicativo para o de assistência e conter e desencorajar atividades de questionamento das autoridades empresarial e militar (Negro, 1999, p.17). A ditadura militar ampliou o despotismo fabril e os recursos de poder dos empresários, através deste largo conjunto de medidas, para as quais “a repressão militar sobre a sociedade civil e a negação do compromisso de defesa dos direitos dos trabalhadores, exercida pelos interventores, foram fundamentais”, segundo Antônio Luigi Negro (1999, p.18), que realça:

---

<sup>173</sup> Neste sentido, a reforma no regime legal da contribuição sindical obrigatória ocorrida em 1976, através da Lei 6.386, de 9 de dezembro, aprofundou o caráter assistencial dos sindicatos ao ampliar o rol de serviços financiáveis pelo imposto recolhido. Os sindicatos de empregados passaram a poder utilizar estes recursos em assistência hospitalar e farmacêutica, cooperativas em geral (e não só de crédito e consumo), creches, congressos e conferências, auxílio-funeral, centros de recreação, prevenção de acidentes do trabalho, atividades sociais, educação e formação profissional, bolsas de estudo, além de poder destinar 20% dos valores para as atividades administrativas. A reforma, que atingiu os artigos 549 a 551 e 580 a 592 da CLT, modificou também o sistema de controle das contas das entidades sindicais

Com o uso dos dispositivos normatizadores da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), os sindicatos eram vistos como ponto de apoio aos objetivos do golpe militar, conformando-se, assim, um campo livre para o desrespeito de direitos legais e para a superexploração da força de trabalho das empresas. Um sindicato longe do chão da fábrica deixava a classe trabalhadora, mais uma vez, à mercê do arbítrio patronal. (Negro, 1999, p.18).

#### 3.4.4.

#### **O ressurgimento do movimento operário no final da década de 1970**

Maio de 1978 será um marco para o ressurgimento do movimento operário. No dia 12, os trabalhadores da Scania paralisaram suas atividades, dando início a uma onda grevista, forte, espontânea e desordenada, que em um mês atingiu mais de 60 mil trabalhadores em cerca de 28 empresas do ABC paulista e se espalhou por várias cidades. Ao final de quatro meses, mais de um milhão de trabalhadores conquistaram aumentos e antecipações salariais, obtidos a partir de movimentos paredistas que envolveram aproximadamente 27% deste total (Abramo, 1999). Entretanto, reconhecer a espontaneidade e o ineditismo das greves de 1978, que projetaram novamente o movimento sindical na esfera pública e contribuíram para a ampliação da oposição ao regime, não significa afastar as resistências cotidianas e silenciosas que ocorreriam nos locais de trabalho, nem mesmo as ações sindicais daquele tempo e naquele espaço, e que merecem atenção. Durante toda a ditadura militar, a política de restrição salarial e de proibição à negociação salarial livre constituiu um dos pilares da gestão econômica. É certo que a presença do Estado no rígido controle dos salários impediu o crescimento do peso da massa salarial no conjunto da economia. Além da contenção salarial, o despotismo fabril dentro das empresas brasileiras atingiria o auge nos anos de “milagre econômico”, com a deterioração das condições de trabalho, altíssimo índice de acidentes de trabalho, intensificação da exploração da força de trabalho, descumprimento sistemático dos direitos estabelecidos na legislação trabalhista, com um regime interno e disciplinar que não permitiam contestações e que reproduziam no interior das empresas o clima repressivo do país.

Em excelente estudo sobre as greves de 1978 no ABC paulista, Laís Abramo (1999) indica que no período de 1970 a 1976 o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo tentou, sem sucesso, abrir canais de negociação

direta para fugir dos limites estritos de uma política salarial que continha os salários através de recomposições inexpressivas. Os empresários se recusavam a admitir a contratação coletiva de trabalho e resistiam a reconhecê-lo como negociador. Mas a atuação do sindicato não se traduzia apenas aos momentos de negociação salarial; buscava esclarecer os direitos trabalhistas, atuar diretamente nas empresas com diretores sindicais de base e rodízio entre dirigentes liberados e de base, exigir o cumprimento dos direitos nas ações judiciais<sup>174</sup> e com fiscalizações nas Delegacias do Trabalho, além de dinamizar as negociações anuais (Abramo, 1999, p.155). A partir de 1974, o sindicato se esforçaria por distanciar-se das práticas de campanha salarial repetitivas protagonizadas pela sua Federação, ao mesmo tempo em que dava início a um grande esforço de mobilização, com a realização do 1º Congresso dos Metalúrgicos, aberto a todos. Embora o objetivo fosse conquistar o apoio efetivo dos trabalhadores para poder negociar em separado e conseguir realizar uma convenção coletiva, sistematicamente o resultado das campanhas salariais era apenas a aplicação dos índices de reajustes fixados pelo governo ou com poucos acréscimos, pela Justiça do Trabalho, no julgamento dos dissídios coletivos (Abramo, 1999, p.183).

Como antecedentes imediatos da onda grevista de 1978, Abramo destaca duas estratégias sindicais desenvolvidas em São Bernardo: “o movimento de reposição salarial” e a campanha salarial de 1978. O “movimento de reposição salarial” reuniu um conjunto expressivo de sindicatos brasileiros, a partir da divulgação de que em 1973 havia ocorrido manipulação no cálculo da inflação no âmbito do Ministério da Fazenda, ocasionando perdas salariais de mais de 30%. A mobilização sindical nesta campanha pela recuperação do índice sonogado obteve repercussão na imprensa. A DRT negou-se a realizar mesa-redonda a pedido do Sindicato, na qual seria apresentada a reivindicação, e o Tribunal Regional do Trabalho não admitiu o pleito judicial no dissídio coletivo, por sua “inviabilidade

---

<sup>174</sup> Uma descrição das ações judiciais propostas pelo Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo a partir do final da década de 1960 feita por Eder Sader (1988, p.290) registra demandas por reconhecimento de insalubridade na Ford e na Vilarés, não pagamento de adicional noturno, diferenças de FGTS sobre horas extras trabalhadas (Volkswagen), incorporação de horas extras no 13º salário, férias etc... ajuda a afastar um senso comum existente que tende a realçar a ‘naturalidade’ do processo de cumprimento dos direitos do trabalho naquela região e setores econômicos.

jurídica”. Mas algumas empresas concederam antecipações salariais, a serem descontadas na data-base seguinte. O Sindicato começava a desmistificar os procedimentos formais, conclamando a categoria e mobilizando-a. Nessa campanha, os sindicatos realizaram grandes assembléias e voltaram a se tornar um centro de aglutinação e de mobilização, aproveitando-se das “brechas legais, objetivos e formas de ação considerados legítimos, para defenderem os interesses dos associados” (Sader, 1988, p.182).

Na Campanha Salarial do ano de 1978, com uma ampla divulgação e discussão entre os trabalhadores, o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo não apresentou reivindicação e optou por denunciar a repetição e o que considerava “farsa de negociações e de dissídios” que sempre acompanhavam os índices oficiais. Após o processo de mobilização anterior, segundo Laís Abramo, o Sindicato resolveu considerar o sentimento de fracasso. “Numa atitude ousada, que provocou um certo desconcerto nas bases, o Sindicato radicalizou na prática a sua crítica à legislação, ao formalismo das negociações e ao esvaziamento da participação das bases na vida sindical.” (Abramo, 1999, p.203). Os Sindicatos dos Metalúrgicos de São Bernardo e de Santo André denunciavam a aparência das negociações e o processo dos dissídios coletivos que eram conduzidos a cada ano pela Federação ao Tribunal do Trabalho. Esse era o clima presente na categoria quando após o resultado do processo de dissídio coletivo proposto pela Federação e do pagamento dos salários com a aplicação dos índices de reajuste definidos, com os descontos das antecipações concedidas no ano anterior, iniciaram-se as paralisações dos metalúrgicos.<sup>175</sup> Registre-se que o movimento grevista eclodiu

---

<sup>175</sup> Há fortes indícios de que na Scania teria se tratado de um movimento espontâneo onde os trabalhadores cruzaram os braços e permaneceram nas fábricas sem a prévia participação do Sindicato. Não se pode, porém, desprezar o papel decisivo do diretor de base do Sindicato na breve organização da greve. Os trabalhadores da Ford se somaram à paralisação da Scania. Nestas duas fábricas o movimento foi mais forte, em face do maior grau de sindicalização e da surpresa, elementos que já não existiriam nas greves da Volkswagen e da Mercedes, nas quais a repressão interna foi muito maior e a paralisação parcial. Na cidade de São Paulo, o movimento paredista se iniciaria mais tarde, estimulado pela onda grevista e pela atividade da Oposição Sindical Metalúrgica (Sader, 1988). Para Laís Abramo, a greve expressava a insatisfação e uma recusa, e “se referia a *algo mais* do que um ou outro aspecto parcial”. Através dela, os trabalhadores “vivenciaram o inédito”, onde o “estar de greve” remetia à construção de uma subjetividade individual e coletiva de “resgate da dignidade”, mais que uma ação racional circunscrita a um cálculo de custo-benefício (Abramo, 1999).

em região de forte expansão industrial que sofreu os impactos da urbanização acelerada do país, em setores econômicos que estavam na dianteira da política desenvolvimentista do governo militar e em categorias de trabalhadores que viviam na pele as contradições de um modelo de concentração de renda e riqueza. E logo depois, ampliou-se para além das fronteiras da Grande São Paulo. Em 1979, atingiriam o país como um todo, se espalhando por várias categorias. Segundo Eder Sader, apesar de parte significativa destas paredes terminar sem conquistas econômicas expressivas, indicavam uma “rebeldia presente na sociedade e que aproveitava a ‘distensão política’ para expressar-se” (Sader, 1988, p.308). O governo já se preparara para conter as greves, colocando freios sob o argumento de assegurar uma modalidade de transição controlada. Em novembro de 1979, modifica a legislação salarial, introduzindo a prática da correção semestral automática, através da Lei 6.708, de 1979. Esta lei estabelecia antecipações salariais semestrais com possibilidade de fixação de aumentos a título de produtividade, a serem definidos por ocasião das data-bases. Tais índices eram estabelecidos para cada setor da economia e não poderiam ultrapassar um teto anual.

No ano anterior, apesar de as greves não terem sido duramente reprimidas como seriam em 1979 e 1980, o governo federal já se movimentara e alterara a legislação, tornando-a ainda mais rigorosa. Através do Decreto-lei 1.632, de 4 de agosto de 1978, pretendeu evitar a proliferação das paralisações estabelecendo um amplíssimo rol de atividades consideradas de interesse da segurança nacional.<sup>176</sup> Em setembro de 1978, uma Portaria Ministerial proibiu qualquer tipo de deslocamento e de reuniões conjuntas de dirigentes sindicais de categorias diversas com objetivo de atuação comum, na tentativa de impedir a constituição de qualquer associação de caráter intersindical, consideradas proibidas à luz do artigo 511 da CLT (Portaria MTb 3.337, publicada no DO em 14-9-1978).

---

<sup>176</sup> Nessas atividades tidas como essenciais seria vedada a deflagração de movimentos grevistas, inclusive qualquer diminuição no ritmo normal dos trabalhos. Por este Decreto-lei, além das atividades de produção, comercialização e distribuição de água e esgoto, energia elétrica, petróleo, gás e outros combustíveis, bancos, transportes, comunicações, carga e descarga, hospitais, ambulatórios, maternidades, farmácias, drogarias, e dos serviços públicos de execução direta ou indireta e delegada, qualquer indústria poderia ser definida por decreto presidencial como de interesse nacional, para tornar a greve nela deflagrada imediatamente ilegal.

Mas o ímpeto das manifestações de trabalhadores não diminuiria. Em São Bernardo, as greves passaram a ser organizadas pelo Sindicato e a atingir toda a categoria. Em 1979, as assembleias de trabalhadores naquela cidade foram transferidas para o Estádio da Vila Euclides e chegavam a reunir cerca de 90 mil trabalhadores. A declaração da ilegalidade da greve, a intervenção ministerial no Sindicato, a forte repressão policial e a postura fechada do empresariado demonstravam como o cerco imposto aos trabalhadores se ampliava. As empresas já articulavam mecanismos para frustrar a mobilização. Mas as paralisações alastravam-se e nos primeiros 50 dias do governo Figueiredo cerca de 100 greves foram deflagradas no país (Sader, 1988, p.306). A disseminação dos movimentos de trabalhadores foi de tal forma expressiva, que inclusive categorias profissionais cujas diretorias sindicais anteriormente tinham algum tipo de ligação com o regime ou eram avessas à tais modalidades de luta operária, realizaram greves que atingiram milhões de trabalhadores no país.<sup>177</sup>

Em todo o país, o Estado buscava conter a escalada das greves não só com a nova lei salarial, como também através de instrumentos repressivos limitadores da autonomia coletiva. Em especial, as intervenções governamentais previstas na legislação sindical foram aplicadas em determinados sindicatos que se envolviam com as paralisações. A deflagração de greves pelas entidades sindicais fora dos rígidos limites legais dava ensejo à destituição da diretoria e aplicação de outras medidas repressivas. Segundo Boito Júnior (1991), a atuação dos Tribunais do

---

<sup>177</sup> Na campanha salarial de 1980, a paralisação no ABC seria ainda maior e mais organizada. Após uma greve na qual os metalúrgicos permaneceram 41 dias de braços cruzados, o Tribunal Regional do Trabalho se julgou incompetente para declarar a ilegalidade do movimento, em decisão inédita, e acolheu parte das reivindicações econômicas. Em 1980, o índice de reajuste postulado já não era o mais importante: a estabilidade no emprego, a redução da jornada e o reconhecimento dos delegados sindicais eram considerados pela categoria reivindicações centrais (Sader, 1988, p.309). “As experiências vividas pelos trabalhadores ganhavam uma dimensão histórica”, indica Eder Sader (1988, p.193), que ao examinar as matrizes discursivas daquele movimento operário também salientou que a greve era “muito mais do que simplesmente lutar por um índice de reajuste contra outro. É afirmar a própria dignidade contra o desrespeito com que pretendem tratá-los” (Sader, 1988, p.191). A forte intransigência do governo e das grandes empresas, que se recusavam a reabrir negociações, levaria a uma escalada repressiva contra aquela greve. O governo oferecia aos empresários financiamentos para compensar as dificuldades que enfrentassem com as paralisações. As manifestações e assembleias públicas foram proibidas, sindicalistas presos e enquadrados na Lei de Segurança Nacional, dirigentes sindicais tiveram seus mandatos cassados e o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo, dentre outros, sofreu intervenção ministerial (Sader, 1988, p.309).

Trabalho também contribuía para a fragilização dos movimentos de trabalhadores, ao mesmo tempo em que se apresentavam como uma contrapartida à debilidade de muitos dos movimentos realizados.<sup>178</sup> Não obstante a resistência do regime militar em decadência e a persistência de práticas sindicais arraigadas e conservadoras, parece-nos que a tônica central deste período histórico é o de (re) surgimento da autonomia coletiva dos trabalhadores.

Com a retomada das mobilizações, sem sombra de dúvidas os trabalhadores “davam um outro conteúdo social à luta democrática em curso no país” (Sader, 1988, p.309) e extravasavam os objetivos econômicos se afirmando como um novo sujeito político na cena brasileira. Naqueles movimentos, práticas coletivas eram alteradas, reelaboradas pelo imaginário e em novas experiências, através das quais surgiram práticas instituintes (Sader, 1988, p.46). O sujeito político que despontou neste rico momento da história brasileira era um sujeito coletivo, no sentido de “uma coletividade onde se elabora uma identidade e se organizam práticas através das quais seus membros pretendem defender seus interesses e expressar suas vontades, constituindo-se nessas lutas” (Sader, 1988, p.55). Ou seja, um sujeito que expressava o sentido da autonomia, com capacidade de elaboração da própria identidade e dos projetos do grupo. A reflexão teórica e política sobre autonomia retornaria com força no cenário brasileiro e “da

---

<sup>178</sup> “Quando a greve era demasiada frágil, os Tribunais do Trabalho emitiam, sem quaisquer dificuldades, sentenças claramente desfavoráveis aos grevistas, mas obtinham, mesmo assim, a suspensão do conflito. Nos casos em que as greves demonstravam maior poder de pressão, a Justiça do Trabalho desempenhava a sua função moderadora de uma maneira mais complexa. (...) Os Tribunais Regionais do Trabalho, submetidos à pressão direta dos grevistas e querendo pôr fim à greve, emitem sentenças mais favoráveis aos trabalhadores. Os grevistas têm contemplada a sua expectativa de intervenção protetora do Estado. Ocorre que ao ‘poder’ de solicitar o dissídio, tão almejado pelo legalismo sindical, corresponde o direito do sindicato patronal de recorrer da sentença. E aquilo que era considerado uma vitória transforma-se em derrota.” (Boito Júnior, 1991, p.273). Segundo o autor, foi corriqueiro na época que muitas greves terminassem após julgamentos nos Tribunais Regionais que tinham mais abertura ao reconhecimento das reivindicações dos trabalhadores e encerrado o movimento grevista, interposto o recurso após, havia a redução dos direitos deferidos nos dissídios pelo Tribunal Superior do Trabalho. Relata um caso que considera um exemplo da forma complexa de relacionamento entre segmentos do sindicalismo brasileiro e a Justiça do Trabalho: “em 1979, o TRT da 1ª Região aprecia a legalidade de uma greve em andamento na cidade do Rio de Janeiro e concede um reajuste de 92%, superior aos 70% oferecidos na negociação salarial pelo sindicato patronal. A greve deve se encerrar após o julgamento e de fato se encerra, não sem uma comemoração na ante-sala do Tribunal. No entanto, dias após o Tribunal Superior do Trabalho suspende o reajuste e meses depois, ao apreciar o julgamento do recurso, reduz o percentual de reajuste não para os 70% oferecidos pelo sindicato patronal, mas para 55%.”

experiência das greves do fim da década – acontecimentos cruciais na elaboração que fizera de sua história, atribuindo-lhes um sentido de transformação social – ficou a idéia de que só com a luta conquistam seus direitos” (Sader, 1988, p.312).

A ditadura militar cortara parte substancial dos laços de integração corporativa dos sindicatos nas políticas de Estado (Noronha, 2000, p.50-51). Permanecera e aprofundara apenas os mecanismos de controle e dominação sobre entidades cada vez menos sindicais e mais assistenciais. Durante toda a ditadura militar, a política de restrição salarial e de proibição à negociação salarial livre constituía um dos pilares da gestão econômica, sendo certo que a presença do Estado controlando rigidamente os salários impediu o crescimento do peso da massa salarial no conjunto da economia. Assim, a especificidade da conjuntura política que rumava para a transição democrática é importante, mas não suficiente para explicar o crescimento e a vitalidade dos sindicatos ao longo dos anos de 1980. O fim dos anos de 1970 marcou também o término do “milagre e do crescimento”, e os indícios de que a estagnação econômica daria a tônica das ‘décadas perdidas’ já estavam claros com a política governamental de grande contenção salarial que se abatera sobre os trabalhadores assalariados e impulsionaram as grandes greves na segunda metade da década de setenta, no ABC paulista. O afastamento político de parcelas expressivas dos sindicatos e as estruturas de Estado, por outro lado, acabaram contribuindo paradoxalmente para o nascimento de um sindicalismo mais autêntico. Quando estes novos personagens entraram na cena, a novidade se expressava em termos de autonomia (Sader, 1988), e no âmbito específico do que se convencionou designar de Novo Sindicalismo e sindicalismo autêntico as reivindicações por livre negociação entre patrões e sindicatos e autonomia sindical eram constitutivas de sua originalidade (Almeida, 1996, p.153). O que não quer dizer que esta postura fosse majoritária no movimento sindical brasileiro, embora cada vez mais adquiria expressão pública.

Entretanto, diversamente do que se poderia supor ao observar a pauta dessas reivindicações sindicais, que ganhariam força nas décadas seguintes, esta postura contratualista não levaria o sindicalismo à negação da política. Ao contrário, a repressão do regime ao ressurgimento dos sindicatos “contribui para explicar o caráter fortemente politizado assumido rapidamente pelo sindicalismo nacional”

(Cardoso, 1999b, p.35). Nas vivências daqueles movimentos dos anos setenta e oitenta, as reivindicações específicas adquiriram o sentido de luta por cidadania, com a qual alçaram uma forte dimensão política (Sader, 1988). E recolocaram as demandas por democracia em todos os espaços da vida social, para além das instituições clássicas: postulavam por democracia nos locais de trabalho, nos sindicatos, em espaços mais amplos da vida social e, portanto, pelo seu reconhecimento como sujeitos em uma relação salarial opressiva. Afinal, reajustes salariais diretamente negociados entre trabalhadores e empresas não se adequavam aos parâmetros econômicos traçados pelo Executivo federal e presentes nas legislações salariais intervencionistas e limitadoras do crescimento das remunerações pagas. Aliás, reivindicar também não estava na pauta do dia e negociar não era uma prática usual no espaço fabril brasileiro. O despótico chão da fábrica capitalista era exacerbado pelo desconhecimento de interlocutores e pelo controle sistemático no sentido de eliminar as discussões e eventuais contestações, tudo isso contando com a plena colaboração da repressão estatal (Sader, 1988, p.74).

Parcela cada vez mais ampla dos movimentos dos trabalhadores brasileiros passou a questionar o peso da estrutura sindical a que estavam submetidos, postulando por liberdade sindical, direito de greve, organização nos locais de trabalho, negociação coletiva e o direito de contratação coletiva das condições de trabalho, resgatando lutas então esquecidas, inventando outras e reinventando sua existência. Neste sentido, democratizar as relações de trabalho significava reconhecer a autonomia coletiva, que assegura aos agentes do trabalho o direito às negociações salariais livres, e afastar a intervenção repressiva do Estado das relações de trabalho era ponto de honra do novo sindicalismo em gestação. Estas demandas seriam acolhidas por expressivos segmentos do sindicalismo brasileiro e se expressariam na reorganização das intersindicais e nos debates conducentes à formação das centrais, em especial na organização da primeira central dos trabalhadores brasileiros, que surgiria após o regime militar: a Central Única dos Trabalhadores.

O reaparecimento dos sindicatos e dos trabalhadores na cena pública brasileira no final dos anos 1970 não ocorreu apenas através da eclosão de movimentos grevistas; significou também a retomada de uma organização mais

ampla e geral dos trabalhadores, que se voltaram para a criação de entidades representativas do conjunto da classe, ultrapassando as proibições legais que haviam justificado o fechamento do CGT, em 1964, e da CGTB, em 1947. Em 1981, sindicatos que expressavam distintos posicionamentos políticos realizaram inúmeros Encontros Estaduais, nos quais foram eleitos mais de cinco mil delegados que representariam 1.091 entidades, dentre elas diversas Confederações e Federações para integrarem a primeira Conferência Nacional da Classe Trabalhadora – CONCLAT – da década. Nesta Conferência foi formada uma Comissão encarregada de realizar um Congresso, no qual seria criada uma Central Única dos Trabalhadores - CUT e preparada uma greve geral para pressionar o governo a atender uma série de reivindicações trabalhistas. No entanto, desde esta CONCLAT as divergências entre as diversas correntes no movimento sindical, agrupadas em torno de duas tendências principais (“Bloco Combativo” e “Unidade Sindical”), se expressavam e já não seria mais possível manter a unidade nos próximos encontros.

No ano de 1983, dois congressos sindicais foram convocados. Na CONCLAT de agosto, a Central Única dos Trabalhadores seria criada. No de outubro, a corrente chamada “Unidade Sindical” criaria uma Coordenação Nacional (que permaneceu com o nome de CONCLAT), depois transformada na CGT – Central Geral dos Trabalhadores, em 1986. Segundo Leôncio Martins Rodrigues (1990), desde o estatuto provisório, a CUT insistia em três pontos que a diferenciavam de forma significativa do outro bloco sindical: a autonomia e a liberdade sindical, a organização nos locais de trabalho e por ramo de atividade produtiva. Esta diferenciação profunda no que tange à estrutura sindical se explicava na medida em que “os dirigentes das federações e confederações não tinham a intenção de defender mudanças que resultariam, se levadas à prática, na eliminação das instituições que dirigiam” (Rodrigues, 1990, p. 7) e eram expressivos na CONCLAT. Já em sua origem, no entanto, em seus documentos oficiais, a CUT dirigia uma profunda crítica à estrutura sindical brasileira, lutava pela modificação do sistema de relações de trabalho, pugnando pela adoção de um código mínimo de trabalho que deveria substituir a CLT, e liberdade e autonomia sindicais, com a aprovação da Convenção 87 da OIT, embora ao longo de sua existência tenha convivido com a estrutura sindical estabelecida e, de certa forma,

se adaptado a ela (Rodrigues, 1990, p.10-12). Na década de 1980, as Centrais Sindicais ganhavam expressão e se projetavam na cena pública do país. Da crise de autoritarismo surgiria um movimento sindical forte e com amplo poder social (Almeida, 1996).

### 3.5.

#### **Redemocratização e a luta por direitos: o percurso até a Constituinte**

O Brasil dos anos de 1980 sofreu inúmeras mudanças, em um ambiente de dinamismo nas relações políticas, sociais e trabalhistas no país, embaladas pela luta por democracia e direitos.<sup>179</sup> De toda sorte, o protagonismo dos movimentos de trabalhadores que se afirmavam autonomamente na cena pública e se somariam à oposição ao regime militar, permitiu que o tema da autonomia e da liberdade sindical ganhasse inédita expressão. Até mesmo no documento “Compromisso com a Nação”, firmado entre PMDB e PFL em 1984, no bojo da aliança conservadora que levaria à vitória de Tancredo Neves e José Sarney no Colégio Eleitoral, a liberdade e a autonomia sindical figuravam como elementos e princípios da democracia a ser implantada no país (Almeida, 1996, p.63).

Nos primeiros anos da década, houve a desconsideração progressiva dos dispositivos legais repressivos construídos ou aperfeiçoados no regime militar (Pochmann, 2003, p.153). Embora o ressurgimento dos movimentos sindicais

---

<sup>179</sup> Ainda no regime militar, a democratização se aprofunda com o retorno da eleição direta para governadores estaduais, da qual já participariam os novos partidos criados após o fim do bipartidarismo, bem como os políticos reintegrados à vida pública nacional com a anistia. Com a posse dos governadores estaduais, em 1982, se iniciariam as articulações da oposição para que a passagem para um governo civil no âmbito federal não reproduzisse a dinâmica restritiva das eleições indiretas congressuais. Em 1984, o país viveria uma extraordinária mobilização popular em torno da campanha “Diretas já”, que postulava a adoção imediata de eleição direta para a Presidência da República, proposta por emenda apresentada pelo então deputado federal Dante de Oliveira. Com a derrota da emenda no Congresso Nacional, ao Colégio Eleitoral se apresentaram: Tancredo Neves, candidato de uma aliança que reunia tanto ex-integrantes do MDB quanto da extinta Arena em torno dos recém-criados PMDB e PFL, e Paulo Maluf, do PDS, formado em sua maioria por integrantes da Arena. Embora vencedor no Colégio Eleitoral, com a doença e posterior morte de Tancredo, José Sarney, seu vice, é empossado como o primeiro Presidente civil após o regime militar, reforçando o caráter mais conservador da transição em marcha, em face de sua vinculação com o regime militar.

tenha encontrado resistência no regime militar, que reafirmou a proibição da criação de entidades intersindicais e persistiu reprimindo as atividades dos sindicatos, inclusive com intervenções, ao longo do governo Figueiredo houve um tênue afrouxamento do controle ministerial, que se manifestou com a eliminação da exigência de atestado de bons antecedentes para os candidatos a cargos sindicais em 1980; ampliação da autonomia de administração dos recursos financeiros dos sindicatos; extinção do estatuto padrão fixado pelo Ministério, possibilitando a criação de estatutos pelas próprias entidades, em 1984. Naquela época, a Convenção 87 da OIT foi aprovada na Câmara dos Deputados e enviada para o Senado (onde aguarda ratificação até os dias de hoje), sob os protestos das entidades sindicais patronais e de parcela das entidades sindicais de trabalhadores, em especial as Confederações Sindicais (Almeida, 1996, p.172; Oliveira, 2002, p.243).

Com o advento da chamada Nova República (na qual o governo Sarney teve seu mandato ampliado para cinco anos), o sistema repressivo clássico de controle dos sindicatos praticamente deixaria de ser aplicado. Para Márcio Pochmann, entre 1985 e 1989 o país viveu uma fase de “hibridismo no marco regulatório e construção interrompida da universalização da cidadania” (Pochmann, 2003). Apesar de o Ministério do Trabalho na gestão de Almir Pazzianotto pugnar pela ratificação da Convenção 87 da OIT, seu insucesso se relaciona com uma conjuntura específica na qual buscava atrair os sindicatos para uma discussão infrutífera de um pacto social, em um ambiente econômico convulsionado. Desta forma, apenas as reformas que poderiam ser feitas no âmbito ministerial foram implantadas, a exemplo da revogação da Portaria Ministerial nº 3.100, de 25 de março de 1985, da Portaria 3.337/78. A medida eliminou parte dos obstáculos para a criação das centrais sindicais ao afastar a interpretação ministerial do artigo 511 da CLT, até então prevalecente, que impedia as reuniões intercategoriais e foram anistiados os sindicalistas afastados de seus cargos por força de intervenções ministeriais. Houve assim a liberalização do controle ministerial sobre as eleições sindicais etc. É também de 1985 a Lei 7.316, de 1985, que atribui às entidades sindicais que agregam profissionais liberais o mesmo poder de representação dos trabalhadores empregados que a legislação do trabalho dá aos sindicatos representativos das categorias diferenciadas. Esta regra, ao mesmo

tempo em que ampliou a possibilidade de acesso ao Judiciário de sindicatos de médicos, advogados etc., instauraria todo um debate jurídico em torno da permanência da aplicação das convenções e acordos coletivos firmados entre os sindicatos representativos das categorias preponderantes aos profissionais liberais nelas empregados, apesar de não equiparar (para nenhum outro fim que o da legitimação processual), nem transformar os profissionais liberais em categorias diferenciadas.

Além da CUT, outras Centrais Sindicais seriam formadas na década. A Central Geral dos Trabalhadores surgiu em 1986. Em setembro de 1988, quando já se definia que a Constituição reconheceria o “sistema confederativo”, modifica sua denominação para Confederação Geral dos Trabalhadores, na perspectiva de se aproximar da estrutura sindical oficial. No ano seguinte, após a eleição de Antônio Magri, presidente do Sindicato dos Eletricitários de São Paulo, para a Presidência desta CGT - Confederação, houve um racha na entidade e os dissidentes (tendo o seu ex-presidente Joaquim dos Santos Andrade à frente, além de correntes políticas como o PCB e o MR-8) fundaram a quarta central sindical brasileira, preservando a sigla e retomando a denominação originária (CGT – Central). Embora nova, a Central Geral dos Trabalhadores também defenderia a manutenção de certos elementos da estrutura sindical corporativa, tais como a unicidade e a contribuição sindical obrigatória, não se distinguindo no plano programático da que lhe deu origem. Uma terceira central sindical, a USI – União Sindical Independente fora criada, em setembro de 1985, por federações e confederações do setor do comércio e de serviços. Tinha como presidente um antigo sindicalista, Magaldi, de orientação anti-comunista, e defendia um sindicalismo apolítico (Rodrigues, 1990, p.123). Pouco organizada e sem expressão na cena pública do país, na realidade, não conseguiu se estabelecer como uma verdadeira central sindical.<sup>180</sup> Como a Força Sindical só seria criada em 1991, em 1980 era esta a configuração das entidades centrais que inovou a

---

<sup>180</sup> A Força Sindical só seria criada em 1991, a partir do esvaziamento da Confederação Geral dos Trabalhadores, da qual saíra o novo Ministro do Trabalho do governo Collor, Antonio Rogério Magri. Junto com o presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, Luís Antonio Medeiros, Magri organizaria a Força Sindical.

cena sindical na penúltima década do século passado. Para Maria Hermínia Tavares de Almeida:

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 constituí-las resultou do esforço por ampliar a mobilização visando ao confronto com o governo autoritário. A importância das centrais só fez crescer durante a Nova República. (Almeida, 1996, p.195)

Além do advento das centrais sindicais, novos contingentes de trabalhadores seriam incorporados às lutas. Os funcionários públicos, proibidos de se sindicalizar, criaram e recriaram suas associações representativas. Através do associativismo dos servidores públicos, essas entidades formalmente não-sindicais em um regime legal corporativista e que proibia essa sindicalização, passaram a exercer na prática concreta sua autonomia ao assumirem funções sindicais e deflagraram greves.<sup>181</sup>

Os movimentos paredistas prosseguiram durante toda a década de 1980. Embora durante a maior parte do governo Sarney permanecesse o ordenamento jurídico do regime militar, as regras jurídicas foram paulatinamente perdendo a efetividade e houve uma distensão progressiva, com uma diminuição do tipo de enfrentamento das greves, em um ambiente de redemocratização e de ascensão da organização popular e sindical, apesar da ocorrência de significativas intervenções policiais, judiciárias e militares reprimindo vários movimentos. A configuração dos movimentos paredistas também se modificou, pois se no setor privado o número de greves era maior, a longa duração das paralisações no setor público

---

<sup>181</sup> Ilegais e à margem do peso de toda esta história de sindicalismo regulado e delimitado pelo corporativismo brasileiro - e em certa medida exatamente por isto - o sindicalismo no setor público brasileiro, na sua realidade concreta, se estruturaria autonomamente e construiria toda uma organização permeada pela concretude do princípio da liberdade sindical. Com a criação de associações profissionais totalmente fora dos critérios legais que limitavam e delimitavam os conceitos de categoria profissional e diferenciada, os servidores públicos se inventavam enquanto coletividade e ganhavam forte expressão social. Ao conquistar o reconhecimento constitucional de sua liberdade sindical, e sem o peso da estrutura legal da CLT, este associativismo se transformaria, nas décadas ulteriores, em um sindicalismo inédito no país.

provocou um aumento do número global de jornadas de trabalho perdidas. O Brasil chegaria a atingir o topo da escala mundial de horas de trabalho perdidas em virtude de paralisações (Almeida, 1996, p.42-43; p.128-129).

Greves gerais com forte adesão também foram deflagradas em um país de altas taxas de inflação e de economia fortemente indexada. O regime militar legou à Nova República uma inflação em curva crescente e uma economia desorganizada. Entre 1981 e 1983, o país adotou a política macroeconômica indicada pelo FMI em dezembro de 1980, com a qual almejava efetuar o pagamento e amortização da dívida externa a partir da obtenção de superávits comerciais. No entanto, essas políticas restritivas no âmbito fiscal e monetário levaram à recessão econômica com redução do PIB, aumento da pobreza e do desemprego (Cappa, 2000, p.79). Em contraposição à ortodoxia econômica dos militares, o Governo Sarney inauguraria as experiências dos planos de estabilização econômica heterodoxos, mas somente em um segundo momento. Na passagem do governo militar para a Nova República, a condução da política econômica não sofreu mudanças, salvo ajustes pontuais com o objetivo de reduzir a dívida interna e o déficit público e combater a inflação.<sup>182</sup> Mas a inflação e a dívida prosseguiram em curva ascendente, o que motivou a decisão governamental de modificar os fundamentos da política econômica, dando início a uma sucessão de planos econômicos, nos quais um dos aspectos centrais foi a eleição da “política salarial como uma das principais variáveis de ajuste no combate à inflação” (Cappa, 2000, p.83), com o que se pretendia conter o consumo interno. Os planos, em geral, estabeleciam políticas salariais de forte contenção, com fórmulas que congelavam os salários ou estabeleciam reajustes por uma média rebaixada dos índices inflacionários, na tentativa de forçar uma reversão na curva

---

<sup>182</sup> A recuperação ocorrida entre 1984 e 1986 se relaciona ao crescimento das exportações no bojo de um período de expansão do comércio internacional. Com isto, ao lado de um crescimento do PIB que chegou a 5,4%, o país conviveu com uma inflação anual em torno de 220%. Em 1985, a economia apresentou sintomas de recuperação da demanda interna, relacionada a uma redução do desemprego, que somada ao aumento do salário médio provocou um crescimento da massa salarial no país (Cappa, 2000, p.81).

de inflação salarial.<sup>183</sup> O percentual de reajuste que deveria ser aplicado aos salários era expurgado da massa salarial, dando ensejo a longas batalhas pela recomposição que, em vários casos, foram vitoriosas. Conquistas obtidas através de campanhas salariais e greves deflagradas (experiência que seria assimilada e levada em consideração na implantação do Plano Real). O Plano Cruzado, instituído pelo Decreto-lei 2.283, foi o primeiro da série e determinou o congelamento dos salários e dos preços em 1986. Além do tabelamento também do câmbio, o Plano Cruzado introduziu uma reforma monetária e reviu a política de incentivos fiscais. Neste contexto, houve um aumento significativo do número de greves, o que contribuiu para o aprofundamento das diferenças no movimento sindical brasileiro, pois a CGT recém-criada adotou uma postura de defesa do plano. Apesar da redução da inflação nos primeiros meses, posteriormente o plano entrou em crise. Após as eleições de novembro de 1986, o Plano Cruzado II foi editado com os objetivos básicos de “conter o consumo, incentivar a poupança privada e recuperar o saldo da balança comercial” (Cappa, 2000, p.82). Até o reconhecimento do fracasso do Cruzado seria ainda convocada uma greve geral pela CUT, que eclodiu com sucesso, em resposta à edição do Cruzado II, em dezembro de 1986.

Uma outra greve geral foi organizada em agosto de 1987 contra o terceiro plano da era Sarney, que recebeu o nome de seu principal artífice, o Ministro da Fazenda, Bresser Pereira. Naquele ano, o Plano Bresser suprimiu um reajuste que

---

<sup>183</sup> Entre 1979 até a edição do Plano Real, o Brasil adotaria distintas e sucessivas políticas salariais que, segundo Marco Antônio Oliveira (2002, p.213), foram editadas através das seguintes leis: “Lei nº 6.708, de 30/10/79; Lei nº 6.886, de 10/12/1980; Decreto-Lei nº 2.012, de 25/01/1983; Decreto-Lei nº 2.024, de 25/05/1983; Decreto-Lei nº 2.045, de 13/07/1983; Decreto-Lei nº 2.064, de 19/10/1983; Decreto-Lei nº 2.065, de 26/10/1983; Lei nº 7.238, 29/10/1984; Lei nº 7.450, de 23/12/1985; Decreto-Lei nº 2.283, de 27/02/1986; Decreto-Lei nº 2.335, de 12/06/1987; Decreto-Lei nº 2.425, de 07/04/1988; Lei nº 7.730, 30/01/1989; Lei nº 7.737, de 28/02/1989; Lei nº 7.777, de 19/06/1989; Lei nº 7.788, de 03/07/1989; Lei nº 8.030, de 12/04/1990; Medida Provisória nº 193, de 25/06/1990; Medida Provisória nº 199, de 26/07/1990; Lei nº 8.073, de 30/07/1990; Medida Provisória nº 211, de 24/08/1990; Medida Provisória nº 219, de 04/09/1990; Medida Provisória nº 234, de 26/09/1990; Medida Provisória nº 256, de 26/10/1990; Medida Provisória nº 273, de 28/11/1990; Medida Provisória nº 292, de 03/01/1991; Lei nº 8.178, de 01/03/1991; Lei nº 8.222, 05/09/1991; Lei nº 8.238, de 01/10/1991; Lei nº 8.276, de 19/12/1991; Lei nº 8.419, de 07/05/1992; Lei nº 8.542, de 23/12/1992; Lei nº 8.700, de 27/08/1993; Lei nº 8.716, de 11/10/1993; e Decreto nº 1.066, de 27/02/1994.” Tavares de Almeida também oferece uma boa sistematização das principais leis de política salarial do período de 1964 a 1989 e seu conteúdo (Almeida, 1996, p.59-62).

deveria ser aplicado em julho aos salários, em decorrência do disparo do gatilho salarial. Isto significou uma perda imediata de 26,06% nos salários daquele mês.<sup>184</sup>

Um quarto e último plano econômico do governo Sarney foi implantado em fevereiro de 1989 e também não obteve êxito em superar a estagnação econômica. O Plano Verão impediu a correção automática dos salários que seriam pagos no mês em curso pela URP apurada no trimestre anterior. O novo Plano também foi recebido com uma greve geral deflagrada em março. Todas estas circunstâncias devem ser levadas em conta, segundo diagnóstico de Tavares de Almeida, para a compreensão do tipo de padrão sindical prevalecente naqueles anos: o sindicalismo de confrontação. Ao lado das iniciativas de reforma da estrutura sindical, as repostas sindicais aos planos econômicos dominariam a agenda sindical do período (Almeida, 1996, p.19). Com um nível de organização crescente, o sindicalismo brasileiro respondia a tais planos através de estratégias que combinavam a ação mais política, como as greves gerais; a ação categorial, com greves setoriais; e a articulação destes mecanismos de autotutela com a ação jurídica que, no entanto, ainda permanece pouco estudada.<sup>185</sup>

---

<sup>184</sup> O Plano Bresser foi instituído pelo Decreto-lei 2.335, de 12.6.1987. No primeiro semestre, os trabalhadores celetistas do setor público da economia, incluindo os empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista, já haviam sofrido com o congelamento de seus salários através da não aplicação, em abril e maio de 1987, dos índices fixados para as Unidades de Referência de Preços (URP) daqueles meses. É de se destacar que na década de 1980, por força da estagnação econômica, da instabilidade, da existência de proteções alfandegárias com o objetivo de impedir o déficit na balança comercial e em virtude dos baixos investimentos públicos, não houve modernização no parque industrial do país. Salvo alguns segmentos voltados para o mercado internacional, que iniciaram processos de reestruturação produtiva, os empresários deixaram para um segundo momento questões tecnológicas e organizacionais, tendo adotado um “processo de reorganização patrimonial defensiva” (Cappa, 2000, p.85).

<sup>185</sup> Há uma certa tendência em limitar a ação judicial aos mecanismos clássicos e corporativos de solução de conflitos coletivos de interesse, como o dissídio coletivo. Em certos momentos isto acaba provocando uma confusão conceitual que embaralha de maneira inadequada a atuação jurisdicional da Justiça do Trabalho com o exercício do poder normativo da Justiça do Trabalho e que, por vezes, leva a identificar falsamente toda a Justiça do Trabalho com o corporativismo. Embora não seja o tema de estudo desta tese, pois serão abordados de forma específica os julgamentos em dissídios coletivos, é de fundamental importância registrar esta diferenciação, necessária inclusive para perceber hoje novas modalidades de intervenção judicial nos conflitos de classe em paradigmas diferenciados. Neste trabalho, ao apontar a queda excepcional na judicialização dos conflitos coletivos de interesse no país durante a década de 1990, em um ambiente que sabidamente se caracteriza por uma explosão de litigiosidade em outras demandas trabalhistas e, na década em curso, o crescimento da utilização de novos processos coletivos (como

Na segunda metade da década de 1980, em paralelo à explosão do número de greves, houve um crescimento absoluto do número de dissídios coletivos interpostos no país. Mas além do crescimento destes tradicionais processos de solução de conflitos de interesse, o sindicalismo também inovava, ou tentava inovar, em suas práticas judiciais. Embalado pela possibilidade de ampliação da legitimidade ativa, utilizaria a arena judicial (não estamos nos referindo à atuação através da instância normativa dos tribunais trabalhistas) em uma perspectiva de politização de demandas. Novas modalidades de utilização de mecanismos processuais existentes (como a representação e a substituição processual dos interesses da categoria) seriam colocadas em prática simultaneamente à mobilização direta, canalizando para o Judiciário demandas inéditas que pleiteariam reparações e indenizações em decorrência dos prejuízos causados com os expurgos dos planos econômicos (prejuízos passados e futuros). Além dos clássicos dissídios coletivos (de interesse e de direito) em ações judiciais interpostas por sindicatos e associações, o Judiciário (em particular o conjunto da Justiça do Trabalho e não mais somente os grupos restritos de Juízes e Ministros que apreciavam os dissídios) seria chamado a participar do controle das políticas públicas de estabilização econômica. Ações coletivas requerendo o reajustamento dos salários em 26,06% no caso do Plano Bresser, e em 26,05% no caso do Plano Verão, além de serem representativas dos desafios com os quais a Justiça do Trabalho iria se defrontar e assumir ao longo da década de 1990, indicavam uma combinação inédita de estratégias sindicais.

Com o ressurgimento das manifestações de autonomia coletiva e da legitimação social dos movimentos de trabalhadores, as regras processuais passariam a admitir o fenômeno da legitimidade ativa ordinária e extraordinária dos sindicatos para a defesa dos interesses de sua categoria em processos judiciais que transcendiam os clássicos dissídios coletivos. Embora a prerrogativa de ação coletiva judicial não seja uma dimensão do conceito de autonomia coletiva em sistemas de relações de trabalho fortemente legislados, entendemos que a

---

as ações civis públicas, por exemplo) e que provoca inclusive o “fenômeno da judicialização da política”, esperamos contribuir para iniciar a separação destes termos.

capacidade de estar em juízo para a defesa dos interesses de sua categoria é um elemento importante e fundamental para a ação sindical e para a efetividade do próprio Direito do Trabalho. Dessa forma, é relevante o fato de que em paralelo ao ressurgimento das manifestações de conflito coletivo, um outro recurso de poder tenha sido introduzido na legislação trabalhista do período, inicialmente através de leis salariais.<sup>186</sup>

A sistemática clássica dos dissídios coletivos é criticada por trazer em si uma perspectiva corporativista de judicialização dos conflitos coletivos para esvaziar ou impedir o afloramento de componentes políticos nas campanhas salariais e ações sindicais. Mas há indícios de que nos anos de 1980, em face de um protagonismo e da renovação do movimento sindical brasileiro, as novas ações coletivas (nas quais a Justiça do Trabalho não exerce seu poder normativo, mas as funções jurisdicionais inerentes a qualquer ramo do Judiciário em múltiplos sistemas jurídicos do mundo)<sup>187</sup> provocariam uma politização do

---

<sup>186</sup> Quando o regime militar reformulou a política salarial com a Lei 6.708, de 30 de 1979, na perspectiva de refrear os movimentos crescentes, ao mesmo tempo foi introduzida a possibilidade de o sindicato postular as diferenças salariais devidas a seus associados, independentemente da necessidade de autorização. A regra foi mantida integralmente na revisão da política salarial ocorrida com a Lei 7.238, de 29 de outubro de 1984. Após a admissão da legitimidade da própria entidade sindical estar em juízo para obter o ressarcimento de vantagens legalmente estabelecidas no que concerne a diferenças salariais apenas para os associados, no final da década o mecanismo seria ampliado, pois além da Constituição, outras regras infraconstitucionais especificavam tal legitimidade, sem restrições temáticas.

<sup>187</sup> Além das clássicas ações coletivas presentes na CLT (para postular insalubridade e periculosidade, por exemplo), em determinados setores econômicos ou empresas estatais nas quais a perspectiva de rescisão unilateral por parte do empregador era pequena, as demandas coletivas seriam encaminhadas pelos sindicatos ao Judiciário através de ações individuais plúrimas, ou seja, as entidades sindicais obtinham procurações individuais de um grande conjunto de trabalhadores que ingressavam em juízo em nome próprio, mas tendo em vista a uniformidade das causas de pedir e dos pedidos integravam um único processo com 100, 200, 500 litigantes no pólo ativo. Tais modalidades de “demandas coletivas” que, do ponto de vista do processo correspondem a uma ação individual (pois o litigante é o indivíduo, titular do direito material), foram utilizadas no período anterior à Constituição por segmentos nos quais a perspectiva de demissão era pequena. Por outro lado, o ressurgimento do movimento sindical também deu origem à coletivização do processo do trabalho, com as Leis 6.708, de 30 de outubro de 1979; a Lei 7.238, de 29 de outubro de 1984; a Lei 7.788, de 1989, que culminou com a Lei 8.073, de 30.7.1990, já analisadas. Na década de 1980, o processo civil iniciava sua abertura à coletivização dos procedimentos, mas embora a Ação Civil Pública tenha sido criada em 1985, com a Lei 7.347, apenas em 1990, com o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) teve seu escopo temático ampliado para admitir, através de inclusão do inciso V ao artigo 1º da Lei 7347, a propositura de ação civil pública em casos de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados a qualquer outro interesse difuso ou coletivo além daqueles expressamente admitidos na redação originária. No entanto, a

Judiciário, do Direito, questionando a lógica tradicional. A Justiça do Trabalho, neste sentido, se transformaria em uma das arenas para as lutas de um sindicalismo renovado, não com o objetivo de substituir a luta política pela ação judicial, mas de ampliação e redefinição dos direitos, e de mobilização adicional dos trabalhadores.<sup>188</sup>

De fato, a ampliação de novas demandas coletivas no Judiciário seria um movimento mais significativo após a Constituição de 1988. Na década de 1980, a vivacidade do movimento sindical, que se reorganizara em um contexto de redemocratização política e forte instabilidade econômica, não seria sentida apenas através da explosão do número de greves, grevistas e jornadas perdidas de trabalho. Podemos verificar um aumento no número de processos de dissídios coletivos ajuizados no país (principalmente durante o governo Sarney), assim como um crescimento das negociações coletivas de trabalho.

---

utilização deste dispositivo só se disseminaria perante a Justiça do Trabalho no final dos anos 1990.

<sup>188</sup> Em seus estudos sobre a atuação do novo sindicalismo em Volta Redonda, Wilma Mangabeira (1993) registra a modificação na forma de utilização do poder Judiciário na prática concreta dos sindicalistas renovadores durante a década de 1980. Ao contrário do que se poderia supor, Mangabeira conclui que a “maneira como os sindicatos do ‘novo sindicalismo’ fizeram uso da Justiça do Trabalho não só expandiu os direitos concedidos pela CLT, como criou procedimentos politicamente significativos – o reconhecimento da lei como importante canal de ampliação dos direitos de cidadania e a tentativa de legalizar (normalizar) essa inovação política” (Mangabeira, 1993, p.175). Apesar do descrédito e da cautela que a autora percebeu nos sindicalistas em relação ao Judiciário, observou um processo de rediscussão das funções do Departamento Jurídico da entidade e através da análise do crescimento das demandas trabalhistas individuais e plúrimas movidas contra a CSN (no ano de 1987), mas de maneira a combinar o recurso ao sistema Judiciário com a mobilização dos trabalhadores, contrariando práticas usuais na antiga liderança burocrática. Por essa nova estratégia, o recurso à Justiça não é usado como meio de amortecer as queixas dos operários e desviar o conflito para um foro distante. Ao contrário, o sistema Judiciário torna-se um dos vários canais através dos quais se busca melhorar e modificar as condições de trabalho, ao mesmo tempo em que se transforma em mecanismo de mobilização e organização. (Mangabeira, 1993, p.186). Em contraposição a algumas práticas mais tradicionais no sindicalismo, a expansão do novo sindicalismo, naquele contexto de democratização, segundo Mangabeira (1993), teria possibilitado que dois processos se desenvolvessem: “De um lado, a revelação de um paradoxo entre o legal e o legítimo. Baseando-se na ação militante, coletiva e direta, o novo movimento sindical ignorou a legislação que proibia e punia greves, mobilizações de massa, negociações diretas com as empresas e atividades semelhantes. Por outro lado, o ‘novo sindicalismo’ também procurou introduzir mudanças *dentro da lei*, através de alteração nas normas da CLT e da conquista de novos direitos na Constituição de 1988.(....). Em resumo, a maneira como os sindicatos do ‘novo sindicalismo’ fizeram uso da Justiça do Trabalho não só expandiu os direitos concedidos pela CLT, como criou procedimentos politicamente significativos...” (Mangabeira, 1993, p. 75)

Em paralelo ao alargamento das lutas sociais, os empresários também se organizaram, fazendo com que houvesse um crescimento do associativismo patronal. Márcio Pochmann registra que tais instituições sofreram um processo global de renovação, não só das lideranças sindicais patronais, como também de suas assessorias e funcionários técnicos especializados. Em especial, as entidades patronais, no curso da década, desenvolveram ações dirigidas para criar centros de pesquisas sobre relações de trabalho (emprego, salário, greves, sindicalismo) e economia, bem como capacitaram seus assessores para atuarem em negociações coletivas e em dissídios coletivos na Justiça do Trabalho (Pochmann, 2003, p.93). Além destas atividades mais voltadas para a renovação das práticas empresariais e a capacitação para a ação nas Relações Coletivas de Trabalho, o associativismo patronal também investiu, ainda conforme as pesquisas de Pochmann (2003, p.93), no apoio a políticos vinculados aos interesses patronais (dentre os quais destaca: Albano Franco, Guilherme Afif Domingos, Tasso Jereissati); na construção de algumas entidades gerais capazes de traçar ações empresariais unificadas (União Brasileira de Empresários, Movimento Nacional pela Livre Iniciativa, Grupo de Mobilização Permanente, Pensamento Nacional das Bases Empresariais), e na promoção de campanhas para divulgar e dar visibilidade às opiniões das lideranças patronais com a publicação de jornais, revistas.

Vale lembrar que a postura adotada por parte significativa do empresariado nacional nas décadas precedentes, mesmo diante dos movimentos grevistas, era de recusa à negociação (Abramo, 1999, p.251-257; Sader, 1988). Reproduzia a histórica recusa empresarial em admitir o estabelecimento de um sistema de negociação salarial direta e coletiva com os trabalhadores (Vianna, 1999a) e indicava a incompatibilidade da cultura fabril da época com o reconhecimento do outro, pressuposto na negociação coletiva. O desenrolar da redemocratização e a eclosão de fortes manifestações da autonomia coletiva dos trabalhadores na década de 1980 contribuiriam para que os empregadores alterassem algumas de suas práticas negociais. Não é menos importante lembrar que a expansão do setor industrial e a consolidação de alguma tradição urbana, após o rompimento com práticas patrimonialistas presentes na relação entre o empregador industrial e a mão-de-obra de origem rural, só se completariam na década de 1980. Assim, somente após profundas alterações na estrutura produtiva

e a redemocratização política foram possíveis a ampliação e a intensificação das negociações coletivas em nosso país, sem esquecer os obstáculos econômicos à negociação introduzidos pela ditadura militar.

### 3.5.1.

#### **Relações Coletivas de Trabalho e negociações coletivas**

Embora, em tese, as negociações coletivas possam ser ou devessem ser espaços privilegiados de manifestação das Relações Coletivas de Trabalho, por tudo o que já se examinou ao longo desta breve história das instituições e regras incidentes sobre as coletividades do trabalho no país, percebe-se que a construção institucional brasileira criada não objetivava efetivamente o diálogo, e o que deveria ser um espaço de contratação, se convertia, muitas vezes, em um “mero ritual de formalidades legais” (Paoli, 1994, p.109). Maria Célia Paoli observou que a modalidade de contratação prevista na Consolidação das Leis do Trabalho estabelece regras tão estritas que na versão dominante o processo negocial era desfigurado como um “processo de confrontação genuína de diferentes opiniões” (Paoli, 1994, p.109), motivo pelo qual a experiência sindical de contratação se distanciava da idéia de um contrato, pois “a ela faltava o sentido democrático da lei como resultado do diálogo entre propostas conflitantes, portanto como resultado (sempre provisório) de uma participação coletiva autônoma entre sujeitos diferentes” (Paoli, 1994, p.108).

Na década de 1980, além de tantos obstáculos institucionais presentes no processo de contratação coletiva (Siqueira Neto, 1991), outras tantas fórmulas jurídicas persistiram, delimitando o escopo da negociação, em especial para adequá-las e limitá-las aos ditames da política econômica de cada um dos planos macroeconômicos da vez. Por ocasião do Plano Verão, por exemplo, verificamos que a Medida Provisória 32, de 15 de janeiro de 1989 (posteriormente convertida na Lei 7730, de 1989), instituiu regra específica para impedir a reposição salarial da inflação anterior, sob pena de nulidade da cláusula (Art.7º). Através de outros instrumentos legais, buscava-se estabelecer critérios objetivos para limitar e evitar a obtenção, pelos trabalhadores, de aumentos reais, sempre com o intuito de fixar tetos ao crescimento da massa salarial no país. No entanto, assim como nem

sempre tais condicionamentos jurídicos foram capazes efetivamente de bloquear as reposições salariais, a emergência de um sindicalismo mais autônomo também possibilitou em muitos aspectos e âmbitos o surgimento de negociações coletivas mais efetivas, menos ritualísticas e formais. Dessa forma, apesar de todas as restrições institucionais, a ampliação da participação dos trabalhadores na década de 1980 repercutiu no tema da negociação coletiva, seja através da sua reelaboração por segmentos expressivos do movimento sindical (que tentavam reinventá-la com propostas instituintes para modificar o sistema de equacionamento de conflitos no país, conhecida posteriormente como busca pelo contrato coletivo de trabalho), e da ampliação temática dos acordos e convenções realizados mesmo e apesar de todos os condicionamentos existentes.

O conteúdo das negociações salariais, em especial envolvendo os anos 1980 é, entretanto, pouco examinado no país. Amaury de Souza (1985), em pesquisa realizada para o Ministério do Trabalho, na qual examinou acordos e convenções coletivas ocorridas entre 1979 e 1982, observa que apesar do escasso grau de informações precisas era visível o crescimento das negociações coletivas no período. Para o autor, embora não fosse possível exagerar a magnitude dos efeitos da Lei 6.708, de 1979, no crescimento das negociações, os dados levantados mostram que a introdução da correção semestral automática e a regra de que aumentos fossem determinados através de acréscimos de produtividade, atenuaram “a excessiva centralidade da reivindicação salarial nas agendas de negociação” (Souza, 1985, p. 65). Mas assinala como fatores maiores de estímulo à negociação a vitalidade do sindicalismo e a reforma de 1967 do Título VI da CLT.

Em estudo no qual propõem uma metodologia para o acompanhamento das negociações coletivas e examinam negociações realizadas no setor das empresas estatais presentes no sudeste brasileiro nos anos de 1986 e 1987, Hélio Zilberstein e Manoel Cabral de Castro (1989) também registram a tendência de crescimento da negociação coletiva no país. O processo de expansão da negociação, ainda que desigual, estaria a indicar que os sindicatos estavam se afirmando como instituições atuantes no mercado de trabalho. A robustez dos sindicatos e o enriquecimento da negociação nas empresas estatais se comprovariam pelo aumento no nível de remuneração real, direta e indireta, dos empregados daquelas

empresas; pela ampliação de avanços em outras dimensões importantes das relações de trabalho, tais como fortalecimento da representação sindical e da participação dos empregados nas decisões das empresas, incluindo a prevenção de acidentes de trabalho e proteção ao emprego. Constataram ainda uma “ausência de cláusulas que consubstanciem demandas das empresas”, e concluíram que a concessão de vantagens por via da negociação coletiva não tinha “como contrapartida qualquer compromisso dos empregados com o aumento da eficiência e da produtividade da empresa” (Zilberstejn e Castro, 1989, p.301).

Uma ampla pesquisa, realizada por Carlos Henrique Horn (2003, 2004, 2005a, 2005b) em 17 unidades de negociação da indústria de transformação do estado do Rio Grande do Sul, avaliou a expansão do escopo temático das negociações coletivas de trabalho entre os anos de 1978 a 1995, e concluiu que as negociações coletivas passaram a desempenhar um papel importante na regulação laboral brasileira. Ao observar o contexto econômico em que tais negociações se processaram, o autor sugere que no universo pesquisado três foram os fatores econômicos que influenciaram seus resultados: condições gerais do mercado (desemprego); possibilidade de fixação de preços pelas empresas e políticas de estabilização econômica. Registra ainda que o salário mínimo fixado em lei afetou fortemente os valores dos pisos salariais negociados (Horn, 2005a, p.21).

No final dos anos 1970, os instrumentos normativos analisados abrangiam um limitado conjunto de temas e de assuntos incidentes sobre as relações de trabalho, e o “acordo coletivo típico de 1978” consistia de regras sobre um leque limitado de assuntos (Horn, 2004, p.204), estabelecendo cláusulas sobre reajuste salarial, em geral relacionadas à variação do custo de vida do ano anterior, distribuição da jornada de trabalho e com regras de procedimento ainda mais restritas, normalmente sobre o prazo de vigência dos acordos e fontes de financiamento para os sindicatos de empregados e de empregadores (Horn, 2004, p.199). O número de cláusulas presentes nos acordos da época também era pequeno: média de 8,2 cláusulas, tendo sido encontrados instrumentos com 5 até

17 cláusulas (Horn, 2004, p.195). Do ponto de vista das cláusulas adicionais,<sup>189</sup> Horn (2003) apurou que, em 1978, em média não mais que 2 cláusulas previstas nos acordos coletivos pesquisados fixavam regras não encontradas na legislação estatal, o que evidenciava um menor espaço desempenhado pelas negociações na regulação das relações de emprego. Também eram diminutas as cláusulas presentes nos instrumentos normativos da amostra pesquisada que beneficiassem os empregadores, sendo comum apenas um tipo de regra neste sentido, relativa à redistribuição da jornada semanal entre segunda e sexta-feira, com a ampliação da jornada diária para além da oitava, de forma a evitar a atividade no sábado.

Logo após o ressurgimento do sindicalismo, no período de 1978 a 1981, houve um crescimento expressivo no número de cláusulas presentes nos acordos da amostra analisada por Horn, com uma taxa de variação anual que atingiu 7,5 cláusulas em 1981. Naquele ano, em vez de 8,2 cláusulas, a média das cláusulas constantes nos acordos das unidades de negociação estudadas por Horn (2004) chegou a 22,4. O ritmo de crescimento diminuiria no biênio seguinte, de forte recessão econômica, com uma perda no ímpeto da tendência de crescimento, e se reverteria no triênio posterior (1985-1988), que registrou um segundo ciclo de crescimento do número de cláusulas, com uma variação média anual elevada para 5,1, no período (Horn, 2004, p.193). As cláusulas adicionais, que acresciam direitos além dos previstos na legislação,<sup>190</sup> também aumentaram, a uma taxa anual de 2,2 cláusulas a cada ano (Horn, 2004). Em 1988, coincidindo com o ano da aprovação da nova Constituição, nas unidades de negociação examinadas da indústria de transformação gaúcha, a proporção crescente de cláusulas adicionais que beneficiaram os empregados atingiu o pico do período pesquisado, tendo saltado de 18,7% do total de cláusulas (substantivas e não-substantivas) no ano de 1978 para 52,2% (Horn, 2003, p.17). Para o autor, o aumento do número de cláusulas e a ampliação dos temas acordados sugerem que desde o final dos anos 1970 houve uma alteração na regulação do trabalho no país: “o papel

---

<sup>189</sup> Cláusulas adicionais são consideradas aquelas que estipulam regras que não são encontradas na legislação estatal (Horn, 2003).

<sup>190</sup> O número de cláusulas adicionais alcançaria em 1994, nos setores pesquisados, o número de 36,8 cláusulas em média por instrumento (Horn, 2003).

desempenhado pelas negociações coletivas fortaleceu-se em comparação ao estado de anemia em que se encontrava e ao predomínio quase absoluto dos modos de regulação estatal e unilateral pelos empregadores.” (Horn, 2004, p.209).

### 3.6.

#### **A Constituição de 1988**

Como se vê, concomitante à redemocratização houve a progressiva afirmação da autonomia coletiva no panorama brasileiro, em um processo de criação ou ampliação de seus três elementos estruturantes. A vitalidade que as Relações Coletivas de Trabalho adquiriam pode ser apreendida pelas faculdades de auto-organização, que se expressam nos princípios de autonomia e liberdade sindical em sentido estrito afirmados na prática concreta de segmentos expressivos do sindicalismo, no fenômeno de criação das centrais sindicais e de novas modalidades organizativas nos locais de trabalho; de autotutela, que assegura o direito de greve, de ação sindical e de conflito, afirmados contra e apesar da lei; e de autonormação, que teria saído de seu estado de anemia (Horn, 2004), de forma a que as negociações coletivas passassem a desempenhar algum papel na regulação do trabalho no país. Este período de ascensão do movimento sindical culminaria com a Assembléia Constituinte.

A Assembléia Nacional Constituinte foi convocada através da Emenda Constitucional nº 26 e consistia na reunião unicameral dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.<sup>191</sup> Instalada em março de 1987, foi o desaguadouro das expectativas de democratização e de reformas acalentadas e construídas no processo de dissolução da ditadura brasileira. Apesar da elaboração de uma proposta guia para os debates constituintes pela Comissão Afonso Arinos, feita por especialistas diversos (da área de trabalho participaram Evaristo de Moraes Filho e Walter Barelli), os deputados e senadores constituintes recusaram-

---

<sup>191</sup> Todo o processo de discussão e deliberação em torno das propostas diferenciadas de organização da Constituinte, desde o envio da Mensagem Presidencial 330 até a aprovação final da EC 26, pode ser encontrado em Michiles et al (1989, p.24-33).

se a utilizar qualquer proposta prévia e sistematizada. Desta forma, o texto constitucional foi elaborado com base nas propostas de 24 subcomissões, atreladas a oito Comissões Temáticas, que enviavam aquelas que haviam sido aprovadas à Comissão de Sistematização. Além dos parlamentares, foi admitida a iniciativa popular, através da apresentação de propostas subscritas por entidades da sociedade civil e por um conjunto expressivo de eleitores brasileiros.

A primeira fase das atividades constituintes ocorreu nas subcomissões, nas comissões temáticas e na Comissão de Sistematização. Após a apresentação do primeiro anteprojeto de Bernardo Cabral (Relator), se iniciaram os trabalhos em plenário e se explicitariam de forma mais clara os conflitos e as divergências existentes no Congresso. Vale destacar que o Regimento Interno concentrava poder nas mãos da Comissão de Sistematização e no seu Relator (Cardoso, 1999a, p.192), que tinha grande poder para proceder mais que ajustes na Carta em construção.

O texto sistematizado na primeira fase da votação, no que se refere aos direitos dos trabalhadores, era bem mais avançado que o do segundo anteprojeto da Comissão de Sistematização e aquele que viria a ser o texto constitucional finalmente aprovado.<sup>192</sup>

Os interesses conservadores e empresariais se manifestaram de forma mais articulada contra o anteprojeto apresentado pela Comissão de Sistematização. A partir de então, um bloco parlamentar denominado “Centrão” aglutinaria a maioria absoluta dos constituintes, composta por parlamentares de um largo espectro de partidos alinhados mais à direita (PFL, PL, PTB etc. e que chegou a envolver parlamentares do PDT) e passou a atacar sistematicamente aquele anteprojeto, na busca pela diminuição do caráter reformador e intervencionista do texto. Além deste bloco parlamentar mais conservador, os setores empresariais também se

---

<sup>192</sup> Na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, e ainda após a apresentação do anteprojeto pela Comissão de Sistematização, os constituintes ampliaram substancialmente os direitos dos trabalhadores, com a redução da jornada de trabalho para 40 horas semanais, a estabilidade no emprego após o período de experiência e para os acidentados, a participação nos lucros, a remuneração em dobro para horas-extras, isenção da cobrança de imposto de renda dos trabalhadores que recebessem menos de vinte salários mínimos, adicional noturno remunerado em 50% a mais que o diurno etc.

articularam durante a Constituinte em entidades e fóruns de representação, como a União Brasileira de Empregados e o Movimento Nacional pela Livre Iniciativa, com o objetivo de obstar a aquisição de amplos direitos trabalhistas para os trabalhadores e defender seus interesses. Por sua vez, os distintos setores do movimento sindical dos trabalhadores privilegiaram uma atuação unitária em torno das demandas trabalhistas e se articularam em torno do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, que coordenou uma estratégia de atuação conjunta na Constituinte das diversas Centrais Sindicais, Confederações e segmentos diferenciados do sindicalismo brasileiro.

Após a divulgação do primeiro Anteprojeto Cabral, o empresariado passou a dirigir suas principais críticas à estabilidade e à redução da jornada, no que foram acompanhados por dois sindicalistas que despontavam e buscavam se afirmar no sindicalismo brasileiro, Rogério Magri e Luis Antonio Medeiros.<sup>193</sup> Em vez da estabilidade no emprego, os trabalhadores obtiveram uma garantia de emprego que, enquanto não fosse regulamentada, seria substituída por uma indenização a ser paga pelo empregador no montante de 40% sobre os depósitos realizados em sua conta vinculada do FGTS.

Embora nos dois pólos centrais da relação de trabalho a atuação conservadora tenha diminuído significativamente os impactos das inovações e garantias constitucionais ao trabalho, novas garantias foram criadas e vários outros direitos já existentes na lei foram constitucionalizados. Sem sombra de

---

<sup>193</sup> Na contramão da inédita atuação unitária que os trabalhadores vinham desempenhando na Constituinte até então, os dois dirigentes sindicais criticaram a regulação destes temas na Constituição e se apresentaram no cenário público como interlocutores da segunda fase dos trabalhos constituintes (Cardoso, 1999a, p.204-206). Medeiros e Magri rumaram em sentido diverso das demais correntes sindicais e se afirmaram como representantes de um novo tipo de sindicalismo pragmático, “de resultados”, a partir dos trabalhos constituintes. Em especial adotaram uma posição diferenciada do conjunto dos sindicatos brasileiros nos dois temas que mais aglutinavam as representações dos trabalhadores e contra os quais os empregados centravam suas preocupações e pressões: a estabilidade no emprego e a redução da jornada de trabalho (Cardoso, 1999a, p.276), sempre argumentando que deveriam ser temas regulados através da negociação coletiva e não na Carta Constitucional. Negociaram com o “Centrão” uma redação substitutiva à do anteprojeto que assegurava a estabilidade, para estabelecer uma garantia no emprego em troca de um aumento da multa do FGTS sobre todo o saldo depositado neste fundo ao longo do contrato de trabalho. Assim, no texto final aprovado na Constituinte, a redução da jornada de trabalho foi menor que aquela aprovada na primeira fase dos trabalhos, sendo reservada à negociação coletiva ampliar esse direito.

dúvida, o crescimento do movimento sindical brasileiro foi de fundamental importância não só para bloquear no país o processo mundial então em curso de desconstrução dos direitos do trabalho, como também para ampliá-los, protegendo-os contra as maiorias legislativas ocasionais pela sua inscrição em um estatuto jurídico dotado de supremacia, a Constituição. Segundo Marco Antônio Oliveira, inúmeros direitos acolhidos no artigo 7º da Constituição já haviam sido negociados por várias categorias profissionais e estavam presentes em acordos e convenções coletivas subscritas na década. “Em alguns casos, o novo texto constitucional nada mais fez do que generalizar conquistas obtidas pelos sindicatos mais poderosos, como as normas sobre remuneração de horas-extras, jornada semanal de trabalho e licença-maternidade.” (Oliveira, 2002, p.214). Ademais, registra, vários dispositivos acolhidos pelo texto, pendentes de regulamentação, pressionariam as negociações coletivas futuras.

A Constituição de 1988, apesar da atuação do bloco conservador que se traduziu em fortes restrições às demandas dos setores populares, trouxe consigo um ethos de participação, democracia e ampliação dos direitos, em diversas esferas.<sup>194</sup> A Constituição econômica, embora hoje descaracterizada pelas

---

<sup>194</sup> A Constituição de 1988 estabeleceu como direitos universais dos trabalhadores urbanos e rurais, dentre outros, a garantia de seguro-desemprego contra desemprego involuntário; piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho; décimo-terceiro salário correspondente à remuneração integral do trabalhador; obrigatoriedade de remuneração superior para o trabalho noturno; constitucionalizou o salário-família; ampliou e constitucionalizou o adicional noturno em percentual mínimo sobre a hora diurna. Determinou a ampliação do aviso prévio, tornando-o proporcional ao tempo de serviço, conforme viesse a ser regulamentado em lei, da mesma forma que deveria ser regulamentado um adicional de remuneração a ser pago em virtude das atividades penosas, insalubres ou perigosas. Constitucionalizou normas relativas ao meio ambiente de trabalho, que deveria se direcionar no sentido da redução dos riscos inerentes ao trabalho. Estabeleceu ainda que seria assegurada a assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escolas e determinou o pagamento de um adicional de férias ao trabalhador. Embora não seja o tema deste trabalho, é importante destacar que do amplo rol de direitos substanciais assegurados aos trabalhadores, parcela foi esvaziada pela ausência de regulamentação posterior e parcela por uma interpretação que dificultou sua efetivação. Saliente-se que a específica conformação dada pela Carta de 1988 aos direitos do trabalho, estimulada pelo desenvolvimento de outros paradigmas no âmbito do constitucionalismo contemporâneo, propicia o surgimento de novas abordagens teóricas sob o manto de um direito constitucional do trabalho, orientado pela perspectiva de concretização da Constituição. É relevante que o constituinte de 1988 tenha deslocado os direitos do trabalho e os princípios aplicáveis às Relações Coletivas de Trabalho do capítulo da Ordem Econômica para o título dos Direitos Fundamentais, dotando-os de aplicação imediata (art. 5º, § 1º CF). É de se destacar, ainda, que através da Constituição de 1988 o Direito do Trabalho brasileiro também se abriria para a proteção aos direitos fundamentais da pessoa humana na relação de trabalho, com

sucessivas reformas constitucionais, compatibilizava intervenção do Estado e economia de mercado, sob a perspectiva de criação de um Estado de Bem-Estar que viesse a reduzir as desigualdades e estabelecer o primado da justiça social (CF, Art. 2º). Além dos mecanismos de participação popular no processo legislativo, a Constituição estabeleceu como princípio fundamental o acesso à Justiça e buscou atribuir aos cidadãos e às coletividades um amplo conjunto de garantias constitucionais e mecanismos processuais que permitissem o real acesso à jurisdição. Dentre os instrumentos procedimentais estabelecidos pelo constituinte com o objetivo de dar efetividade aos direitos dos trabalhadores, e para a defesa ampla de seus interesses, devemos citar o reconhecimento da legitimidade ativa dos sindicatos para impetrar o mandado de segurança coletivo contra omissão ou ato ilegal ou abusivo praticado por autoridade (inciso LXX, b), do artigo 5º CF); a legitimidade ativa reconhecida para toda e qualquer associação, inclusive as profissionais, criada há mais de um ano e com a autorização de seus integrantes para representá-los em juízo (inciso XXI do artigo 5º); e a substituição processual reconhecida aos sindicatos pelo inciso III do artigo 8º da Constituição ao estabelecer caber às entidades sindicais a “defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas”.

### **3.6.1.**

#### **A Justiça do Trabalho na Constituição de 1988**

A Justiça do Trabalho também foi reformulada e ampliada pelo constituinte de 1988. Foi determinada a instituição de um Tribunal Regional do Trabalho em cada Estado do país e no Distrito Federal. Apesar da existência de propostas oriundas de setores sindicais de supressão e/ou de reformulação do Tribunal

---

regras que proíbem qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência; vedam a distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos; protegem o mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, e proíbem a diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil.

Superior do Trabalho, para diminuir suas competências (Martins Filho, 1998, p.207), o TST não somente se manteve como seu número de Ministros foi ampliado de 17 para 27 integrantes, dentre os quais dez representantes classistas representando paritariamente empregados e empregadores.<sup>195</sup> Embora o primeiro anteprojeto aprovado na subcomissão temática específica, de relatoria do Deputado Plínio de Arruda Sampaio, estabelecesse um sistema de arbitragem para os conflitos coletivos do trabalho (cujo laudo deveria observância mínima às ofertas finais apresentadas pelo empregador no processo de negociação coletiva), tal proposta não foi incorporada ao texto final, que manteve praticamente intacto o sistema de equacionamento judicial de conflitos através dos dissídios coletivos. Em relação ao anteprojeto originário, remanesceu apenas a admissão da arbitragem, ao mesmo tempo em que se constitucionalizava a exigência de frustração de negociação para que as partes pudessem recorrer à arbitragem. Além da manutenção da representação classista – suprimida em 1999 pela EC nº 24 – o constituinte de 1988 manteve e ampliou o poder normativo da Justiça do Trabalho, cuja instância normativa poderia ser instaurada aos respectivos sindicatos, através dos dissídios coletivos, em caso de recusa à negociação ou à arbitragem.

Nas constituições anteriores, o poder normativo da Justiça do Trabalho estava subordinado à lei, que especificaria as hipóteses em que as decisões nos dissídios coletivos poderiam estabelecer normas e condições. Na nova ordem seria a Constituição mesma, e não a lei, que fixaria a prerrogativa normativa e estabeleceria os patamares mínimos a serem observados pela Justiça, que não poderia jamais flexibilizar direitos, devendo respeitar as disposições legais e

---

<sup>195</sup> Todos são escolhidos pelo Presidente da República e a nomeação deve ser referendada pelo Senado Federal, a partir de lista tríplice enviada pelo Tribunal, dentre brasileiros com mais de 35 e menos de 65 anos de idade de reputação ilibada. Dos 17 Ministros togados, onze deveriam ser oriundos da magistratura do trabalho, três escolhidos entre membros do Ministério Público e três entre advogados. A Justiça do Trabalho permaneceu sem a competência para apreciar os litígios envolvendo acidentes de trabalho, mas obteve a competência para “conciliar e julgar dissídios individuais e entre trabalhadores e empregadores, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União”, além de outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho que seriam estabelecidas em lei, e dos litígios que tivessem origem no cumprimento de suas próprias sentenças, inclusive coletivas.

convencionais mínimas de proteção ao trabalho. Nas décadas anteriores, um dos debates existentes entre os juristas em torno da amplitude da prerrogativa normativa da Justiça do Trabalho dizia respeito a que tipo de vantagens poderiam ou não ser fixadas pelos julgadores. Juristas, como Coqueijo Costa (1986), atribuíam maior amplitude ao poder normativo, que operaria no “branco da lei”, no “vazio da norma”, enquanto outros juristas defendiam, em posição extrema, que somente quando existisse uma regra legal sobre a matéria a indicar tratar-se de um dispositivo mínimo, poderia a Justiça do Trabalho ampliá-lo.<sup>196</sup> Um dos objetivos da mudança promovida pela Constituição de 1988 era sepultar as disputas hermenêuticas em torno das redações anteriores, em especial aos limites impostos pelo STF e referendados pelo TST (cf. Súmula 190), às sentenças normativas. Afirma Ives Gandra Martins Filho: “o Poder Normativo da Justiça do Trabalho saiu fortalecido” do Congresso Constituinte (Martins Filho, 2003, p.42), com o que há um raro consenso entre os juristas. Esta é uma questão relevante, principalmente após se observar a atuação concreta que acabaria sendo desempenhada pelo Poder Normativo da Justiça do Trabalho ao longo da década de 1990. Se submetido e limitado à regra legal, o poder normativo havia desempenhado algum papel (sem que aqui se faça qualquer tipo de avaliação positiva ou negativa deste papel) na regulação das Relações Coletivas de Trabalho no país - mesmo que a partir daquela década menos importante que nas anteriores.

---

<sup>196</sup> A postura mais restritiva pode ser encontrada, por exemplo, em Romita (1989) que advoga que a sentença só pode ampliar direitos definidos especificamente em lei como mínimos. Até a década de 1980, vários juristas do trabalho defendiam a tese de que as sentenças normativas apenas poderiam estabelecer reajustes salariais, já que somente sobre o tema da fixação dos salários havia lei ordinária específica que definia tal prerrogativa, dentre os quais podemos citar Eduardo Gabriel Saad, Antonio Lamarca e W. C. Batalha. Para um detalhamento das posições jurisprudenciais sobre o tema antes da Constituição de 1988, ver Vidal Neto (1983). Dentre outros, defendem a amplitude do Poder Normativo, Coqueijo Costa (1986) e Ives Gandra Martins Filho (2003, p.44-45). Registre-se, entretanto, que os defensores da ampliação do poder normativo estabelecem limites para esta atuação que, entretanto, deveria ser fixada pelo próprio julgador, adstrito a aplicar a regra do artigo 766 da CLT. Ives Gandra chega mesmo a afirmar que se o patamar mínimo para o julgador é a Constituição e as normas mínimas de proteção ao trabalho, “o teto – é a justa retribuição ao capital (CLT, art. 766)”. Prossegue o autor, ao traçar parâmetros para os julgadores, o capital “não pode ser olvidado como elemento produtivo a ser remunerado. Nesse sentido, condições mais favoráveis ao trabalhador poderão ser estabelecidas, até o limite de possibilidade das empresas, não se podendo sobrecarregar unicamente o capital, em proveito do trabalho, sob pena de inviabilizar o esforço produtivo nacional (acabando com o lucro, que é o motor do empresário).” (Martins Filho, 2003, p.43). Ou seja, em todo caso, a amplitude do poder normativo apenas diz respeito à maior discricionariedade do julgador para decidir.

Que papel desempenharia este poder normativo totalmente constitucionalizado? Como reagiria esta instituição tipicamente corporativa, ampliada e fortalecida na sociedade em transformação?

Por outro lado, a Constituinte fez questão de estabelecer os parâmetros mínimos para a atuação da Justiça do Trabalho, ao determinar que fossem respeitadas as disposições convencionais mínimas, além das regras legais laborais. Como já se examinou, na década de 1980 houve um crescimento das negociações coletivas no país, com ampliação no escopo temático dos acordos e convenções coletivas aplicáveis a várias categorias. No entanto, ano a ano as cláusulas devem ser renovadas em novos instrumentos normativos em virtude da anualidade da contratação e da ausência de ultra-atividade das condições estabelecidas, e se não renovadas provocariam um vazio regulamentar com redução dos direitos adquiridos pela categoria profissional. Parte significativa dos juristas do trabalho defendia o princípio da incorporação das normas pactuadas coletivamente aos contratos individuais de trabalho (o que obstaria a supressão de direitos adquiridos pelas categorias profissionais dos contratos de trabalho em curso, mesmo se não fossem novamente negociados). Mas a posição majoritária do Judiciário não rumava neste sentido, tendo inclusive sido sumulado em Enunciado 277, do TST, posicionamento que restringia ao período de vigência as vantagens adquiridas por sentença normativa. Por outro lado, se em uma determinada campanha salarial uma categoria profissional conseguisse adquirir um novo direito (como, por exemplo, um adicional por tempo de serviço) e ao final da vigência daquela regra pactuada autonomamente na data-base subsequente não houvesse acordo para renová-la e o conflito fosse submetido a julgamento, pelo Tribunal do Trabalho, não haveria regra que determinasse sua manutenção pelo julgador. Este poderia julgar, e de fato o fazia, sem manter conquistas anteriormente obtidas em negociação por aquela categoria.

A regra do final do parágrafo segundo, do artigo 114 da Constituição, foi estabelecida para dar conta dessas questões e problemas. Constitucionalizou o princípio da permanência das condições convencionadas, não só para impedir que em sentenças normativas futuras a Justiça do Trabalho desprezasse os direitos anteriormente negociados, como para estabelecer a ultra-atividade dos efeitos das convenções, assegurando a permanência de suas cláusulas. Esta regra seria fruto

de intensa polêmica doutrinária e jurisprudencial na década de 1990, tendo sido necessário que nova regra constitucional interpretativa (a EC 45/2004) modificasse a redação, para estabelecer de maneira mais clara o que sempre pretendeu. O constituinte estabeleceu que seria facultado aos sindicatos instaurar o dissídio coletivo. A redação não excluiu a possibilidade de ajuizamento de dissídios coletivos por empresas, porém o permissivo constitucional não recepcionou parte do artigo 856 da CLT, que estabelecia a prerrogativa de instauração de uma instância normativa por parte do Presidente do próprio Tribunal, ou a requerimento do Procurador do Trabalho, em caso de suspensão do trabalho. De toda sorte, com a posterior aprovação da Lei de Greve (7783/89) e da Lei Complementar 75/93, o Estado permaneceria com esta prerrogativa unilateral e compulsória de iniciar o processo de dissídio coletivo em caso de greve, mantendo sua capacidade de interferir nos conflitos coletivos, através do Ministério Público do Trabalho.

Portanto, o constituinte preservou e ampliou a atuação do Estado, pela via do Poder Judiciário, nos conflitos coletivos de trabalho, apesar de serem crescentes as críticas dirigidas por segmentos expressivos do movimento sindical. É importante lembrar que ainda durante os trabalhos da Constituinte segmentos sindicais ligados à Central Única dos Trabalhadores postulavam maior afastamento da intervenção da Justiça do Trabalho nos conflitos coletivos, pugnando pelo fim da possibilidade de atuação do poder normativo através de solicitação unilateral de uma das partes envolvidas no conflito ou de entes estatais.<sup>197</sup> As censuras à atuação da Justiça do Trabalho nos conflitos coletivos somavam-se a um profundo questionamento do modelo de negociação coletiva de trabalho no país e pugnava pela adoção de uma nova sistemática negocial, expressa na luta por um “contrato coletivo de trabalho”. Apesar das críticas feitas por diversos atores coletivos de trabalho a este sistema, parte dos sindicatos (principalmente ligados à CGT, mas também vários filiados à CUT) defendia a manutenção e ampliação do poder normativo, e contaram com o apoio de boa

---

<sup>197</sup> Para uma visão do debate entre diversos setores ligados à CUT e ao PT, consultar Wilson Ramos Filho (1999, p.208-230)

parte dos juristas e com o lobby do próprio Judiciário, interessado em manter sua prerrogativa. Os ânimos de reforma não seriam suficientemente fortes para a adoção de um regime contratualista e pluralista no âmbito dos procedimentos para equacionar os conflitos coletivos. Teriam sido fortes para romper com os demais institutos corporativistas de nosso sistema sindical?

### **3.6.2.**

#### **Auto-organização e organização sindical na Constituição de 1988**

As diferentes vertentes sindicais existentes no Brasil, segmentadas desde a fundação da Central Única dos Trabalhadores, se manifestariam na Assembléia Constituinte. Mas além daquelas duas maiores centrais de então, emergiu durante os trabalhos constituintes uma terceira corrente em torno de um sindicalismo mais pragmático, representado por Medeiros e Magri, o que, além de provocar a cisão da CGT em duas distintas centrais, viria a formar a Força Sindical, em 1991. Desta forma, apesar de unificados em torno do DIAP para defender os direitos substanciais do trabalho, a divisão do movimento sindical brasileiro seria claramente sentida quando se tratou de estabelecer as novas regras aplicáveis à organização sindical brasileira.

Como parte substancial dos mecanismos de controle da atividade sindical já havia sido desmantelada no processo de redemocratização, aos setores mais tradicionais ligados às confederações sindicais satisfaria um regime que ampliasse a autonomia sindical sem maiores reformas. Dessa maneira, a CGT entrou na Constituinte “para manter posições” e a CUT para “mudar as regras de acesso às posições” asseguradas pelos sindicatos ligados à CGT, com demandas que levariam a uma mudança substancial da organização sindical (Cardoso, 1999a, p.196). Setores empresariais ligados à UBE pugnaram pela preservação do sistema sindical anterior, embora outros mais liberais admitissem reformas no sistema.

O primeiro Anteprojeto da Comissão de Sistematização incorporava inúmeras regras de sustento à atividade sindical e refletia um maior ímpeto de mudança, que seria posteriormente mitigado pela introdução de alguns elementos do sistema corporativista precedente. Dentre os dispositivos que foram suprimidos

entre o primeiro e o segundo Anteprojeto da Comissão de Sistematização destacam-se o que estabelecia como “igualmente livre a organização de associações ou comissões de trabalhadores no seio das empresas ou estabelecimentos empresariais, ainda que sem filiação sindical, garantida aos seus integrantes a mesma proteção legal dispensada aos dirigentes sindicais” (Inciso IV do Anteprojeto); dispositivo que definia a assembléia geral como órgão deliberativo supremo das entidades sindicais e remetia para ela todas as questões centrais da vida do sindicato, além da possibilidade de fixar uma contribuição para custeio da entidade a ser descontada em folha (inciso VII, posteriormente reconfigurado no inciso IV, esvaziando a definição constitucional dos poderes da assembléia geral e estabelecendo o que viria a ser a contribuição confederativa). Havia, ainda, a garantia de que os sindicatos teriam acesso aos meios de comunicação social, conforme a lei (inciso XI Anteprojeto), dentre outros direitos. Estava previsto também o estabelecimento de limites mínimos não só ao poder normativo da Justiça do Trabalho, mas também à autonomia privada coletiva no sentido de que: “a Justiça do Trabalho poderá estabelecer normas e as entidades sindicais poderão celebrar acordos sobre tudo que não contravenha às disposições e normas de proteção ao trabalho” (essa era a redação dada ao inciso XV do artigo 17 do Anteprojeto Bernardo Cabral, e que já não figuraria no segundo anteprojeto).

Em todos os anteprojeto a expressão “categoria” estava presente, mas sem o peso que lhe seria atribuído após a introdução paulatina do conceito de unicidade sindical. No primeiro anteprojeto da Comissão de Sistematização, por emenda do parlamentar Roberto Freire, foi fixada a primeira contenção à liberdade sindical com o inciso XII, que estabelecia que “se mais de um sindicato pretender representar o mesmo segmento categorial ou a mesma comunidade de interesses profissionais, somente um terá direito à representação perante o Poder Público, conforme a lei.” Posteriormente, tal restrição à liberdade sindical, em sua dimensão de auto-organização, se refinaria e a proposta daria origem ao atual inciso II da Constituição, que veda a criação de mais de uma entidade sindical em qualquer grau, constitucionalizando a unicidade sindical.

A brecha para a manutenção de outro elemento do sistema corporativista só foi introduzida no texto final da Constituição, pois em nenhum dos anteprojeto

apresentados pela Comissão de Sistematização constava a expressão “independentemente da contribuição prevista em lei.” Com a nova redação (que possibilitou a recepção da já examinada contribuição sindical obrigatória, um instituto típico do corporativismo), o inciso IV do artigo 8º da Constituição constitucionalizou importante dimensão da liberdade sindical e da autonomia coletiva, e assegurou à assembléia geral dos sindicatos o poder de impor contribuições devidas por toda categoria e que deveriam ser descontadas em folha pelos empregadores para repasse às entidades sindicais de trabalhadores. A Constituição estabeleceu, ainda, o direito dos aposentados filiados aos sindicatos de votar e serem votados nas organizações sindicais (inciso VII), assim como constitucionalizou a estabilidade dos candidatos a cargos de representantes e dirigentes sindicais, inclusive suplentes, sendo vedada a dispensa do empregado sindicalizado desde o registro da candidatura e, se eleito, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave. A Constituição manteve o sindicato fora do local de trabalho e assegurou que apenas nas empresas com mais de duzentos empregados seria assegurada a escolha de um representante a quem competiria promover o entendimento direto com o empregador (Artigo 11). Mas as controvérsias jurídicas em torno das garantias asseguradas a este representante, de detentor ou não de garantia de emprego, e acerca da auto-aplicabilidade da regra, acabaram por inibir sua efetivação concreta.

A base de apoio às mudanças na organização sindical brasileira, segundo Maria Hermínia Tavares de Almeida, assentada no governo e no discurso dos sindicalistas reformadores, não foi suficientemente ampla para promover maiores reformas. Não bastasse o fato de que as mudanças ministeriais já haviam agradado aos setores sindicais agrupados em torno da CGT e diminuído sua proposição pelas reformas sindicais, “a representação sindical patronal, parcela significativas de 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” (Almeida, 1996, p.171).

É certo que as disputas em torno dos temas sindicais não foram priorizadas pelos trabalhadores, seja porque tenham decidido privilegiar os direitos dos trabalhadores, seja porque as discussões sobre greve e a dimensão deste direito tenham deixado para um segundo plano outros debates sobre a reforma sindical,

concentrados que estavam os trabalhadores em assegurar, em sua plenitude, a garantia de utilização do mecanismo de autotutela (Cardoso, 1999a, p.199). E o resultado do processo constituinte do ponto de vista da estrutura sindical tem sido analisado, quase com unanimidade, como gerador de uma Constituição híbrida. Mas se é híbrida, logo se indagariam os analistas, em especial sociólogos e juristas do trabalho: que aspectos poderiam prevalecer?

Armando Boito Júnior, escrevendo no calor da promulgação da Carta um balanço crítico sobre a estrutura sindical e o “sindicalismo de Estado”, se permitiu prever que este “a despeito das contradições internas do texto constitucional, não sofrerá alterações fundamentais com a aplicação da nova Constituição. O sindicato de Estado saiu consagrado e fortalecido pelo trabalho da Constituinte.” (Boito Júnior, 1991, p.57) Apoiando-se na distinção de Lassalle sobre a constituição jurídica e a constituição real, registra que se naquela a estrutura é contraditória, nesta a realidade estabelece uma dependência dos sindicatos que impede a autonomia. E a Constituição real tenderia a prevalecer, embora não fosse possível descartar “um afrouxamento, senão do controle do Estado, pelo menos do controle do governo sobre os sindicatos oficiais.” (Boito Júnior, 1991, p.59).

Dentre os estudos com ênfase na sociologia do direito, a persistência de institutos corporativistas foi salientada também por Antônio Rodrigues de Freitas Júnior, para quem apenas aspectos tópicos e adjetivos do corporativismo do Estado teriam se modificado com a Carta de 1988, em face da permanência das quatro características centrais deste modelo: a) solução jurisdicional dos conflitos de interesse, através do já analisado poder normativo; b) sistema de arrecadação compulsório; c) monopólio jurídico da representação das categorias e d) unicidade sindical, através da prévia definição legal de que apenas um sindicato represente a categoria (Freitas Júnior, 1990, p.843). No tocante aos limites constitucionais à interferência e ao poder de controle sobre os sindicatos, o autor destaca que apesar da extinção dos tipos de controle de formação dos sindicatos a priori, outros foram estabelecidos, embora distintos do ponto de vista da racionalidade ou da democratização. Na Constituição de 1988, o controle estatal sobre os sindicatos permaneceria “na direção de um sistema de controle exclusivamente jurisdicional, como contrapartida da proibição a determinados mecanismos de caráter administrativo anteriormente consentidos” (Freitas Júnior, 1993, p.141). Com a

unicidade elevada à categoria jurisdicional, caberia ao Poder Judiciário disciplinar conflitos intersindicais, mantendo a intervenção do Estado sobre a estrutura sindical. Com o advento da Constituição de 1988, desta forma, o controle jurisdicional “passou a ser um tema decisivo para a compreensão das relações entre sindicato e Estado.” (Freitas Júnior, 1993, p.147).

Existem fortes razões para afirmar a permanência renovada de velhos institutos do corporativismo entre nós. Um diagnóstico das configurações reais do sistema nacional de relações de trabalho no Brasil não poderia deixar de registrar que, de fato, por inúmeros fatores, o país nunca teve um sistema democrático de relações de trabalho, dentre os quais o de que a Constituição, do ponto de vista sistêmico, adotou uma saída intermediária ao não promover a passagem de um sistema de influência corporativa para outro de total liberdade sindical, como afirma Siqueira Neto (2000, p.370). A partir do exame das configurações reais do atual estágio das relações de trabalho no país é importante destacar que não se vive efetivamente em um regime de liberdade sindical. Mas isto não significa que sob o aspecto da normatividade constitucional a liberdade sindical não seja um princípio jurídico estabelecido como estruturante do sistema normativo.

De certa forma, ainda que se possa falar em hibridismo, indica apenas que “no terreno sindical, a Constituição de 1988 consagrou realidade e fantasia, conservadorismo e mudança” (Almeida, 1996, p. 186). Mas diversamente daqueles que tendem a sublinhar apenas os aspectos de continuidade (embora o pessimismo na avaliação dos resultados seja sempre um parâmetro de análise da distância entre o que se almejava e aquilo que se conquistou), considera-se correta a avaliação de Maria Hermínia Tavares de Almeida, que realçou as possibilidades de renovação e modernização abertas pelo sistema constitucional de 1988. Ela salienta que a coerência do arcabouço corporativista foi rompida com as mudanças introduzidas, que abalaram suas fundações, com brechas que possibilitariam uma pluralização do sistema: “os 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.” (Almeida, 1996, p.186-187). As condições sistêmicas que ampararam e alimentam os arranjos corporativistas se alteraram ao mesmo tempo em que a moldura

institucional pós-Constituição permitiu a evolução de um sistema de intermediação de interesses corporativistas para outro de corte pluralista:

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. Acreditamos, ao contrário, que ele se encontra entre o corporativismo e o pluralismo e que uma evolução rumo a esse segundo modelo não está descartada. (Almeida, 1996, p.197).

Ou seja, para além dos aspectos institucionais e normativos do regime do corporativismo, existem aspectos sistêmicos que devem ser levados em conta na avaliação da modalidade de estrutura sindical existente no país. Mas de toda sorte, mesmo do ponto de vista essencialmente jurídico, a Constituição trouxe importantes fatores de renovação à estrutura sindical, reordenada sob a perspectiva da liberdade e da autonomia.

A Constituição de 1988 se orienta pela afirmação dos princípios da liberdade e da autonomia. Apesar das regras restritivas já apontadas (em especial unicidade e imposto sindical), que propiciam sua caracterização como uma Constituição híbrida, o certo é que tais regras jurídicas, do ponto de vista constitucional, não suplantam nem esvaziam (além de seus limites específicos nos quais estabelecem um comando específico) outros princípios e regras dotados de normatividade plena que asseguram a liberdade e a autonomia sindical. Apesar da manutenção de traços do velho sistema, o jurista Maurício Godinho Delgado salienta que a partir da Carta de 1988 “o princípio autonomista ganhou corpo na ordem jurídica do país,” pois “a nova Constituição eliminou o controle político-administrativo do Estado sobre a estrutura dos sindicatos, quer quanto à sua criação, quer quanto à gestão (art. 8º, I)” e “alargou as prerrogativas de atuação dessas entidades.” (Delgado, 2003, p.51). Amauri Mascaro do Nascimento reconhece que houve restrições, mas a liberdade sindical é princípio de uma Constituição que “instituiu um novo modelo de organização sindical e relações coletivas de trabalho” (Nascimento, 1998, p.106).

O artigo 8º da Constituição Federal estabelece em seu caput que a associação profissional e sindical é livre. O princípio básico que orienta o texto constitucional é, pois, a afirmação da liberdade sindical (caput do artigo 8º) como princípio de todo o sistema. As dimensões individual e coletiva da liberdade

sindical são também regra expressa, pois o inciso V do artigo 8º preserva a possibilidade de filiação ou não filiação (inciso V). São direitos fundamentais dos indivíduos e das coletividades, protegidos inclusive da atuação reformadora (artigo 60, § 4º CF). A auto-organização é também assegurada por um dispositivo expresso (inciso I do artigo 7º, da CF), devendo o Estado se abster de exigir autorização e reconhecimento para a fundação de sindicatos, sendo vedada de forma expressa ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical.

Por fim, mesmo a existência de uma regra vedando a constituição de outro sindicato (unicidade) e a previsão de que apenas este sindicato representará uma categoria profissional ou econômica, do ponto de vista da regra constitucional não implica por si só em manutenção de um regime sindical antecedente. Tanto foi assim que a proliferação assustadora de sindicatos no Brasil durante a vigência da Constituição de 1988 indica a existência de uma “pluralidade sindical oblíqua”, que provocou muito mais desorganização, fragmentação e pulverização do sindicalismo brasileiro que o tão controvertido “pluralismo sindical” poderia gerar.

Siqueira Neto, no mesmo sentido, salienta que o inciso II do artigo 8º da Constituição “bloqueou todas as formas de ingerência do Estado na vida das organizações sindicais” (2000, p.348), e que o registro no órgão competente “é uma possibilidade que a norma constitucional admite como regular e plausível, mas não necessariamente uma exigência sua.” (Siqueira Neto, 2000, p.349). Para o autor, neste aspecto, a Constituição teria incorporado as decisões reiteradas da OIT: se houver registro, não poderá de forma alguma equivaler a uma autorização para a constituição de entidades sindicais. Desta forma, embora admita a possibilidade de uma lei que regule o fenômeno da criação de sindicatos, estabeleceu limites a esta atuação legislativa. Ademais, a partir da Constituição extinguiu-se o regime de enquadramento legal (não tendo sido recepcionado o Quadro de Atividades e profissões anexo à CLT); a base territorial das entidades sindicais deve ser definida pelos próprios interessados e não mais pelo órgão ministerial, respeitado o limite municipal; e o enquadramento oficial foi substituído pelo espontâneo, definido de maneira autônoma.

O próprio Supremo Tribunal Federal tem decisões que reconhecem que entre a unicidade e a liberdade sindical, o princípio dominante é o da liberdade sindical.<sup>198</sup> No entanto, como as reformas infraconstitucionais no sistema sindical brasileiro após 1988 foram todas obstaculizadas, o debate acabou por se articular em torno da indagação sobre que regras da Consolidação das Leis do Trabalho haviam sido ou não recepcionadas pela Carta de 1988. Ampliaram-se assim as possibilidades de interpretações judiciais orientadas pelos valores e regras do sistema precedente.

Em pesquisa sobre os desafios presentes para a realização constitucional do princípio da liberdade sindical, José Eymard Loguércio (2000) analisa decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, em especial relativas à convivência de entidades sindicais em regime de pluralidade nas instâncias de cúpula do sistema sindical brasileiro. Indica que na composição pretérita do STF os votos vencidos muitas vezes rumavam mais para a transição para um regime de maior liberdade, tendo constatado, embora ainda sem um desenho constitucional nítido, “uma tendência para admitir-se a compatibilidade da legislação sindical precedente.” (Loguércio, 2000, p.255).

José Eymard Loguércio enfatiza que, ao ampliar o grau de autonomia dos sindicatos, a Carta de 1988 “possibilitou uma nova leitura de seu Texto e novos movimentos dos seus intérpretes” (Loguércio, 2000, p.88). O autor trabalha em sua investigação com os referenciais analíticos de Peter Häberle, que afirmam uma participação mais ampla dos sujeitos na interpretação, para admitir a existência de uma sociedade aberta dos intérpretes da Constituição. Ao salientar a ambigüidade constitutiva do Direito do Trabalho, lembra não só as especificidades deste ramo jurídico, como também da liberdade sindical:

---

<sup>198</sup> A contribuição sindical de natureza tributária (artigo 8º, inciso IV) e a unicidade (art. 8º, II) são as “marcas características do modelo corporativista resistente”, na interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 180745-SP, relatado pelo Ministro Sepúlveda Pertence, para afirmar que o princípio da liberdade sindical “há de ser compreendido a partir dos termos em que a Lei Fundamental a positivou” (BRASIL, STF, RE 180745-SP, 1998). Desta forma, afirmou a recepção da contribuição sindical obrigatória prevista na CLT, na falta de lei complementar, em face da previsão específica contida na parte final do inciso IV do artigo 8º, da CF.

A questão da liberdade sindical está intimamente ligada às possibilidades de uma ordem constitucional democrática e pluralista, que reconheça a diversidade e, conseqüentemente, uma interpretação que permita o diálogo estabelecido com os seus destinatários. Na própria doutrina da liberdade sindical, não se desconhece o problema da legitimidade e do critério necessário para aferi-la sem prejudicar minorias, como no caso do estabelecimento de critérios para identificar o sindicato mais representativo. Significa dizer que uma perspectiva de interpretação aberta da liberdade sindical deve partir da análise substancial de como os seus destinatários a estão vivenciando, sob um vetor de libertação necessário ao estabelecimento da legitimidade possível. (Loguércio, 2000, p.99)

Parece que o que propiciou a permanência de algumas modalidades organizativas do sistema confederativo precedente (para além daquelas restrições expressas na Constituição) não foi o texto da Constituição em si, mas sim a ausência de novas regras legais infraconstitucionais que dêem conceituação jurídica diferente aos conceitos de categoria, sindicato, sistema confederativo etc. que aqueles presentes na CLT; certa estagnação na vida sindical e uma determinada acomodação a modalidades organizativas tradicionais e pouca criatividade em torno do tema. E, no que pertine aos juristas, um dos maiores fatores de preservação do sistema e esvaziamento das inovações anunciadas por ocasião da Constituinte são as interpretações construídas sobre o texto constitucional aprovado.

### **3.6.3.**

#### **Autotutela e Direito de Greve**

Se em torno da configuração constitucional dos espaços reservados à auto-organização dos trabalhadores e de seus sindicatos, suas entidades se mostraram em rumos largamente diferenciados, a disputa em torno do reconhecimento da greve como mecanismo de autotutela unificou mais que dividiu o movimento sindical. Durante os trabalhos constituintes, os partidos enquadrados no espectro da centro-direita tentaram manter a tradição brasileira de subordinar a greve à regulamentação legal, com a qual poderiam limitá-la no momento da batalha regulamentar. A Central Única dos Trabalhadores buscava o direito irrestrito de greve e o reconhecimento de sua possível deflagração pelos servidores públicos. A Constituinte acolheu grande parte da posição da CUT ao estabelecer um amplíssimo direito de greve. Deixou de ser um dentre outros direitos dos

trabalhadores e ganhou estatura jurídica própria, tendo sido afirmada em um artigo específico, o 9º, como direito fundamental dos trabalhadores. Assim, “o direito de greve é, para nossa Constituição, um direito público subjetivo, amparado pelo Estado e instrumento para reduzir as desigualdades sociais – um dos objetivos fundamentais da República, como o proclama o Estatuto Básico (artigo 3º, III).” (De Luca, 1998, p. 454).

A restrição ao direito, admitida pela Constituição e pelos sindicatos, para definir as atividades essenciais e determinar o atendimento das necessidades inadiáveis consiste em pequena limitação. O conceito incorporado ao texto - necessidades inadiáveis da comunidade – advém de decisões do Comitê de Liberdade Sindical da OIT, que adota uma posição minimalista ao afirmar como inadiáveis apenas aquelas que coloquem em perigo iminente a vida, a saúde e a segurança. A previsão de que os abusos cometidos sujeitariam os responsáveis às penas da lei (§ 2º do artigo 9º da CRFB) parecia redundância, já que todo abuso de direito pode levar a responsabilizações. Ademais, o texto claramente indicava uma vinculação que exigiria a identificação de efetivos responsáveis por abusos. Nesse sentido, o constituinte teria optado pela disregard of legal entity, segundo Washington Luiz da Trindade (1998), pois desconsiderou a entidade operadora do direito de greve e firmou a responsabilidade das pessoas físicas que cometerem desatinos ou ilícitos. O texto da Constituição só tratou dos abusos cometidos por responsáveis. Adverte Trindade que “em nenhum momento disse a lei fundamental que o direito seria abusivo, porque seria admitir, por admitir, por antinomia, que um direito pudesse deixar de ser direito, se contaminado pelo exercício excessivo das próprias razões.” (Trindade, 1998, p. 482). Em síntese, na Assembléia Constituinte, no que se refere ao direito amplo de greve, foram os trabalhadores os vitoriosos, enquanto “os empresários, contudo, não tiveram seus interesses contemplados” (Cardoso, 1999a, p. 199).

O direito de greve para os servidores públicos também foi constitucionalizado. No entanto, a eclosão de fortes e longas greves no serviço público durante os trabalhos constituintes, em decorrência dos planos que chegariam a congelar seus salários (após o Plano Bresser, os servidores sofreram com o congelamento das URPs de abril e maio de 1988), acabou fortalecendo as posições dos constituintes que defendiam uma regulação específica. Desta forma,

apesar da aplicabilidade do artigo 9º aos servidores públicos, por se tratar de um direito fundamental de todos os trabalhadores em sentido amplo, o artigo 37 da Constituição possibilitou que o legislador ordinário regulasse os termos e os limites do exercício desse direito, condições até hoje não reguladas. De toda sorte, trata-se de um direito fundamental dos servidores públicos, apesar de comportar uma regulação no modo de seu exercício. A redação dada ao direito de greve dos servidores públicos, por outro lado, reafirma a não-limitação por lei do exercício do direito de greve dos demais trabalhadores. Somente os trabalhadores, titulares deste direito, podem decidir os interesses a serem defendidos, a oportunidade de seu exercício e os meios a serem utilizados. A ampla garantia constitucional de um direito fundamental de natureza instrumental foi realçada por Eros Grau:

A greve é a arma mais eficaz de que dispõem os trabalhadores como meio para a obtenção de melhorias em suas condições de vida. Consubstancia um poder de fato; por isso mesmo que, tal como positivado o princípio no texto constitucional, recebe concreção, imediata – sua auto-aplicabilidade é inquestionável – como direito fundamental de natureza instrumental.” (...) A Constituição não prevê regulamentação do direito de greve: aos trabalhadores compete decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dela defender. Por isso que não pode a lei restringi-lo, senão protegê-lo, constitucionalmente admissíveis todos os tipos de greve: greves reivindicatórias, greves de solidariedade, greves políticas, greves de protesto. (Grau, 2003, p.202).<sup>199</sup>

Como já examinamos, o Brasil dos anos 1980 chegou a ser o campeão mundial de jornadas perdidas em virtude de greves e no período imediato do pós-Constituinte a conflituosidade permanecia grande. Em reação ao Plano Verão, último do governo Sarney, que determinou a supressão de 26,05% referente à URP que reajustaria os salários em fevereiro, várias greves foram deflagradas

---

<sup>199</sup> Apesar de admitir a possibilidade de que existam procedimentos legais para o exercício da greve, em alguns casos (como a sua prévia aprovação em assembléia, a determinação de que esta assembléia observe um quorum etc.), José Afonso da Silva também adverte para os contornos precisos desta lei: “A lei não pode restringir o direito mesmo, nem quanto à oportunidade de exercê-lo nem sobre os interesses que, por meio dele, devam ser defendidos. Tais decisões competem aos trabalhadores, e só a eles (art. 9º). Diz-se que a melhor regulamentação do direito de greve é a que não existe. Lei que venha a existir não deverá ir no sentido de sua limitação, mas de sua proteção e garantia. Quer dizer, os trabalhadores podem decretar greves reivindicativas, objetivando a melhoria das condições de trabalho, ou greves de solidariedade, em apoio a outras categorias ou grupos reprimidos, ou greves políticas, com o fim de conseguir as transformações econômico-sociais que a sociedade requeira, ou greves de protestos.” (Silva, 1997, p.294-295).

logo após a promulgação da nova Constituição. O governo Sarney considerou a regulação da greve um tema de relevância e urgência, e editou a quinquagésima medida provisória do país, em 27 de abril de 1989.<sup>200</sup> A MP 50 perdeu a eficácia e foi reeditada através da MP 59, de 26 de maio de 1989. Desta forma, de todos os direitos dos trabalhadores assegurados na Constituição, a greve foi o primeiro (e um dos únicos) a ser objeto de regulação. O reconhecimento da legitimidade das greves na sociedade e sua ampla utilização como instrumento de resistência às políticas salariais que rebaixavam o valor dos salários pagos contribuíram para evitar a conversão em lei daqueles dispositivos flagrantemente inconstitucionais presentes nas MPs e supra referidos. Mas talvez exatamente porque a tramitação legislativa teve início com o projeto de conversão da Medida Provisória 59, por maior que tenha sido a articulação das entidades sindicais em torno de alterações parlamentares, permaneceram na Lei 7783/89, seu resultado final, dispositivos inconstitucionais, embora não se tenha notícia de apreciação de inconstitucionalidade, nem de pedido neste sentido perante o Supremo Tribunal Federal.

Sob o prisma de uma comparação com as Medidas Provisórias do Governo Sarney, sem sombra de dúvida o resultado final da Lei 7783/89 foi uma vitória para os trabalhadores, principalmente porque não estabeleceu nenhum novo crime envolvendo as paralisações, suprimiu o instituto da requisição civil e extinguiu a possibilidade de declaração de ilegalidades de greve. Sob este ponto de vista, assim se pronunciou um jurista que à época exercia o cargo de Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, ao qualificá-la como uma “lei de greve soft, light,” inclusive porque além de “revogar aquela lei do direito de greve dos militares, que

---

<sup>200</sup> A MP, assinada também pelo Ministro da Justiça, Oscar Dias Corrêa, e por Dorothea Werneck, titular da pasta do Trabalho, limitava severamente o direito constitucional, estabelecendo hipóteses amplíssimas em que a paralisação seria reputada ilegal, como, por exemplo, não ter por objeto reivindicações julgadas improcedentes pela Justiça do Trabalho, em decisão definitiva, há menos de 1 (um) ano, ou que contrariasse qualquer dos prazos ou condições nela estipuladas. Criminalizava uma série de condutas definidas como crime contra a organização do trabalho, e embora afirmasse a suspensão do contrato de trabalho, assegurando aos grevistas o pagamento dos salários durante o período de sua duração se deferidas pelo empregador ou pelo Judiciário as reivindicações formuladas, tornava tão difíceis as regras para a deflagração do movimento que praticamente não seriam admitidas greves lícitas. E mais, a MP estabelecia a possibilidade da figura da requisição civil, que em “caso de iminente perigo contra a coletividade” poderia ser determinada pelo Presidente da República.

aliás não era muito rigorosa”, teria dado um “amplo poder ao estatuto dos sindicatos para decidir sobre o quorum da greve.” (Entrevistado nº. 3). Mas, se comparada com as discussões havidas na Constituinte, que expressamente rechaçou propostas empresariais para subordinar a greve à lei e adstringi-la a um recurso intrínseco aos temas laborais, a Lei 7783/89 permanece com inúmeras inconstitucionalidades.

No parágrafo primeiro do seu primeiro artigo, a Lei 7783/89 determina que “o direito de greve será exercido na forma estabelecida nesta Lei.” E ainda contra o que determina a Constituição circunscreve que a cessação coletiva do trabalho é facultada quando “frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral” (artigo 3º); se substituindo à categoria na prerrogativa de indicar que interesses pretendem defender por meio da greve. Conquanto a regulação tenha preservado a autonomia sindical ao reservar ao estatuto da entidade sindical a previsão sobre as formalidades de convocação e sobre o quorum para a deliberação, tanto da deflagração quanto da cessação da greve (§ 1º artigo 4º), ao atribuir à “entidade sindical correspondente a convocação de assembléia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação coletiva da prestação de serviços” a lei acaba por condicionar o exercício de um direito que é de titularidade da coletividade dos trabalhadores à convocação de sua entidade sindical. À luz do que a Constituição estabelece não cabe ao legislador impedir uma greve de solidariedade, uma greve política, uma greve por outros direitos que não aqueles negociados e firmados em acordos e convenções em vigor, pois apenas aos trabalhadores compete dispor sobre que interesses devam por meio da greve defender.

Mas foi na subversão do conceito de “abuso do direito de greve” que a Lei 7783/89 abriria espaço para o esvaziamento prático da garantia constitucional, estabelecido o conceito de greve abusiva, e não como a Constituição previu, conduta abusiva. Para a lei, “constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho” (artigo 14). Ou seja, como nosso sistema de contratação coletiva é estático, a declaração de impossibilidade de greve não-abusiva na vigência de acordo ou após a decisão da Justiça do Trabalho é uma forte limitação ao direito em si. Ao tornar abusivas as

greves após decisão da Justiça do Trabalho, a lei introduziu uma fortíssima limitação ao direito, já que se o movimento grevista estiver realmente forte, embora o empregador não possa deflagrar o lockout (proibido pelo art. 17 da Lei 7783/89) para frustrar o movimento, poderia ajuizar dissídio coletivo perante a Justiça do Trabalho, que julgaria a greve e, com isto, a permanência da paralisação será considerada abusiva (Art. 8º c/c artigo 13). O empregador, desta forma, tinha um poderoso recurso para se esquivar de negociar com os grevistas e impedir a continuidade do exercício do direito constitucional.<sup>201</sup>

---

<sup>201</sup> A Lei 7783/89 foi bastante ampla ao definir que são considerados serviços ou atividades essenciais o tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis; a assistência médica e hospitalar; a distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos; os serviços funerários; o transporte coletivo; a captação e o tratamento de esgoto e lixo; as telecomunicações; a guarda, o uso e o controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares; o processamento de dados ligados a serviços essenciais; o controle de tráfego aéreo; e a compensação bancária. O conceito de atividade essencial, amplo demais, abrangeu inclusive atividades essenciais para o funcionamento da economia capitalista de mercado, como a compensação bancária. Mas especificou um rol exaustivo de atividades e que não comporta interpretação extensiva ao gosto do intérprete (artigo 10). Entretanto, nessas atividades e serviços essenciais é absolutamente possível a realização de greve, desde que os sindicatos que deflagram movimentos nesses setores comuniquem a decisão aos usuários do serviço, além do empregador ou sindicato patronal, num prazo maior (72 horas) que o previsto para o prévio aviso nas greves em atividades não essenciais (48 horas). Uma outra distinção das greves nessas atividades essenciais definidas expressamente no artigo 10 da Lei 7783/89 é que os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam, de comum acordo, obrigados a garantir, durante a paralisação, a “prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade” (artigo 11 da Lei 7783/89). Ou seja, devem as partes interessadas negociar e acordar quais são os serviços mínimos indispensáveis para atender às necessidades inadiáveis. Desta forma, haverá uma prestação mínima de serviços capazes de ao mesmo tempo atender o que é inadiável e indispensável para a comunidade (e não para o empregador ou para o Estado) e manter a capacidade da greve de causar prejuízo. O conceito de atividades inadiáveis também foi bem definido e delimitado pela lei, para evitar ser confundido com desconforto, transtorno, dificuldades para a população ou para a clientela. Inadiáveis são consideradas somente aquelas atividades que se “não atendidas, colocam em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população” (parágrafo único do artigo 11 da Lei 7783/89). A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, introduziu sólidas alterações nesse sistema com o § 3º no artigo 114. A partir de 2005, apenas o Ministério Público do Trabalho pode ajuizar dissídio unilateralmente em caso de greve e mesmo assim em se tratando de serviço essencial no qual haja possibilidade de lesão ao interesse público. E ao instituir a obrigatoriedade de comum acordo para o ajuizamento de dissídio coletivo de natureza econômica não recepcionou o artigo 8º da Lei 7783/89, pois “decidir o conflito” significa necessariamente apreciar um dissídio de interesse.

#### 3.6.4.

### **Autonormação, autonomia coletiva e negociação coletiva na Constituição de 1988**

No âmbito das análises jurídicas concernentes às Relações Coletivas de Trabalho na década precedente não é exagero dizer que a negociação coletiva foi um dos institutos que obtiveram maior destaque em nosso país nos últimos anos. Independentemente dos patamares reais de crescimento ou de estagnação das contratações coletivas no país, é possível afirmar que no mundo do Direito o conceito de autonomia privada coletiva ganhou proeminência e se legitimou como fundamento da validade e do conteúdo das normas coletivamente pactuadas, bem como princípio organizador do Direito do Trabalho, para além de suas clássicas configurações. Muito embora em paralelo encontremos um incremento dos estudos que buscaram valorizar a Liberdade Sindical como princípio estruturador do nosso ordenamento jurídico, sem dúvida o prestígio atribuído à negociação coletiva, inclusive na esfera dos Tribunais brasileiros nos anos de 1990, contribuiu para sua valorização como instituto jurídico privilegiado.

Incontáveis estudos a respeito da preponderância da negociação coletiva como meio, por excelência, de equacionamento dos conflitos coletivos, oriundos de matrizes teóricas e ideológicas absolutamente diversas e, por vezes, contrapostas, concorreram para obscurecer ainda mais o ambiente normativo no qual deságuam as reconfigurações institucionais das Relações Coletivas de Trabalho neste ambiente de crise e desconstrução do próprio Direito do Trabalho. O esvaziamento dos fundamentos históricos e do sentido teleológico da autonomia coletiva contribuiu para uma apreensão do contrato, acordo ou convenção coletiva como um instituto contratual de direito privado. Esvaziado das dimensões constitutivas e axiológicas de um instituto do Direito do Trabalho, se constroem em torno do contrato realizado uma mística e uma ética que exigiriam seu cumprimento como compromisso de contratantes formalmente iguais, típica de um compromisso moral entre particulares, que abre espaço para utilizá-lo como instrumento de burla de direitos adquiridos, bem como para uma flexibilização desreguladora e não de mera adaptação e ajuste.

É corriqueiro atribuir esta valorização da negociação e da autonomia coletiva em sentido estrito à Constituição de 1988. A Constituição realmente deu tratamento substancialmente distinto à autonomia coletiva e o reconhecimento à capacidade de negociação coletiva dos sujeitos coletivos foi muito mais amplo que a mera declaração formal do “reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho”, presente no inciso XXVI do artigo 7º da Constituição, como já figurava nas cartas precedentes. Pela primeira vez, a Constituição não se preocupou apenas em assimilar no ordenamento jurídico constitucional o resultado da atuação dos grupos e coletividades, reconhecendo validade jurídica aos instrumentos coletivos negociados (o acordo e a convenção coletiva de trabalho), e constitucionalizou o procedimento, pois a negociação coletiva adquiriu existência constitucional, independentemente de resultar em um acordo. Se em três oportunidades o constituinte se referiu expressamente a dispositivos inseridos em acordos coletivos ou convenções coletivas de trabalho para fixar a possibilidade de regulação específica sobre aquelas matérias (Incisos VI, XII, XXVI do artigo 7º), em quatro outros momentos encontra-se a expressão “negociação coletiva” (inciso XIV do artigo 7º; VI do artigo 8º e §§ 1º e 2º do artigo 114 da CF), inclusive para tornar “obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho.”

Para parte significativa dos juristas do trabalho brasileiros, tais preceitos constitucionais sugerem que o constituinte abriu uma válvula para a flexibilização pontual dos direitos do trabalho em temas como a irredutibilidade salarial e a jornada de trabalho. A Constituição teria permitido que a negociação coletiva sindical pudesse adequar uma parcela das regras trabalhistas, em certa medida, o que teria atenuado o “rigor provido da excessiva generalidade das normas heterônomas estatais trabalhistas” em benefício de uma adequação setorial negociada, como afirma Godinho Delgado ao concluir que “a idéia geral flexibilizatória remonta ao final da década de 80, com a Carta Constitucional então aprovada.” De fato - prossegue o magistrado – “a Constituição de 1988 retirou ao Direito Individual do Trabalho a rigidez intocável que caracterizava suas normas ao longo das décadas anteriores” (Delgado, 2005a, p.577-578). Foi também a Constituição de 1988 que teria possibilitado a flexibilização para estabelecer a redutibilidade salarial, compensação de horários e trabalho em turno

de revezamento, desde que sob negociação e tutela sindical, afirma Sússekind, para quem, nas hipóteses de flexibilização autorizadas, “por meio de convenção ou acordo coletivo, nos casos previstos no art. 7º da Lex Fundamental, o sindicato poderá dispor de direitos individuais de empregados por ele representados, com aplicação imediata – não retroativa – aos contratos de trabalho em curso” (Sússekind, 2004, p.57). O Tribunal Superior do Trabalho, em sua maioria, interpretou os preceitos constitucionais como flexibilizadores e ampliou os casos em que as negociações coletivas poderiam alterar direitos, inclusive constitucionais, como será examinado de forma mais detida no último capítulo.

Teria efetivamente o constituinte de 1988 seguido no caminho da flexibilização, sendo esta a característica mais marcante a ser frisada para o exame da temática da negociação coletiva? Ou a Constituição estabeleceu uma perspectiva de procedimentalização das relações de trabalho, atribuindo maior valor à perspectiva de participação e da definição negociada das condições de trabalho? Afinal, além de determinar que as negociações coletivas de trabalho reconhecidas como tal seriam aquelas das quais participam os sindicatos, assegurou também a presença dos trabalhadores em instâncias mais amplas, ao garantir, por exemplo, “a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação” (Art.10, CF). O reconhecimento constitucional da autonomia coletiva e de que a negociação coletiva é uma fonte do Direito do Trabalho foi o ápice de um processo de proeminência do sindicalismo no país e de crescimento real das negociações coletivas e da percepção de que mecanismos autônomos não impositivos favoreceriam um equacionamento dos conflitos de maneira mais democrática. Este é o sentido da regra constitucional. No entanto, embora fruto de seu tempo, a Constituição se projeta para o futuro e, como se verá de forma mais detida na segunda parte, a assimilação desse preceito muitas vezes deu mais realce às possibilidades de flexibilização, em prejuízo para o empregado, do que às potencialidades de ampliação da participação nas decisões, públicas e privadas, que afetam as relações de trabalho. Os dispositivos constitucionais em exame estariam, então, no núcleo das discussões sobre desregulamentação do Direito do

Trabalho brasileiro, assim como no debate que oporia as regras “pactuadas” e “legisladas”.

O Supremo Tribunal Federal, em decisão na qual examinou o tema das relações entre as regras pactuadas e as constitucionalizadas, não negou a força normativa atribuída aos acordos e convenções coletivas, tanto que entendeu ser cabível examinar e declarar a inconstitucionalidade de regra coletivamente pactuada.<sup>202</sup> O Supremo Tribunal Federal, naquele primeiro julgamento, resgatou para o âmbito da interpretação constitucional a complementaridade de dois princípios centrais do direito coletivo do trabalho: o que reconhece a inversão da hierarquia das fontes formais de direito, ao lado do princípio da primazia da norma mais favorável. A adoção da tese de que não é lícito aos acordos e convenções coletivos de trabalho estabelecer normas que suprimem direitos irrenunciáveis dos trabalhadores demonstra a aplicação concomitante destes princípios: a negociação coletiva é fonte de direito, que tem prevalência sobre todas e quaisquer regras trabalhistas, desde que nenhuma das outras regras sejam mais benéficas ao empregado. Assim, naquele julgamento, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a natureza irrenunciável dos direitos dos trabalhadores, principalmente aqueles de matiz constitucional, de forma a assentar jurisprudência no sentido de que ao ser constitucionalizada a autonomia coletiva deve solidariedade aos princípios fundamentais da Constituição em matéria de direitos sociais. Outros casos têm sido conhecidos pelo Supremo Tribunal Federal para apreciação, que paulatinamente vem admitindo um papel de controle da constitucionalidade também de normas contratuais coletivas.

Em outra oportunidade, o Supremo Tribunal Federal examinou a aplicabilidade da jornada de seis horas diárias de trabalho sempre que houver revezamento, bem como turnos ininterruptos. Para a Corte, se os turnos não se descaracterizam pelo fato de a empresa paralisar suas atividades durante um dia de descanso semanal, nem por conceder intervalos decorrentes do turno superior a quatro horas de trabalho, as “partes poderiam, mediante convenção ou acordo

---

<sup>202</sup> Trata-se do julgamento pela Primeira Turma do Recurso Extraordinário 234.186-3, D.J. 31.08.2001, transitado em julgado no dia 18/09/2001, cujo acórdão foi Relatado pelo Ministro Sepúlveda Pertence (Brasil, STF, RE 234.186-3 SP, 2001).

coletivo, pactuar de outro modo a duração da jornada”. A regra fixada no inciso XIV do artigo 8º da Constituição é uma das regras que estão no centro dessa polêmica acerca das possibilidades e limites da negociação coletiva. Sobre os debates constituintes que teriam culminado no texto aprovado, esclareceu o Ministro Nelson Jobim que a redação dada pela Comissão de Sistematização não abria espaço para nenhum tipo de negociação, e estabelecia como imperativa a regra da “jornada máxima de seis horas para trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento.” Foi derrotada no primeiro turno das votações, quando o “Centrão” aprovou sua proposta que remetia toda a matéria para negociação, sem fixação de um referencial constitucional, pois a emenda substitutiva dispunha: “jornada especial de trabalho para turnos de revezamento ininterruptos conforme convenção ou acordo coletivo.” Em um terceiro momento, através de destaque para votação em separado, “caiu” o texto do “Centrão” e um acordo parlamentar foi feito para garantir o direito à jornada de seis horas com a seguinte redação: “a jornada máxima de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva”. Diante dos argumentos do Relator Bernardo Cabral de que a expressão “máxima” poderia inviabilizar qualquer tipo de negociação, teria sido negociado um acordo para garantir a aprovação do direito com a supressão da expressão “máxima,” ao mesmo tempo em que se derrotava, de uma vez por todas, a redação ampla que reservava toda a matéria para a negociação coletiva.<sup>203</sup>

Percebe-se, pois, que a Constituinte não reservou totalmente à negociação coletiva a definição do direito à jornada especial de trabalho, pois derrotou a

---

<sup>203</sup> Os debates ocorridos na Constituinte sobre o tema e aqui reproduzidos seguem o relato de Nelson Jobim (à época deputado constituinte pelo PMDB/RS) no julgamento do Recurso Extraordinário 20.5815. *Leading case* sobre o tema do que vem a ser turno ininterrupto de revezamento, neste processo (Pirelli Pneus S/A versus José Assis Gonçalves) se discutiu a impossibilidade de adoção de três turnos diários de 8 horas com uma hora de intervalo, para os empregados da empresa submetidos ao regime de revezamento ao longo do mês, mesmo com o repouso semanal de todos os domingos (Brasil, STF, RE 205815, 1998). Em 5 de agosto de 1997 foi distribuído ao STF um recurso extraordinário apresentado pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação de Moji Mirim contra a Corn Products Brasil Ingredientes Industriais Ltda (atual denominação de Refinações de Milho Brasil Ltda) que tem como mote exatamente o inciso XIV da CF. No entanto, apesar de o julgamento ter se iniciado em 15 de maio de 2001 e sido suspenso em virtude do pedido de vista do Ministro Nelson Jobim, ainda não foi concluído.

proposta do Centrão. O acordo assegurou a afirmação de um direito constitucional à jornada de seis horas diárias, convencido de que o trabalho em turno de revezamento provoca danos e impactos à saúde do trabalhador, mas abriu uma válvula de escape para possibilitar arranjos alternativos à jornada em caso de grave crise econômica na empresa que inviabilize a permanência da atividade, sempre condicionada à negociação, possibilitando que transações coletivas estabeleçam outras formas de impedir os danos à saúde do trabalhador. Ou seja, o constituinte rumou por um caminho de valorização do pactuado, em uma perspectiva de integração com o legislado, e não na perspectiva de substituição de um pelo outro. O mesmo ocorreria nos demais itens específicos nos quais houve uma integração visando a um sistema de convivência específica de relações contratuais fixadas autonomamente pelos atores do mundo do trabalho com os de um direito que se constitucionalizava (e portanto se enrijecia ainda mais): a regra da irredutibilidade salarial e da fixação da jornada de trabalho.

A autonomia coletiva é expressão de um poder social da classe trabalhadora, que ao ser reconhecido como relevante para o Direito submete-se a um processo de juridificação, através do qual o ordenamento jurídico outorga significação. Ao ser constitucionalizada se juridifica como um princípio jurídico que fundamentará a negociação coletiva, esta sim, fonte de direito. A autonomia coletiva, dessa forma, não se resume a uma manifestação contratual e muito menos a uma política de desregulação. Em seu sentido mais pleno, a autonomia só foi reconhecida em nosso constitucionalismo em 1988, quando admitiu a existência de um poder social da classe trabalhadora e buscou juridificá-lo através de uma entidade jurídica, no caso, o sindicato. A obrigatoriedade de participação dos sindicatos nas negociações coletivas, estabelecida pela primeira vez em nossa ordem constitucional no inciso do artigo 8º CF, não constitui um monopólio social nocivo (como afirma Pastore, 2001), mas outorga de significação, ou melhor, a personificação da classe e deste poder social. É um processo no qual a Constituição que organiza e distribui recursos de poder atribui nome e responsabilidades àquela figura jurídica que encarnaria o princípio social da autonomia.

Compreendido que o ordenamento brasileiro atribui a titularidade da negociação às entidades sindicais, reconhecendo-as como sendo os sujeitos de

direito que podem expressar o poder social constitucionalizado pelo princípio da autonomia coletiva, é importante lembrar que a autonomia coletiva só pode ser admitida no mundo jurídico como mecanismo capaz de fundamentar a negociação coletiva e equacionar conflitos se seus elementos estruturantes – autonormação, auto-organização, autotutela – estiverem plenamente assegurados. Sem condições efetivas para o surgimento de um contrapoder, o sistema jurídico não pode atribuir relevância jurídica à negociação realizada, nem admiti-la como fonte de direito. Assim sendo, estes critérios são fundamentais para a avaliação dos resultados e da juridicidade dos conteúdos negociados. A autonomia coletiva, ao ser constitucionalizada, se integra a um conjunto de valores previstos na própria Constituição e se apresenta como um meio para a realização de fins constitucionalmente previstos. No caso da Constituição de 1988, a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho (artigo 1º) são fundamentos da República, onde a ordem social “tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais” (artigo 193 CF), e a ordem econômica “tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” e deve ser fundada na “valorização do trabalho humano” (artigo 192 CF). Nunca é demais lembrar que autonomia coletiva é muito mais do que a vontade expressa em um acordo ou em uma convenção coletiva de trabalho; envolve múltiplas dimensões e direitos.

E, afinal, democracia, autonomia coletiva, sindicalismo e justiça social são termos essencialmente imbricados, constitutivos e constituintes um do outro, tendo perpassado toda a história da sociedade ocidental moderna e do Direito do Trabalho, e que nesta redemocratização do país esteve presente mais do que nunca em nossa história. Embora muitos sindicalistas presentes à Constituinte tenham registrado seu “não” na última votação ao texto final da Constituição (ou quem sabe talvez até porque os anos 1980 foram épocas de muitos “não” e de afirmação de alteridades), o Brasil produziu em 1988 sua autêntica Carta de um constitucionalismo social, democrático e participativo, em um mundo cada vez mais distante dos seus postulados axiológicos de igualdade material e de justiça social.

### 3.7.

#### Coda

As encruzilhadas do processo de afirmação da autonomia coletiva dos trabalhadores, os processos constitutivos que envolvem o Direito e as Relações Coletivas de Trabalho no Brasil foram examinados ao longo desse capítulo. No nosso país, o sistema jurídico laboral clássico pode ser entendido como resultado de uma engenharia institucional planejada para assegurar a mediação estatal nas relações da iniciativa privada com seus empregados, organizando o desenvolvimento industrial capitalista, ao mesmo tempo em que realizava a integração regulada das classes trabalhadoras no cenário nacional. Tendo como pressupostas as idéias de solidariedade e comunhão entre capital e trabalho, inerentes ao pensamento autoritário corporativista hegemônico na década de 1930, promoveu o controle da cidadania nas portas das fábricas (Santos, 1998; Freitas Júnior, 1989).

A construção do arcabouço jurídico que estabeleceu as bases fundadoras de um sistema estatutário de regulamentação laboral promoveu a incorporação aos padrões oficiais de organização sindical dos movimentos sindicais autônomos precedentes, através de uma estratégia dúplice de aplicação concomitante de sanções premiais e técnicas disciplinares de controle (Freitas Júnior, 1989). O corporativismo não enraizou a contratação coletiva, senão de maneira acessória, em nossas relações de trabalho. Ao contrário, o advento do corporativismo, ao promover uma modernização autoritária das relações individuais do trabalho, tornou incompatível em nosso país “a assimilação da contratação coletiva de trabalho com a manutenção das liberdades públicas preconizadas pelo liberalismo”, fenômeno ocorrido em diversos países (Freitas Júnior, 1989, p.93). Examinamos também a postura assumida pelo empresariado industrial brasileiro no início dos anos 1930 diante da regulação do trabalho, demonstrando que a opção corporativa desenhada a partir do Estado não poderia ter sido implementada sem sua participação. Além da permanente escusa em arcar com o custo da legislação laboral - expressa em reivindicações de sua suspensão ou do deslocamento de seu ônus para o Estado - o nosso primeiro empresariado industrial urbano moveu-se no sentido de evitar a interlocução sobre questões salariais, preferindo remetê-las ora ao Poder Público, ao Judiciário, desviando

assim as demandas salariais que poderiam ser dirigidas às suas empresas, ora mantendo-as na esfera privada, mercantil. Uma vez introduzida a presença do Estado na relação capital e trabalho com a legislação trabalhista, a questão salarial deveria ser retirada do mercado de trabalho “consistindo num affaire monopolístico do Estado” (Vianna, 1999a, p.187). A partir desta reflexão, pode-se compreender a tradição nacional de recusa à contratação coletiva livre, apesar de o reconhecimento das convenções e acordos coletivos estar presente em nossa trajetória constitucional desde 1934, tendo a partir daí se inscrito em todas as nossas Constituições. Se nossa história for examinada, desde a adesão ao corporativismo até seu progressivo afastamento como ordenador do nosso sistema de relações laborais, compreende-se como no Brasil foi criado um sistema estatutário de relações de trabalho, onde a regulação pelos pactos coletivos é residual (Noronha, 2000, p.12), o que atrai para o campo de estudo das Relações Coletivas de Trabalho uma ampla gama de institutos e instituições que transcendem as representações do capital e do trabalho, tais como o Ministério do Trabalho, a Justiça do Trabalho etc.

Embora permeados por condicionamentos e limites ao sindicalismo e à atuação dos trabalhadores, em diversos momentos da história brasileira emergiram expressões da autonomia coletiva que, em maior ou em menor intensidade, buscavam se afirmar contra ou apesar das restrições institucionais. Tais manifestações ganharam uma dimensão mais ampliada com a eclosão de uma conflituosidade até então contida em relações despóticas de trabalho, e que se amplificaram no contexto de contestação à ditadura militar e redemocratização do país. Nos anos 1980, as demandas por democracia e direitos se traduziram na valorização da autonomia, numa época em que a resistência do trabalho significava a fuga da intervenção estatal repressiva. A busca pela negociação direta com o empresariado adquiria um estatuto de luta pela própria cidadania, por envolver a busca de reconhecimento e de afirmação como sujeito no local de trabalho, no mercado de trabalho e no cenário político do país.

Os percalços de uma transição democrática de corte conservador e as resistências empresariais, governamentais e de setores do próprio sindicalismo brasileiro são algumas das variáveis que possibilitam compreender os motivos pelos quais algumas regras e institutos jurídicos de natureza tipicamente

corporativista, tais como a unicidade sindical, o poder normativo da Justiça do Trabalho unilateralmente exercido e o imposto sindical, se mantiveram na Constituinte de 1988. A recusa do constituinte em admitir a possibilidade de criação de vários sindicatos, com o pluralismo sindical para o mesmo âmbito de representação, e de extinguir os mecanismos compulsórios de financiamento dos sindicatos e de equacionamento de conflitos coletivos implica em restrições ao princípio da liberdade sindical estabelecido em inúmeras normas internacionais ratificadas pelo país. Não obstante, são restrições que apenas se excluem do princípio da liberdade sindical, que afora esses elementos foi reconhecido como o princípio fundamental do nosso ordenamento constitucional do trabalho.

A Constituição de 1988, assim, instituiu um novo modelo de ordenação, assentado no reconhecimento do poder social expresso pela autonomia coletiva e na liberdade sindical. Na práxis cotidiana de todos os múltiplos intérpretes que, com ações, gestos e palavras, atribuem significados aos significantes legais, criando e recriando a norma e a institucionalidade jurídica do país, podemos vivenciar a liberdade e a autonomia, na perspectiva de construção de uma legalidade organizativa. Ao inverso, podem-se esvaziar a Constituição e seus princípios, que deixam de ser considerados como inovações ou mesmo como normas jurídicas; e reproduzir a legalidade repressiva (Siqueira Neto, 1991) de então. E se a Constituição é uma fotografia da história, em especial daquela dos anos 1980, que retratos adquiriu nos anos 1990?