

Introdução

O termo *Constituição* é multifacetado. Em regra, reconhecida como “norma fundamental”¹ que origina, valida e unifica as normas jurídicas de um determinado ordenamento, a Constituição de um país pode ser classificada das mais diferentes formas dependendo da perspectiva de análise tomada pelos estudiosos e /ou intérpretes.

Nos limites desta pesquisa, partir-se-á da compreensão não somente jurídica da Constituição, enquanto estatuto organizatório regulador de processos e definidor de competências, mas como Constituição política, normativa, definidora de fins, programas e planos de realização dos valores nela presentes².

A Constituição brasileira de 1988, desde o seu preâmbulo, expressamente proclama como seus objetivos “*instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.*”

No artigo 3º, figuram os quatro objetivos fundamentais da República (“construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”) e em inúmeras passagens alberga vasto catálogo de direitos individuais, sociais e coletivos, demonstrando seu caráter programático de realização de uma sociedade democrática, justa e com mais igualdade social, e não meramente protetor e garantidor das relações existentes.

¹ Kelsen (2005), p.161

² Mendes (2010), p.49

O processo constituinte brasileiro, que culminou na promulgação desta Constituição apresenta algumas singularidades, dentre as quais, destacam-se: o fato de se tratar de uma constituinte “congressual”, da ausência de um texto inicial para ser tomado como ponto de partida pelos legisladores constituintes³ e a longa duração de seu processo.

Em julho de 1985, o então presidente José Sarney, por meio do Decreto 91450, instituiu uma “Comissão Provisória de Estudos Constitucionais”, sob a presidência de Afonso Arinos de Melo Franco, para elaborar um anteprojeto de Constituição, que não teria efeitos jurídicos vinculantes para os legisladores constituintes, mas buscaria guiá-los na elaboração da nova Constituição, através da contribuição dos seus 49 membros.⁴

O trabalho desenvolvido por essa Comissão durou cerca de um ano e resultou no Anteprojeto Afonso Arinos, publicado no Diário Oficial da Federação em 26.09.1985.

A iniciativa de propor a convocação de uma Constituinte também foi tomada pelo presidente Sarney, através da EC 26 de 27.11.1985, que previa:

“Artigo 1º - Os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.

Artigo 2º - O Presidente do Supremo Tribunal Federal instalará a Assembléia Nacional Constituinte e dirigirá a sessão de eleição do seu Presidente.

Artigo 3º - A Constituição será promulgada depois da aprovação do seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos membros da Assembléia Nacional Constituinte.”⁵

O fato de não ter ocorrido uma composição específica e extraordinária para elaboração da nova Constituição, bem como o de a Assembléia Nacional Constituinte ter se desenvolvido dentro do Congresso Nacional influenciaram sobremaneira o seu texto. A inexistência de uma Assembléia Constituinte autônoma, criada exclusivamente para o trato deste momento extraordinário de

³ BONAVIDES (1991), p. 454-455

⁴ MIRANDA (2007), p.127

⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm

elaboração de uma nova Constituição tem inúmeros efeitos políticos, como sublinha Jorge Miranda⁶:

“A escolha não foi meramente técnica; teve evidente significado político. Se não se tratava já de mais uma revisão da Constituição vigente, tampouco se tratava de criar, por referência a qualquer legitimidade revolucionária, uma nova Constituição.”

A composição do Congresso Nacional, suas formas, regras e procedimentos já estabelecidos desenvolveram forte influência nos debates ocorridos durante o processo constituinte, bem como em todos os arranjos decisórios.

A implementação de um programa civilizatório, de um novo horizonte de bem estar social, justiça distributiva e igualdade deveria ultrapassar as barreiras institucionais consagradas durante mais de vinte anos de ditadura e conseqüente limitação de direitos fundamentais.

Neste quadro de disputa política entre as forças conservadoras e progressistas, ressalta-se a importância do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que no início dos trabalhos da ANC era não só majoritário no Congresso Nacional, como era o partido pelo qual se elegera o então presidente da República, José Sarney.

A composição do Congresso Nacional (deputados federais e senadores), neste momento, está demonstrada no quadro abaixo:

⁶ MIRANDA (2007), p.126

Partidos	Total	Deputados	Senadores /86	Senadores/82
PMDB	306	260	38	8
PFL	132	118	7	7
PDS	38	33	2	3
PDT	26	24	1	1
PTB	18	17	0	1
PT	16	16	0	0
PL	7	6	0	1
PDC	6	5	0	1
PCB	3	3	0	0
PC DO B	3	3	0	0
PSB	2	1	0	1
PSC	1	1	0	0
PMB	1	0	1	0
Constituintes	559	487	49	23

Figura 1 - composição do Congresso Nacional (deputados federais e senadores)

Nesta dissertação, busca-se investigar todo o processo decisório – sugestões, considerações, imposições e concessões – relativo à implementação dos direitos sociais dos trabalhadores na Constituição Federal, especificamente no que tange ao prazo prescricional quinquenal, previsto no inciso XXIX do art. 7º e à estrutura sindical, como disposta no artigo 8º. Pretende-se, assim, oferecer uma contribuição que sirva para futuras perspectivas histórico-políticas de interpretação da letra fria do texto constitucional no que tange aos seus artigos 7º e 8º.

O interesse no estudo do artigo 8º, que trata do direito sindical, decorre da inexorável ligação que há entre os direitos materiais dos trabalhadores e os sindicatos profissionais e econômicos, uma vez que estes entes têm como escopo a adequação e harmonização das relações entre trabalhadores e empregadores.

Justificativa e objetivo

A análise do processo constituinte de 86-88, do texto constitucional promulgado em 1988 e das reformas pelas quais ele tem passado, considerando-se a influência da estrutura arcaica de poder reinante no Estado brasileiro e o interesse popular, visa à melhor compreensão de algumas idiossincrasias jurídico-políticas brasileiras.

É evidente que não se muda o mundo com papel e tinta. Não basta a positivação de amplos direitos em uma Lei Fundamental, para que como em um passe de mágica, milhões de brasileiros passem a desfrutar de trabalho, saúde, educação, moradia e todos mais direitos sociais formalmente previstos. É preciso acima de tudo uma mudança de mentalidade da sociedade brasileira, fortalecendo a luta pela implementação desses direitos através de extensas políticas públicas compromissadas com a realização dos valores constitucionais.

Destarte, o presente trabalho tem o objetivo de analisar o processo de elaboração da Constituição da República de 1988 e sua repercussão no que tange à positivação dos direitos sociais, no aspecto atinente a inserção do prazo prescricional de cinco anos durante o contrato de trabalho, bem como examinar a manutenção de contingências à liberdade sindical, como a previsão da unicidade, do enquadramento por categoria e o imposto sindical.

A partir do estudo documental que permite apreender o processo dialético que levou à promulgação do texto final da constituição brasileira, analisar-se-ão as propostas iniciais, os debates que demonstram o embate de forças “progressistas” e “conservadoras” e, finalmente, a crítica à concepção final resultante deste longo e rico processo jurídico, histórico e social.

Na maior parte dos debates sobre interpretação constitucional, parte-se do texto constitucional. O escopo do presente trabalho é buscar a gênese do direito positivado na CF/88, tomando-se o processo constituinte como marco inicial da pesquisa sobre a sistematização e efetividade dos direitos sociais no Brasil.

Considera-se relevante a pesquisa comparativa dos projetos iniciais com o texto final da Constituição Federal, passando minuciosamente pelos debates ocorridos desde a Comissão Afonso Arinos até a Comissão de Redação da Assembléia Nacional Constituinte, para compreensão da Constituição Federal no campo jurídico, do direito positivo, e também em sua perspectiva política.

A Constituição de um país, antes mesmo de ser um documento jurídico – o mais alto na escala de valores de todos os ordenamentos jurídicos – é acima de tudo um documento político. Político enquanto representação de um processo dessa natureza para sua formação e enquanto esqueleto de metas a serem perseguidas por todos os poderes do Estado para implementação dos seus objetivos.

A Constituição brasileira de 1988 visava, principalmente, a romper com os regimes autoritários que dominaram o país nos vinte anos anteriores à sua promulgação. A construção de um Estado Democrático de Direito era a primeira meta.

Ocorre que em um país de tradições coronelistas e de uma desigualdade social exorbitante⁷, muitos interesses precisavam ser “considerados” nesse processo democrático. E esse talvez tenha sido, ou seja, um dos maiores entraves à construção de uma democracia de fato na sociedade brasileira.

Este jogo político das forças conservadoras torna-se ainda mais importante se considerarmos a estrutura da ANC. Tratou-se de uma constituinte “congressual”, onde parlamentares que desenvolviam suas funções ordinárias receberam a incumbência de realizar uma atividade extraordinária, qual seja, a elaboração de uma nova Constituição para o país.

Parece claro que tal fato influenciaria sobremaneira na nova Lei Maior Política. Ora, se o que se buscava era o rompimento com o sistema anti-democrático anterior, partir para tal intento acompanhado das forças consolidadas sobre a sua égide não parecia uma boa opção.

Por esta razão, a análise do embate entre as forças “conservadoras”, que representavam a ampla maioria do Congresso Nacional, e as forças “progressistas” pode levar a uma melhor compreensão da composição dos direitos sociais no texto constitucional, em todas as suas virtudes e anacronismos.

⁷<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPA/0,,contentMDK:20689430~menuPK:443285~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:430367,00.html>

Busca-se com o estudo das comissões, da análise das discussões, dos subprojetos e com a formatação final do texto, examinar os arranjos empreendidos no intento de fazer valer os principais objetivos das forças políticas representadas no Congresso Nacional naquele momento.

Neste texto será considerada a importância do papel desenvolvido pelo Congresso Nacional, enquanto instituição organizada e permeada por mais diferentes concepções de democracia e justiça. Serão também considerados a participação popular⁸ durante todo o processo constituinte e o conflito de interesses que é inerente a um momento histórico como este.

Os arranjos institucionais ganham especial importância no quadro dos direitos sociais dos trabalhadores, em razão da estrutura de Governo vigente à época. O interesse da classe trabalhadora em melhores condições de trabalhos, maiores garantias na prestação dos serviços e mais justiça distributiva, disputou espaço com as forças conservadoras e com os fatores reais de poder deste país, representados pela força da indústria, dos grandes latifundiários, banqueiros, e com a estrutura econômica que tanto peso tem nas decisões dos legisladores.

A presente pesquisa visa a servir de ferramenta para melhor compreensão de todo fenômeno do direito constitucional do trabalho pós-88. A partir da análise histórico-política dos debates da constituinte, especialmente em relação a questões que, a meu ver, importam sobremaneira na efetivação dos direitos dos trabalhadores, quais sejam a fluência do prazo prescricional durante o vínculo de emprego e a estrutura das entidades sindicais, entender-se-á com mais clareza os contornos de seu texto final, para melhor compreender as suas incompatibilidades e contradições e com isso buscar-se ampliar a efetividade dos direitos sociais do trabalho através do conhecimento de dados que permitirão uma interpretação histórica e construtivista de seu texto.

⁸ GUIMARÃES (1988), pp 9-10.

Delimitação

Considerando o amplo campo de pesquisa que é o processo constituinte brasileiro ocorrido na década de oitenta do século passado, esta pesquisa ater-se-á ao estudo documental da positivação dos direitos sociais no que toca aos debates sobre prazos prescricionais das ações trabalhistas e organização sindical.

Avançou-se muito no que tange à efetivação dos direitos civis e políticos, os denominados, direitos de primeira dimensão, a partir da nova Constituição, se considerado o autoritarismo dos regimes anteriores a 1988. Quanto aos direitos sociais, não basta a materialização de um extenso rol de direitos sociais – são seis artigos, totalizando mais de quarenta incisos – para que uma verdadeira reforma se opere na sociedade brasileira.

Na seara dos direitos sociais, analisar-se-ão os direitos dos trabalhadores, previstos no artigo 7º da Constituição Federal, focando-se na previsão do prazo prescricional parcial, relacionando-o com os direitos sindicais previstos no art. 8º e incisos, em face da discussão sobre o sindicalismo ser imprescindível para contextualizar os direitos sociais dos trabalhadores.

A preocupação com o melhor entendimento acerca dos direitos sociais dos trabalhadores no quadro político, social e econômico brasileiro decorre do papel central exercido pela relação capital- trabalho em um Estado Democrático de Direito.

O trabalho humano traz dignidade ao cidadão. Permite que este seja inserido na sociedade, reconhecido enquanto agente ativo de transformação, é fonte de adaptação social e garante a sua subsistência e dos seus familiares. Portanto, a relevância desta relação é central para qualquer Estado que pretenda implementar e consolidar um projeto democrático.

Metodologia proposta

Para alcançar os objetivos supracitados analisar-se-á o material escrito relativo aos debates ocorridos na Comissão Afonso Arinos e no seio da Assembléia Nacional Constituinte, em suas subcomissões e comissões, a doutrina pertinente, bem como, o direito estrangeiro.

O estudo dos foros decisórios e das fases deliberativas diferentes pelas quais passou o processo constituinte, com as correspondentes comissões e subcomissões, projetos e pré-projetos e seus arranjos institucionais é imprescindível para melhor compreensão do amplo fenômeno que é a Constituição Brasileira de 1988.

Com isso, verificar-se-ão quais as propostas de textos iniciais de que partiram as diferentes fases deste longo processo, se houve avanço ou retrocesso no que tange às proposições iniciais e o texto que foi promulgado, os estudos da doutrina sobre a influência destes dois temas – prescrição e liberdade sindical – na sistemática do ordenamento trabalhista e como estes dois aspectos são tratados em ordenamentos jurídicos internacionais, que possuem estrutura semelhante à nossa, como os países do MERCOSUL, Itália, Portugal e Espanha.

No primeiro e no segundo capítulos será feito um estudo acerca do tratamento atual dado pelo nosso ordenamento jurídico, com base na Constituição da República de 1988, aos temas da prescrição do direito dos trabalhadores (art.7, XXIX da CR/88) e da liberdade sindical (art. 8 da CR/88).

No terceiro capítulo, será feita a apresentação descritiva das redações iniciais de onde partiram as discussões sobre prescrição trabalhista e organização sindical na Comissão Afonso Arinos, na Subcomissão Temática dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, na Comissão de Ordem Social, na Comissão de Sistematização, nas votações no Plenário e na Comissão de Redação e ainda a demonstração os impasses gerados pelas propostas iniciais, a dialética decisória,

com os argumentos e as proposições trazidas pelos constituintes e as votações e, finalmente, o que resultou nos textos finais de cada fase deste processo.

O quarto e último capítulo versará sobre os contornos jurídicos destes dois institutos no direito estrangeiro, especificamente na Argentina, no Paraguai, no Uruguai, na Espanha, em Portugal e na Itália, com a apresentação dos textos normativos respectivos, visando a permitir ao leitor o conhecimento de distintas perspectivas a respeito dos temas abordados nesta pesquisa.

Revisão da literatura

Parte-se da análise histórica do processo constituinte brasileiro, confrontando-se o diálogo entre os constituintes e as limitações decorrentes da estrutura de poder vigente e os condicionamentos organizacionais e procedimentais.

Nesta linha, a formação inicial da Assembléia Nacional Constituinte parecia demonstrar uma prévia do que as forças progressistas precisariam enfrentar, e por essa razão, a instalação de uma constituinte congressional foi duramente criticada pelos progressistas. Como ilustra PILATTI⁹:

“O caráter congressional da futura Constituinte e a criação da “Comissão Arinos” foram questionados pelas esquerdas e por entidades civis e religiosas que haviam desempenhado importante papel na resistência ao regime militar a partir dos anos de 1970: a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Os chamados “progressistas” defendiam uma “Constituinte Exclusiva”, a ser eleita fora dos quadros institucionais e das regras eleitorais estabelecidos para representação ordinária que faziam do Congresso Nacional uma instituição estruturalmente vocacionada para o conservadorismo, potencialmente controlada pelos grupos oligárquicos tradicionais da política brasileira.”

Não obstante esta peculiar estrutura do processo constituinte brasileiro, as forças progressistas alcançaram importantes conquistas quanto à ampliação do rol dos direitos sociais dos trabalhadores, dentre as quais destacam-se: a cláusula de

9 PILATTI (2008), p. 21

abertura constante no caput do art. 7º¹⁰, elevando à nível constitucional o princípio da proteção aos trabalhadores, a equiparação entre empregados urbanos e rurais, a extensão do FGTS ao empregado rural, a elevação do percentual do adicional sobre as horas extraordinárias para 50%, no mínimo, a majoração da remuneração das férias em 1/3, o aumento do período da licença maternidade de 84 para 120 dias, a introdução da licença-paternidade, a previsão do adicional de penosidade, a proteção aos trabalhadores contra os efeitos da automação e a redução da carga horária semanal de trabalho de 48 para 44 horas.

O texto constitucional também equiparou os trabalhadores avulsos aos empregados e estendeu ao trabalhador doméstico vários direitos sociais, no parágrafo único do artigo 7º.

Dentre estes inúmeros avanços formalmente garantidos aos trabalhadores, algumas contradições permaneceram no texto democrático da Constituição, principalmente no que tange ao tema da liberdade sindical. Neste sentido, leciona Alice Monteiro de Barros¹¹:

“Embora o inciso I do art.8º vede ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical, mantém a contribuição sindical obrigatória (inciso IV) a todos os que exercem uma atividade econômica, profissional ou autônoma, independentemente de serem ou não filiados ao sindicato. E se não bastasse, essa mesma Constituição criou outra contribuição (a confederativa), devida apenas pelos associados (Sumula 666 do STF). Além desses aspectos, foi mantida a unicidade sindical que consiste na possibilidade de se criar apenas uma entidade, de um certo grau, de uma determinada categoria dentro da mesma base territorial. O preceito em questão, mantido no inciso II, atenta contra a liberdade sindical.”

A investigação que será feita no presente trabalho buscará reconstruir o processo constituinte 86-88, para demonstrar os argumentos utilizados pelos constituintes que geraram as apontadas assimetrias do texto constitucional no capítulo dos direitos sociais, mormente quanto à prescrição quinquenal e o direito à liberdade sindical, considerando todo o desenvolver das discussões durante este processo, para com isso permitir aos leitores uma melhor compreensão a respeito da moldura final dos artigos 7, XXIX e 8º da Constituição da República.

10 “São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social (...)”

11 BARROS (2009), p.83.