

Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

Cabos de Guerra e Políticas Públicas no Brasil:
Estudo de caso do Processo Decisório da Reforma Sindical (2003-2006)

Marcelo Gonçalves da Silva

Brasília – DF
2007

CABOS DE GUERRA E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL:
ESTUDO DE CASO DO PROCESSO DECISÓRIO DA REFORMA SINDICAL
(2003-2006)

MARCELO GONÇALVES DA SILVA

ORIENTADOR: PAULO DU PIN CALMON

Dissertação apresentada ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de Brasília,
como requisito parcial para a obtenção do
título de Mestre em Ciência Política.

Brasília – DF
2007

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

CABOS DE GUERRA E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL:
ESTUDO DE CASO DO PROCESSO DECISÓRIO DA REFORMA SINDICAL
(2003-2006)

POR

MARCELO GONÇALVES DA SILVA

Banca Examinadora:

Paulo Du Pin Calmon, Ph.D., Universidade de Brasília (Orientador)

Rebecca Abers (Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília)

Márcio Carvalho (Fundação Getúlio Vargas – RJ)

AGRADECIMENTOS

A Eterno, Bendito seja, por sua graça.

A meus pais, por tudo que sou e tenho.

A meus irmãos, pelo amor, apoio incondicional e inspiração.

A minha querida Gab, pelo amor, carinho e incentivo.

Aos amigos, por estarem sempre ao meu lado, suportando e auxiliando-me.

A todos que, de forma direta ou indireta, me ajudaram a chegar aqui e cumprir mais uma etapa da minha caminhada. Meus especiais agradecimentos ao meu orientador, amigo e incentivador, aos meus colegas Alberto Lourenço, pelos comentários e pelo exemplo de honestidade intelectual, e André Bucar, pelos ricos comentários e pelo material que me passou – cruciais para a realização desta pesquisa. Também agradeço aos membros da banca avaliadora, por aceitarem participar desta empreitada, orientando-me e apontando os caminhos mais adequados para a excelência acadêmica.

Agradeço aos colegas do Ministério do Trabalho e Emprego pelo apoio e auxílio – especialmente na Secretaria Executiva e na Secretaria de Relações do Trabalho.

RESUMO

Esta pesquisa é um estudo de caso sobre o processo decisório da reforma sindical no período de 2003 a 2006, em que são analisados aspectos da dinâmica do processo de formação de políticas públicas no Brasil, contribuindo para a compreensão do papel e interação dos atores governamentais e da sociedade civil na evolução da política sindical recente. Tomando como base a teoria política dos grupos e o neo-institucionalismo, esta dissertação apresenta uma análise dos fatos e contextos que caracterizam a reforma sindical. Este trabalho toma a política sindical como uma variável dependente, resultante do comportamento dos grupos, que atuam fortemente influenciados pelas instituições e o pelo contexto social, político e econômico com o qual se deparam. Conclui-se que a política sindical, tal como se apresentou ao final de 2006, é resultado da interação estratégica de diversos grupos com graus desiguais de acesso ao processo decisório. O acesso dos atores a esse processo e a maneira como atuam dependem também do ambiente institucional e social vigente.

Palavras-chave: Reforma Sindical; Ciência Política; Teoria de Grupos; Instituições Políticas.

ABSTRACT

This research is a case study on the process of decision-making of the syndical reform that took place between 2003 and 2006. Several aspects of the dynamics of the decision-making process in public policy are analyzed, aiming at contributing to the comprehension of the role played by governmental agents and civil society in the evolution of the syndical policy in Brazil. Using interest groups theory and neo-institutionalism's studies as its theoretical basis, this dissertation presents an analytical narrative of the events and contexts in which syndical reform evolves in Brazil. This work assumes that the syndical policy is a dependent variable, a resultant from groups behavior – independent variable. Besides, groups act strongly influenced by institutions and social, economical and political contexts – so, institutions and contexts are taken as independent variables too. This research concludes that the current syndical policy is a result of the strategical interaction of many groups, which have unequal levels of access to the decision making process. This access and the way players act also depend on the current social and institutional contexts, as well as the actor's passed experiences.

Key words: Syndical Reform; Political Science; Theory of Groups; Political Institutions.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO	17
1.1. O objeto da pesquisa.....	17
1.2. Objetivos da pesquisa	17
1.3. Justificativa.....	18
1.4. Apontamentos metodológicos	18
1.5. Conclusão	22
CAPÍTULO 2 – REVISÃO BIBLIOGRÁFICA: TEORIA POLÍTICA DOS GRUPOS E NEO-INSTITUCIONALISMO	23
2.1. Pluralismo.....	23
2.2. O neocorporativismo	30
2.3. Ação coletiva.....	33
2.4. Teoria dos grupos hoje: os grupos de pressão.....	37
2.5. Comportamento de grupos e instituições	39
2.5.1. Neo-institucionalismo.....	41
2.5.2. Incentivos institucionais e comportamento de grupos políticos.....	43
2.6. Conclusão	46
CAPÍTULO 3 – REFORMA SINDICAL: DE 1946 A 2003	48
3.1. Primeiros momentos da reforma sindical: da Era Vargas ao golpe de 1964.....	49
3.2. Reforma sindical no regime militar.....	51
3.3. Reforma sindical no período da redemocratização.....	54
3.4. A reforma sindical na Constituinte de 1988.....	56
3.5. Reforma sindical na Nova República.....	60
3.5.1. Reforma sindical na Nova República – a Era FHC.....	63
3.5.2. Reforma sindical na Nova República: o Pacote Trabalhista de 1998.....	67
3.6. A Reforma sindical no início do governo Lula: controvérsias em torno da PEC Vicentinho	75
3.7. Conclusão	77
CAPÍTULO 4 – A REFORMA SINDICAL NO PRIMEIRO GOVERNO LULA: ATORES, CONTEXTO E INSTITUIÇÕES.....	80
4.1. Atores envolvidos no processo decisório da reforma sindical no primeiro governo Lula.....	80
4.2. Marcos institucionais.....	82
4.2.1. Antigas e novas arenas	83
4.2.2. Estrutura de governança do Fórum Nacional do Trabalho.....	86
4.3. O Contexto da reforma sindical no primeiro governo Lula.....	89
4.4. Conclusão	93
CAPÍTULO 5 – PRIMEIRA FASE DO PROCESSO DECISÓRIO DA REFORMA SINDICAL NO GOVERNO LULA: O FÓRUM NACIONAL DO TRABALHO.....	94
5.1. O lançamento do Fórum Nacional do Trabalho	94
5.2. Fórum Nacional do Trabalho: O processo de composição das “bancadas”	97
5.3. O FNT em funcionamento.....	102
5.4. Conclusão	107
CAPÍTULO 6 – OS PRODUTOS FINAIS DO FNT: O CONTEÚDO DA REFORMA PROPOSTA PELO FÓRUM NACIONAL DO TRABALHO	109
6.1. Os princípios da proposta do FNT.....	109
6.1.1. Sobre a Unicidade Sindical	112
6.1.2. Sustentabilidade financeira das entidades sindicais: o “imposto sindical”	113
6.2. Principais pontos da PEC 369/05	114
6.3. Principais pontos do Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais	116
6.3.1. Organização sindical	116

6.3.2. Negociação coletiva.....	118
6.3.3. Solução de conflitos	119
6.3.4. Diálogo social e tripartismo.....	121
6.4. Conclusão	121
CAPÍTULO 7 – PROCESSO DECISÓRIO DA REFORMA SINDICAL NO PRIMEIRO GOVERNO LULA: REAÇÕES AO FNT E FASE LEGISLATIVA.....	123
7.1. Reações imediatas ao Fórum Nacional do Trabalho e fase legislativa.....	123
7.1.2. Os operadores do direito.....	130
7.2. Conclusão	132
CAPÍTULO 8 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
ANEXO A: Roteiro padrão das entrevistas:.....	152
ANEXO B1: Regimento Interno do Fórum Nacional do Trabalho.....	153
ANEXO B: PEC 29/03 e respectiva justificativa	160
ANEXO C: PEC 369/05 e a Mensagem do Ministro do Trabalho ao Presidente da República.....	165
Anexo D: Posições do Fórum Sindical dos Trabalhadores Sobre Reforma e Organização Sindical e Negociação coletiva e composição de conflitos	168

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACOES

Abrat – Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas
ABRH – Associação Brasileira de Recursos Humanos
Anamatra – Associação Brasileira de Magistrados do Trabalho
CAS – Comissão de Assuntos Sociais – Senado Federal
Cat – Central Autnoma dos Trabalhadores
CBTE – Central Brasileira de Trabalhadores Empreendedores
CBTI – Confederação Brasileira dos Trabalhadores em Informática
CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores
CGT-B – Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil
CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas
CNA – Confederação Nacional da Agricultura
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CNPL – Confederação Nacional das Profissões Liberais
CNRT – Conselho Nacional de Relações do Trabalho
CNT – Confederação Nacional dos Transportes
CNTA – Confederação Nacional dos Trabalhadores do Amianto
CNTC – Confederação Nacional dos Trabalhadores do Comércio
CNTEEC – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Educação e Cultura
CNTI – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria
CNTM – Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos
CNTS – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde
CNTT – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres
CNTV – Confederação Nacional dos Trabalhadores no Vestuário
Cobrapol – Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis
Conclat – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CONTCOP – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Comunicações e Publicidade
CONTEC – Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito
CONTEE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
Contratuh – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade
CONTTMAF – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviário e Aéreo, na Pesca e nos Portos
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CSPB – Confederação dos Servidores Públicos do Brasil
CTASP – Comissão do Trabalho, Administração e Serviço Público.
CUT – Central única dos Trabalhadores
DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
Dieese – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconmicos
EUA – Estados Unidos da América
Febraban – Federação Brasileira de Bancos
FHC – Fernando Henrique Cardoso
Fiesp – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FNT – Fórum Nacional do Trabalho
FS – Força Sindical
FST – Fórum Sindical dos Trabalhadores

Giemp – Grupo Interconfederativo Empresarial
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPT – Ministério Público do Trabalho
MTb – Ministério do Trabalho
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
OIT – Organização Internacional do Trabalho
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PDS – Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PFL – Partido da Frente Liberal
PL – Partido Liberal
PLR – Participação nos Lucros ou Resultados
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP – Partido Progressista
PPB – Partido Progressista do Brasil
PPS – Partido Popular Socialista
Prona – Partido da Renovação Nacional
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSDB – Partido da Social-democracia Brasileira
Psol – Partido Socialismo e Liberdade
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PV – Partido Verde
SDS – Social Democracia Sindical
SRT – Secretaria de Relações do Trabalho do MTE
TST – Tribunal Superior do Trabalho
UDN – União Democrática Nacional
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USI – União Sindical Independente

LISTA DE QUADROS E FIGURA

Quadro 1: Propostas de reformas sindicais (1946-2003)	48
Quadro 2: Evolução do Subsistema da Reforma Sindical (1946-2003).....	78
Quadro 3: arenas deliberativas da reforma sindical.....	85
Figura 1: Estrutura organizacional do FNT.....	87
Quadro 4: Comparativo entre a Constituição Federal e a PEC 369/2005	115
Quadro 5: elo entre centrais sindicais e partidos políticos	127

APRESENTAÇÃO

Os anos 1990 foram marcados, em termos políticos, pela constante afirmação da necessidade de reformas dos mais variados tipos, especialmente nos países considerados em desenvolvimento. Sem grande dificuldade, em função de seus problemas sociais, econômicos e políticos, o Brasil foi classificado entre os países que necessitavam de reformas urgentes.

A primeira onda de reformas veio com o governo de Fernando Collor de Melo. Nesse momento, teve lugar a tentativa de criar um Estado baseado em pressupostos liberalizantes, cujos principais proponentes, ao longo da década de 1980, foram Margareth Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos (EUA). O resultado foi uma significativa desorganização do Estado brasileiro, com graves conseqüências para a economia e para a consciência política de uma população recém-egressa de uma ditadura de mais de duas décadas. Não obstante, o ponta-pé das reformas estava dado e o tema não mais sairia da agenda política nacional, apesar do freio acionado durante o governo de Itamar Franco.

Com Fernando Henrique Cardoso (FHC), as reformas ganham maior fôlego e passam a ocupar boa parte no espaço do cenário político nacional. Os principais temas eram – e em boa medida ainda são – a reforma previdenciária, a tributária e a política.

A necessidade de reordenar a economia na década de 1990 segundo alguns dos parâmetros ortodoxos¹, entre eles juros altos² e a busca do investimento e da poupança externos como meios de promover o desenvolvimento, gerou um grave período de

¹ Nem todos os pilares do Plano Real eram derivados de abordagens econômicas ortodoxas. A teoria da inflação inercial, por exemplo, desenvolvida por abordagens heterodoxas, após o fracasso dos planos ortodoxos de 1981/1984, foi a base do diagnóstico da inflação utilizada pelo Plano Real. Esse diagnóstico fora utilizado em outros planos ao longo da década de 1980, mas sem sucesso em função de fatores diversos que não nos interessa aqui (C.f. GREMAUD et alli, 2005, p. 472) .

² Os juros reais chegaram ao patamar estratosférico de juros de 40%, no entanto, é preciso observar que os altíssimos juros não estavam relacionados necessariamente com a noção ortodoxa de controle inflacionário por meio da taxa de juros. A inflação estava sob controle, por causa da extrema valorização do real. Os juros elevados, especialmente depois da crise do México, em 1996, visavam atrair capitais de curto prazo e, assim, sustentar uma quase paridade real/dólar, percebida como insustentável pelo mercado.

estagnação econômica que teve no aumento do desemprego uma de suas principais marcas. Esse quadro macroeconômico foi o pano de fundo das discussões das reformas chamadas estruturais.

De acordo com os princípios orientadores do governo de então, para gerar empregos, o Brasil precisaria adequar suas instituições à realidade do mercado mundial e aprimorar sua capacidade competitiva. Entre outras coisas, isso significava rever a estrutura das relações trabalhistas no país, o que, em outras palavras, significa promover uma reforma trabalhista que dotasse o Brasil de relações mais flexíveis que as preconizadas pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Segundo alguns observadores, esse conjunto de leis compiladas por Getúlio Vargas em 1943 seria um dos principais empecilhos à geração de empregos, além de restringir o potencial competitivo do Brasil. Outros argumentavam que as causas do desemprego são outras, assim como as da baixa competitividade, e, ainda, que reduzir os direitos dos trabalhadores só aumentaria as mazelas sociais existentes e nada, ou muito pouco, resolveria. Em contexto tão acirrado, a reforma trabalhista tornou-se crucial para a agenda política nacional.

A reforma trabalhista abrange diversas mudanças na legislação que normatiza as políticas públicas trabalhistas no Brasil. De acordo com Andréia Galvão (2003, p. 4), o direito trabalhista é dividido em duas áreas: a dos direitos individuais e a dos direitos coletivos ou sindicais. A primeira define as proteções que assistem o trabalhador e a segunda consiste nas normas que delineiam a organização, a representação de interesses – isto é, a estrutura sindical – além da resolução de conflitos e negociação coletiva. Essas duas áreas estão reunidas na CLT, que define as normas de contratação e utilização da força de trabalho, bem como a organização das entidades representativas do capital e do trabalho e as relações estabelecidas entre elas.

É preciso observar, todavia, que, durante boa parte da década de 1990, as atenções dos atores políticos e os debates da área trabalhista estiveram voltados, quase que exclusivamente, para a questão dos direitos individuais do trabalhador. Segundo Andréia Galvão, durante a década de 1990, período em que prevaleceram os pressupostos neoliberais no Brasil, havia uma crença de que seria possível flexibilizar as relações trabalhistas sem necessariamente modificar as estruturas das organizações sindicais, evitando, portanto, um desgaste desnecessário com os trabalhadores.

Assim, apesar de, durante o governo FHC, algumas mudanças terem sido inseridas na CLT, resultando na flexibilização de algumas normas trabalhistas – como os contratos de curta duração ou mesmo a possibilidade de suspensão do contrato de trabalho –, a estrutura sindical permaneceu, *grosso modo*, inalterada, mantendo intactos seus principais pilares, com destaque para a unicidade sindical e a contribuição.

No primeiro governo Lula, no entanto, a reforma trabalhista ganhou novos contornos, e a reforma sindical passou a ganhar destaque. A maior novidade foi a criação do Fórum Nacional do Trabalho (FNT), no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)³. Esse fórum tem como objetivo reunir os principais atores nacionais interessados na reforma trabalhista e, assim, formatar os textos da reforma da maneira mais consensual possível, para aumentar a probabilidade de aprovação desses textos no Congresso Nacional, já que as propostas enviadas ao Legislativo normalmente geravam mais resistências que consensos.

Os objetivos dessa pesquisa são: analisar aspectos da dinâmica do processo de formação de políticas públicas no Brasil e contribuir para a compreensão do papel e a interação dos atores governamentais e da sociedade civil na evolução da política sindical. Mais especificamente, o objetivo deste trabalho é analisar, em um contexto

³ O FNT foi construído para ser um espaço de diálogo e negociação, criado pelo Governo Federal para promover a reforma sindical e trabalhista. Ele tem composição tripartite e paritária, em consonância com as normas da OIT. Os resultados das negociações vão subsidiar a elaboração de projetos legislativos, que serão encaminhados ao Congresso Nacional (BRASIL, 2005, p. 9).

democrático, os determinantes que fazem uma política assumir, ao final do seu processo de formulação, um certo formato e não outro. Para tanto, utiliza um estudo de caso voltado para a análise do processo decisório para estudar as variáveis-chaves que definem o destino da política sindical, entendida como uma área relevante de política pública. É analisado o desenvolvimento da interação entre o Estado (governo) e a sociedade, em dado contexto político e econômico, de forma que seja possível fazer apontamentos concernentes aos fatores que determinam o desenvolvimento da política em dado sentido ao invés de outro.

A estrutura da dissertação é a seguinte:

Na introdução, serão abordados os aspectos mais gerais da pesquisa. Tais como a justificativa para sua realização, seu objeto e seus aspectos metodológicos – contudo, no caso desse último ponto, não é nossa intenção fazer uma discussão das técnicas de pesquisa em ciência política ou de metodologia das ciências sociais, trata-se apenas de um relato do desenvolvimento da pesquisa, dos principais instrumentos utilizados e dos métodos utilizados para realizar o trabalho.

No capítulo 2, é feita uma breve revisão da literatura sobre a teoria de grupos e neo-institucionalismo. Essa é a base teórica da análise que se segue. Procede-se, então, no capítulo 3, a primeira análise da reforma sindical, por meio de uma narrativa histórico-analítica que vai de 1946 a 2003. São abordados os principais momentos em que foram cogitadas mudanças no arcabouço institucional erigido na década de 1930. Nesse capítulo são apresentadas as fases da história política brasileira em que cada tentativa de reforma teve lugar, analisando o debate das propostas, as alianças que foram formadas pelos atores envolvidos, bem como os comportamentos que levaram aos resultados observados.

No quarto capítulo, é feita uma breve pausa na análise para que sejam apresentadas as novas instituições, o contexto e os atores que caracterizam a reforma no

primeiro governo Lula. Esse esforço é justificado para que a análise seguinte possa trabalhar da melhor forma as categorias e variáveis selecionadas.

Essa dissertação dividiu o processo decisório da reforma sindical no governo Lula em dois momentos distintos: o da deliberação no Fórum Nacional do Trabalho (FNT) e o da fase legislativa. Nesse contexto, o capítulo 5 analisa o processo que se desencadeou em torno dessa nova arena deliberativa; o capítulo seguinte faz uma breve exposição do conteúdo da reforma que foi formulada no fórum, e o sétimo capítulo analisa os impactos imediatos do FNT e a breve tramitação que os documentos descritos no capítulo 6 tiveram na Câmara dos Deputados.

Por fim, o capítulo 8 traz as considerações finais da dissertação, resumindo as principais conclusões desta pesquisa.

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

Este capítulo introdutório tem o objetivo de situar o leitor na pesquisa, delineando seu objeto, seus objetivos e a metodologia utilizada, bem como trazer uma breve justificativa para a realização deste trabalho.

1.1. O objeto da pesquisa

O objeto desta pesquisa é o processo decisório da política pública sindical brasileira. Mais precisamente, tomando a reforma sindical como ponto de partida da reflexão, são focalizados diversos aspectos essenciais para a compreensão da dinâmica que envolve Estado e sociedade civil na construção de políticas públicas em ambientes democráticos, tais como: o contexto interno e internacional no qual estão inseridos os atores; as arenas deliberativas e decisórias em que se encontram; as propostas que são apresentadas e as coalizões formadas em torno delas, além de analisar os recursos disponíveis no meio para atores e as estratégias que desenvolvem a partir da percepção desses recursos.

Para tanto, recorre-se a uma análise da história da organização sindical brasileira desde a sua primeira sistematização, na década de 1930, até o primeiro governo Lula. O foco mais cuidadoso do trabalho, no entanto, está concentrado nesses quatro anos (2003-2006).

1.2. Objetivos da pesquisa

Antes de tudo, esta pesquisa tem o objetivo de estudar as características da reforma sindical que se desenvolve no Brasil nos últimos anos, sem desconsiderar, porém, o seu histórico no século XX. Dessa forma, será construído um estudo de caso capaz de contribuir para a compreensão da relação entre Estado e sociedade na formação das políticas públicas no Brasil.

Além disso, e mais especificamente, o objetivo principal desta dissertação é analisar a interação entre os diversos atores que atuaram (e atuam) no processo

decisório da reforma sindical, demonstrando porque a política assumiu a forma que tem hoje e quais as tendências para o seu andamento futuro. Assim, é possível sintetizar o objetivo principal desta dissertação como a busca da resposta para o seguinte problema: A política pública pode ser considerada uma resultante de múltiplas pressões de grupos com acessos desiguais ao processo decisório, os quais buscam dar destinos variados a ela?

Em função da ampla quantidade de correntes e teorias existentes nessa área de conhecimento, foram selecionados alguns autores que dedicaram suas atenções para o estudo de grupos. Os trabalhos desses autores – apresentados na revisão bibliográfica no capítulo 2 – servem de base para a análise apresentada ao longo deste texto.

1.3. Justificativa

O relacionamento entre Estado e Sociedade no processo decisório das políticas públicas é um tema de fundamental importância para a ciência política e o campo da teoria de grupos (que serve de base teórica a este trabalho) é uma área ainda em desenvolvimento, havendo, portanto, espaço para numerosas pesquisas voltadas para testar seus postulados ou acrescentar-lhe novas hipóteses.

Além disso, não obstante o sindicalismo ser um tema bem consolidado nas ciências sociais, os processo de reforma sindical têm sido um tema muito pouco explorado, especialmente por estudiosos da ciência política.

Dessa forma, este estudo contribui para o desenvolvimento da bibliografia de política pública dentro do campo da ciência política – no sentido em que trabalha uma teoria que busca explicar muito da lógica subjacente ao processo de formulação e implementação de políticas públicas –, bem como ajuda a entender o processo decisório da reforma sindical, cuja compreensão é relevante em função da influência que as políticas sindicais exercem sobre o bem-estar de milhões de pessoas no Brasil.

1.4. Apontamentos metodológicos

Verificar uma relação causal em ciências sociais é algo complicado, simplesmente pelo tipo de objeto do qual se ocupa essas ciências. No caso da ciência política, o fato não deixa de ser verdadeiro. No presente estudo de caso, a idéia é verificar a relação que existe entre o comportamento dos grupos sociais envolvidos com a reforma sindical e o resultado dessa política até o momento. Apesar de as pesquisas desenvolvidas como estudo de caso apresentarem limitações quanto às possibilidades de generalização dos seus achados, tem a vantagem de esmiuçar aspectos que dificilmente podem ser abordados em pesquisas mais amplas e genéricas. Além de permitir a aplicação de uma abordagem teórica específica com uma análise substantiva⁴, que transcende os ditames dessa abordagem.

Nesse contexto, em que o comportamento dos grupos, governo, sindicatos, burocratas, empresários etc. é a variável independente e a política sindical é a variável dependente, os desafios para a análise são enormes, mas podem ser vencidos por um esforço que contribui para organizar o processo e apontar os principais fatores que influenciam para o desenvolvimento da variável dependente.

O fato é que, entre a variável independente e a dependente, podem existir inúmeras variáveis intervenientes que dificultam a análise – mas não a impossibilitam. Logo, é preciso encontrar meios de contornar o peso dessas variáveis, fazendo a melhor aproximação possível do problema inicial, qual seja, o de saber qual a relação que existe entre o comportamento dos grupos políticos e a política sindical formulada até o momento.

Portanto, primeiramente, são definidas as variáveis relevantes para a análise⁵:

A) Variável independente: comportamento dos grupos (atores) políticos.

Como se verá adiante, na revisão bibliográfica, essa dissertação parte do

⁴ A vantagem da análise substantiva é que se torna possível apreender fatores decorrentes da natureza da política que influenciam nos padrões de interação política entre os atores (Lowi, 1964).

⁵ A revisão bibliográfica desenvolvida no próximo capítulo abordará esses conceitos e os definirá com mais precisão. No momento, são feitas algumas aproximações que servem para a apresentação da metodologia.

pressuposto de que os grupos são os principais atores de uma sociedade como a brasileira – especialmente em seus momentos democráticos. Por comportamento de ator, entende-se seu posicionamento e objetivos que orientam suas ações estratégicas em relação à política sindical. Outras variáveis independentes relevantes para este trabalho são as instituições e o contexto em que atuam os grupos, pois influenciam na conformação dos grupos, determinam oportunidades, incentivos e limites dentro dos quais os atores podem implementar suas estratégias.

B) Variável dependente: é a política sindical (tal como se definiu ao final do primeiro mandato do governo Lula).

Assim, com essa configuração das variáveis e com a corrente causal que se espera estudar a partir delas, é possível afirmar que o desenvolvimento do trabalho segue algo semelhante à seguinte equação:

(PREFERÊNCIA DOS ATORES) + (INSTITUIÇÕES + CONTEXTO) = POLÍTICA.

Para estudar essas variáveis, as técnicas metodológicas utilizadas são: a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e, como um acessório às anteriores, a realização de entrevistas com alguns atores que acompanharam a reforma sindical nos seus momentos mais recentes. Essas técnicas são aplicadas com o intuito de narrar analiticamente o desenvolvimento da reforma apontando os detalhes que desnudam o comportamento dos atores e o relacionamento que firmaram entre si e com o governo, considerando o contexto em que estavam inseridos e o arcabouço institucional com o qual tiveram de lidar.

A primeira das técnicas, a pesquisa bibliográfica, serve para trazer à análise o conhecimento acumulado na ciência política sobre o estudo de grupos, bem como contemplar os estudos técnicos que trataram da questão sindical até o momento. Obviamente, seria impossível abarcar, em uma dissertação, toda a produção científica

sobre grupos e sindicalismo que existe atualmente. Assim, são selecionadas as contribuições mais adequadas para os objetivos dessa pesquisa. São estabelecidos os conceitos fundamentais e trabalhada a linha de desenvolvimento da pesquisa a partir da base teórica escolhida.

A análise documental serve para levantar quais eram os interesses e posicionamentos dos grupos estudados no que diz respeito à reforma sindical e ao seu processo decisório. São analisados os documentos oficiais (cartilhas, publicações, leis etc), documentos produzidos pelos atores em suas mídias especializadas e em alguns jornais de grande publicação. O objetivo é delinear os objetivos de cada ator, as estratégias que utilizaram e suas opiniões ao final do primeiro governo Lula.

Por fim, a entrevista serve ao objetivo de ir além daquilo que está escrito, seja em documentos oficiais ou em documentos particulares. A idéia é trazer para análise visões, em muitos casos contraditórias, sobre os fatos que se desenvolveram na reforma nos anos recentes. Nas entrevistas são utilizadas perguntas previamente elaboradas que foram utilizadas nas diversas entrevistas. Todavia, em todas elas, foi dado um grau razoável de autonomia para o entrevistado apresentar seu ponto de vista pessoal sobre o processo, os atores mais relevantes, as coalizões formadas, os obstáculos surgidos e avanços da reforma, bem como sobre o provável destino da reforma sindical.

A princípio, as entrevistas seguiram o roteiro descrito no Anexo A. Contudo, não foi possível, em praticamente todas as situações, cumprir à risca o roteiro proposto. As razões disso foram diversas: em alguns casos, a entrevista tinha de ser muito rápida, ora não era possível tratar pessoalmente com alguém que pudesse responder a todas as perguntas abertamente, e, em outras circunstâncias, o entrevistador era impossibilitado de ir diretamente ao cerne das questões levantadas porque os entrevistados se mostravam evasivos ou porque o entrevistador não podia se expor excessivamente em função da sua posição na burocracia comissionada na Secretaria Executiva do

Ministério do Trabalho e Emprego. Portanto, no levantamento das informações, foi preciso lidar com essas limitações. No entanto, de modo algum chegam a comprometer a pesquisa, uma vez que a técnica de entrevista foi utilizada como complemento das outras e não como a única e base de informações e reconstituição dos fatos.

1.5. Conclusão

Este capítulo delineou os contornos gerais da pesquisa, a partir dos quais é desenvolvido o restante do trabalho. Conforme as orientações definidas aqui, o próximo capítulo é dedicado a uma breve revisão de literatura que servirá de base para a análise histórica feita em seguida.

CAPÍTULO 2 – REVISÃO BIBLIOGRÁFICA: TEORIA POLÍTICA DOS GRUPOS E NEO-INSTITUCIONALISMO

Este capítulo dedica-se a fazer uma revisão da literatura em ciência política devotada ao estudo de grupos e de instituições. A idéia é extrair das diversas correntes que serão apresentadas apontamentos capazes de explicar o comportamento dos diversos atores envolvidos no processo decisório da reforma sindical e seu relacionamento com o Estado. Isso dentro de um arcabouço institucional que proporciona incentivos e restrições à atuação dos atores.

2.1. Pluralismo

De acordo com essas correntes teóricas, os grupos são a principal unidade de análise para a compreensão da vida social. Na sua abordagem mais clássica⁶, o pluralismo defende fundamentalmente que, em um contexto democrático, a análise dos grupos é capaz de explicar o destino da sociedade como um todo. Nesse sentido, o processo decisório de políticas públicas é caracterizado pelo conflito entre os grupos e essa relação conflituosa é o que define o formato final das políticas e sua implementação (resultados). Todavia, nesse processo de jogo de forças, nenhum grupo, ainda que economicamente forte, possui poder suficiente para controlar o processo político-decisório. Além disso, não se trata de um processo predatório em que os grupos são destruídos ao longo de seu desenvolvimento. Esses aspectos saudáveis do conflito democrático seria fruto do papel de árbitro desempenhado pelo Estado, entendido como entidade imparcial, defensora e promotora do bem comum⁷.

Alguns autores pluralistas clássicos, como David Truman, contudo, não nutriam uma visão tão romântica do Estado, reconhecendo-o como central no processo de formação, consolidação e manutenção de muitos grupos em função da estrutura de

⁶ C.f. Bobbio (2004, p. 928-933).

⁷ C.f. Carnoy (2003, p. 49).

incentivos governamentais que incidem sobre a sociedade e também devido às várias possibilidades de intervenção do Estado no comportamento social.

De acordo com o pluralismo clássico, a interação entre os diversos grupos e destes com o Estado, em sociedades como os Estados Unidos do século XX, permite que o processo decisório seja democrático e acessível aos cidadãos que estejam dispostos a exercer seus direitos e liberdades civis. A participação política é viabilizada e os excessos de qualquer grupo podem ser controlados pela ação de grupos antagônicos. Além disso, essa interação poderia tornar visível ao Estado os anseios da população e fazê-lo responsivo⁸ aos interesses de seus cidadãos – obviamente não a todos os interesses, mas àqueles que sobrevivessem ao escrutínio da regra da maioria.

Da multiplicidade de atores atuantes no sistema político por meio de inúmeras esferas de poder (áreas de políticas públicas) deriva um conceito caro para os pluralistas: a competição. Numa alusão ao liberalismo econômico, essa corrente advoga que mesmo que um grupo de atores tenha acesso privilegiado a uma ou outra agência estatal, a multiplicidade de esferas e fontes de poder possibilitaria aos outros grupos contrabalancear os privilégios de um grupo em uma esfera de poder por meio de estratégias em outras esferas ou pelo uso de outras fontes de poder. Dessa forma, o sistema político estaria sempre aberto e relativamente responsivo a novos grupos de cidadãos dotados de direitos democráticos e ativos.

Robert Dahl, em seu livro *Poliarquia*, argumenta que os regimes mais competitivos, também os mais democráticos, são aqueles que permitem, ao mesmo tempo, altos índices de participação e de contestação política. Para tanto, os regimes políticos devem atender a oito garantias fundamentais⁹ que, se atendidas plenamente,

⁸ Responsividade envolve tanto a noção de que o governo deve agir respondendo às demandas da população, quanto a idéia de que deve atender essas demandas mantendo eficiente prestação de contas à população (SARTORI, 1987).

⁹ A democracia pressupõe um governo responsivo aos seus cidadãos, politicamente iguais (igualdade: os cidadãos devem ter o mesmo peso em termos de votos). Os cidadãos devem ter plenas oportunidades de: A. formular preferências; B. expressar individualmente ou coletivamente a outros e aos governos suas

permitiriam ao regime ser classificado como uma poliarquia – entendida como um tipo de regime que foi substancialmente popularizado e liberalizado, tornando-se altamente inclusivo e amplamente aberto à contestação pública.

Para uma poliarquia sobreviver, seria necessário que houvesse uma ampla aceitação das normas fundamentais do jogo político, pois não é possível jogar se os jogadores estão constantemente insatisfeitos com as regras que norteiam a ação. Mais importante, as poliarquias poderiam ser colocadas em risco em duas situações: quando a participação fosse excessiva, sobrecarregando o sistema político, ou quando as desigualdades entre os cidadãos se tornassem muito elevadas, especialmente no que diz respeito ao conhecimento.

Os pluralistas clássicos foram alvo de severas críticas de marxistas¹⁰ e, dentro do campo da teoria de grupos, dos elitistas.

“A visão dos elitistas é oposta à dos pluralistas na medida em que, para os primeiros, o sistema político é dominado por uma elite que concentra o poder, que o exerce de maneira autocrática (bem distante do ‘paraíso pluralista’) e que se autoperpetua, impedindo que qualquer outro segmento social se aproxime do centro decisório. Tanto elitistas quanto pluralistas, porém, tinham o intuito de investigar as atividades de pressão exercidas pelos grupos, a influência obtida por eles em decisões isoladas e asseverar o grau de concentração do poder nas sociedades democráticas modernas” (RAMOS, 2005, p. 20).

preferências; C. serem contemplados em suas preferências por meio das instituições, as quais deverão fornecer à sociedade 8 garantias para que essas oportunidades abarquem o maior número de pessoas possíveis. Essas garantias são: 1. Liberdade de formar e aderir a organizações; 2. Liberdade de expressão; 3. Direito de voto; 4. Elegibilidade para cargos públicos; 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio e, conseqüentemente, votos; 6. Garantia de acesso a fontes alternativas de informação; 7. Eleições livres e idôneas, e 8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

¹⁰ Que não entrarão no escopo teórico desta pesquisa por não se ocuparem da categoria de análise utilizada aqui.

Segundo Norberto Bobbio (2004, p. 385), o fundamento das sociedades elitistas é que as sociedades seguem uma lei básica, apresentada nos trabalhos de Vilfredo Pareto e Gaetano Mosca: sempre há governantes e governados, sendo que aqueles são parte de uma minoria organizada, coesa, enquanto estes compõem uma maioria subjugada e desorganizada. Essa tese seria reforçada pela formulação da lei de ferro das oligarquias de Robert Michels, segundo a qual a organização, característica básica das sociedades modernas, implica necessariamente burocratização e surgimento de lideranças, ocasionando a natural divisão entre base e cúpula nos seios de grupos, partidos políticos, associações etc. – uma detendo o poder de decisão, os benefícios e as informações mais importantes, e a outra sendo guiada para a consecução dos objetivos da organização. Nesse contexto, organização significaria oligarquização.

Para os elitistas, mesmo as eleições, pedra angular das democracias pluralistas liberais, ao invés de serem uma forma de controle do povo sobre os governos, seriam apenas mais um método de composição das elites no poder, apenas o meio pelo qual as massas, em seu único momento de participação do processo político, escolheriam seus líderes para governá-los até a próxima eleição.

A esse mecanismo de composição do governo Josef Schumpeter classificou de método democrático, afirmando que a democracia não seria nada mais que uma questão de método. Schumpeter foi além e colocou que a preciosa idéia de bem comum – importante componente da abordagem pluralista – não existe, simplesmente pelo fato de não poder ser definido, logo, a ação do Estado não pode ser guiada pela imparcialidade. Ao invés disso, o Estado é orientado pelos interesses dos grupos no poder, os quais têm na apatia da ampla maioria dos cidadãos um fator a seu favor. Aliás, essa apatia seria até salutar ao sistema político, pois, se todos participassem, a política seria ingovernável e desviaria para a irracionalidade das massas. Por fim, a qualidade do regime político não

seria necessariamente derivada das garantias advogadas por Dahl, mas sim da qualidade dos líderes escolhidos em eleições competitivas, no mercado eleitoral.

Outra crítica importante do elitismo ao pluralismo diz respeito à forma como este desconsiderava o peso das ideologias na conformação e no comportamento dos grupos. Wright Mills apontou as maneiras por meio das quais a formação ideológica contribuía para que os EUA de sua época fossem governados por uma elite formada por membros da elite econômica e militar. Além disso, para Mills, a “elite no poder” teria de prestar contas numa proporção muito menor do que previa o pluralismo clássico.

De acordo com Manley (1983), as críticas dos teóricos marxistas e neomarxistas ao pluralismo enfocaram em três pontos principais: (i) a unidade fundamental de análise não são os grupos, mas as classes, as quais são formadas por fatores estruturais do modo de produção vigente, não da convergência de interesses; (ii) a discrepância, em uma sociedade capitalista, existente entre os recursos de poder disponíveis ou captados por grupos ligados ao grande capital e os recursos possuídos pelos demais grupos e (iii) a distribuição injusta da riqueza produzida nos países capitalistas.

Os grupos não seriam resultado automático da convergência de interesses entre indivíduos, haveria fatores econômicos capazes de delimitar áreas de ação dos indivíduos. Não adianta o interesse e a vontade de agir, se falta tempo e outros recursos.

Nesse sentido, também entra a avaliação dos meios que cada grupo possui. O pluralismo tem dificuldades para explicar a disparidade no acesso aos núcleos decisórios das políticas públicas, benéfica aos atores que possuem mais recursos e portanto podem se dedicar com maior liberdade à política. Outros grupos, em função de suas carência de recursos de poder e da necessidade de dedicarem seu tempo a afazeres mais urgentes, não podem desenvolver as mesmas atividades de pressão que os grupos capitalistas. Nesse sentido, os marxistas criticaram a ênfase dos pluralistas na liberdade (todas as pessoas livres podem influenciar da mesma forma as políticas de Estado),

afirmando que não existe liberdade sem equidade, e que as desigualdades substantivas, nas sociedades capitalistas, tendem a solapar a liberdade e a igualdade (formal).

Por fim, para Manley (1983), falta ao pluralismo uma teoria de justiça distributiva. Não há, em sua abordagem clássica, a idéia de que igualdade de oportunidade não necessariamente garante a distribuição correta das riquezas produzidas, pois, ainda que as possibilidades existam, há diversos obstáculos que obstam o acesso a elas (falta de informação, por exemplo). Assim, teóricos que fizeram as primeiras revisões do pluralismo (como Dahl e Lindblom) perceberam logo a imperiosidade de incorporar na leitura pluralista a necessidade dos regimes democráticos à promoção da igualdade substantiva como algo tão importante quanto a igualdade de oportunidade.

Essas e outras críticas que foram direcionadas ao pluralismo forçaram a revisão de várias de suas idéias. A partir desse trabalho de revisão, surgiram novas vertentes da abordagem, entre as quais, segundo Ramos (2005), se destacam:

A) Pluralistas Reformados: admitem que a competição entre os grupos é desigual, pois há uma tendência à formação de comunidades políticas setoriais, nas quais alguns grupos são favorecidos em detrimento de outros. Contudo, a multiplicidade de comunidades possibilitaria o acesso de muitos grupos ao processo decisório. Para evitar demasiadas desigualdades entre os grupos, o Estado deve possuir um papel mais atuante e autônomo.

B) Neopluralistas: assimilam algumas das críticas dos neomarxistas, reconhecendo o poder dos empresários em uma organização social de base capitalista. Assim, a própria natureza da sociedade capitalista já daria um forte viés ao processo decisório a favor dos empresários, que, em muitos casos, sequer precisariam fazer pressão ao atuar no cenário político para serem atendidos em suas demandas. Quem precisaria se articular era os outros grupos.

C) Pluralistas Corporativistas: atribuem à política as mesmas tendências para a formação de oligopólios que se assiste na economia, havendo a possibilidade de o Estado ser capturado – indo diametralmente contra a premissa clássica da auto-regulação da política pela livre ação dos grupos.

D) Pluralistas Públicos: reconhecem as falhas do sistema pluralista tal qual implantado nos EUA e tentam propor um sistema pluralista ideal, no qual o Estado exerce um papel importante como regulador da atuação dos grupos, corrigindo as falhas do sistema. Para tanto, recomendam uma ampla reforma institucional para que o Estado não esteja sujeito aos caprichos de políticos e burocratas insulados.

Não obstante o acirrado debate travado entre essas duas abordagens, que se arrastou por várias décadas em meados do século XX, é possível identificar algumas semelhanças entre elas:

A) *Grosso modo*, a democracia é, ao mesmo tempo, um conjunto de regras e um método que permite aos cidadãos a escolha de seus governantes. Dessa forma, nem os pluralistas acreditam na noção idílica de democracia como o governo do povo, pelo povo e para o povo.

B) Interesses desorganizados são facilmente desconsiderados pelo sistema político sem grandes conseqüências para a sua estabilidade. Os políticos eleitos tendem a prestar atenção e contas apenas aos interesses que se organizam, sejam de elites ou de grupos.

C) Sejam líderes ou elites, quem concorre pelo poder de tomar decisões com vigência sobre a coletividade é uma minoria.

D) O pluralismo idealizado durante a Guerra Fria não existe, nem nunca existiu. As formulações posteriores podem até ser úteis para explicar algumas

situações decisórias dentro das democracias representativas, mas não respondem a todos os desafios surgidos diante da abordagem.

E) A democracia direta é irrealizável.

2.2. O neocorporativismo

O corporativismo surgiu na passagem do século XIX para o XX, quando a democracia liberal das décadas anteriores mostrava seus sinais mais claros de crise. Percebia-se que os indivíduos não agiam de forma tão atomizada quanto previa a doutrina liberal, mas tendiam a agruparem-se em grupos de interesses. Segundo Carnoy (2003, p. 56, grifo nosso), é nesse contexto que surge a doutrina corporativista, que defendia uma

“ordem social e política baseada em organizações sócio-econômicas funcionais na sociedade civil, agindo, em larga medida, de maneira autônoma em suas respectivas áreas, porém ligadas uma às outras e ao Estado em corpos de tomada de decisões a nível nacional e setorial e comprometidas com a manutenção da hierarquia funcional de uma sociedade orgânica. Nesse tipo de *ideal* chamado de corporativismo, o Estado é *definido* como representando o bem comum [tal como no pluralismo clássico], e é essa razão final do estado que, em si mesma, dá a ele autoridade moral e legitimidade”.

Nesse contexto, o Estado, mesmo sendo democrático¹¹, pode tomar decisões sem necessariamente consultar os grupos, pois é um ente independente e autônomo, além disso o Estado também assume a tarefa de coordenar a ação desses grupos para que exista cooperação entre eles, resultando em harmonia social. Dessa forma, o Estado Corporativista seria uma opção ao instável Estado Liberal e à ditadura do proletariado,

¹¹ O caráter democrático do corporativismo, no entanto, é bastante limitado, uma vez que, para que os grupos tenham acesso ao processo decisório, devem ser reconhecidos oficialmente pelo Estado.

já que o primeiro demonstrava dificuldade de tomar decisões duradouras em prol da coletividade e o segundo, em sua postura ditatorial e destrutiva, feria a o organismo social, aniquilando uma parcela significativa dos grupos funcionais, importantes para o desenvolvimento da sociedade.

O sistema de participação do corporativismo foi delineado, em 1979, por Philippe Schmitter, segundo o qual o corporativismo é um sistema de representação de interesses no qual as unidades constitutivas estão organizadas em um número limitado de categorias únicas, obrigatórias, não competitivas, organizadas hierarquicamente e diferenciadas funcionalmente, reconhecidas ou autorizadas (se não criadas) pelo Estado, que lhes concede o monopólio da representação no interior de suas respectivas categorias em troca do controle, seleção de lideranças e subsídios. Em outras palavras, os atores sociais são grupos predefinidos pelo Estado que pode controlá-los em prol da harmonia, da ordem e do progresso social.

O corporativismo, ao longo do século XX e especialmente nas suas décadas de 1970 e 1980, foi alvo de duras críticas, no campo teórico e na história. Primeiramente, os postulados doutrinários da abordagem, sofriam das mesmas fraquezas do pluralismo clássico, logo, foram atingidos pela crise dessa vertente teórica. E segundo lugar, a experiência histórica do corporativismo mostrou que ele poderia ser um regime tão ditatorial quanto os criticados regimes marxistas.

Diante da crise no corporativismo clássico, surgiram algumas reformulações da doutrina. Uma delas, vista acima, associada diretamente ao pluralismo, e outra que seria sua reformulação mais pura: o neocorporativismo.

O neocorporativismo é uma reformulação que visa dar uma perspectiva mais democrática ao antigo corporativismo. Para alguns¹², é uma espécie de "fase superior da

¹² C.f. Melo (1998).

social-democracia", permitindo a concertação, em uma sociedade capitalista, de atores que estão em situações supostamente antagônicas no processo produtivo.

Apesar de ainda prescrever uma estrutura organizacional e decisória concentrada, assume, no que diz respeito ao mundo do trabalho, características tripartites e inclusivas, isto é, assume que há três tipos de atores relevantes na sociedade, o Estado, os empregadores e os empregados. Nesse ponto, há um dos avanços fundamentais da perspectiva neocorporativista: a percepção dos Estados e de seus agentes como atores relevantes e parciais do processo decisório. Ainda que o Estado seja responsável por mediar os conflitos na sociedade e garantir sua harmonia, os agentes estatais são vistos, agora, como atores dotados de preferências próprias e perseguidores de seus objetivos corporativos ou particulares, ainda que em exercício de cargos públicos. Outro ponto importante é a mudança de enfoque no papel das associações, que garantiu mais inclusividade ao neocorporativismo.

Essa nova abordagem, além de opor-se ao pluralismo clássico que atribuía aos interesses *organizados* um papel principal no processo político, também rompe com a formulação inicial do corporativismo e, em oposição à idéia inicial apresentada por Philippe Schmitter, em 1979, propõe uma leitura em que o as associações de interesse são múltiplas e flexíveis, sendo o neocorporativismo

“um processo sociopolítico específico pelo qual as organizações monopólicas, representativas de interesses funcionais, estabelecem com as agências estatais intercâmbios políticos relativos aos resultados da política pública e que outorga a essas organizações um papel que combina a representação de interesses com a implementação de políticas, através da delegação de ‘*self-enforcement*’ (ou poder de auto-regulação)”
(SILVA, 2000, p. 205).

Assim, a atuação dos grupos, apesar de ainda manter relação com uma atividade econômica ou profissional, não está mais condicionada ao reconhecimento do Estado. Na prática, isso abre diversas possibilidades de interações diversas e multifacetadas, permitindo que um mesmo ator possa ser parte de vários grupos ou organizações e atuar de várias formas, interagindo com outros atores da sociedade civil e do Estado.

Para efeitos deste trabalho, as principais contribuições do neocorporativismo foram, primeiramente, reconhecer o Estado e seus agentes como atores dotados de interesses próprios e não defensores do bem comum, em segundo lugar, reconhecer que, mesmo sem a anuência do Estado, grupos se formam e atuam de maneira relevante no processo de *policy making* e, por fim, admitir a flexibilidade da formação dos grupos (ainda que o fator econômico ou profissional seja o determinante último de suas configurações), além de considerar o Estado um importante indutor da criação de grupos. O tema da criação e manutenção dos grupos é debatido com mais acuidade na próxima seção.

2.3. Ação coletiva

Os anos de debate e a utilização ideológica da leitura pluralista durante a Guerra Fria fragilizaram o pluralismo. Semelhantemente, o corporativismo também foi atingido pelas críticas ao pluralismo e ainda foi penalizado pelo seu passado histórico nebuloso. No entanto, Mancur Olson (1965), com seu livro *A Lógica da Ação Coletiva*, deu um novo rumo ao estudo de grupos e trouxe novo fôlego à teoria dos grupos. Utilizando o arcabouço instrumental da microeconomia, embasado no individualismo metodológico (o indivíduo é a base fundamental de análise) e partindo do pressuposto de que o comportamento dos indivíduos é racional (os indivíduos são capazes de formar preferências completas e transitivas), Olson apresentou uma análise da ação dos grupos enfocando principalmente a sua dinâmica interna que, além de oferecer hipóteses mais

científicas – no sentido de mais verificáveis, objetivas e menos normativas – possuía conceitos mais operacionalizáveis.

O foco principal da análise olsoniana era a organização interna dos grupos, como eram formados, como faziam para superar o dilema da ação coletiva¹³ e para promover seus interesses. A partir dessa análise, foi questionada a premissa pluralista de que todos os grupos possuem iguais condições de interferir no processo político, pois grupos pequenos e provedores de benefícios excludentes mostraram-se mais coesos e capazes de coordenar ações mais efetivas de membros, superando os dilemas de ação coletiva.

O estudo sobre o dilema da ação coletiva também colocou em xeque a assunção pluralista de que os grupos são formados quando pessoas compartilham atitudes e reivindicações, sendo que estas são confrontadas com as preferências de outros grupos, sendo o Estado o responsável por arbitrar as diferenças de forma imparcial. Indivíduos racionais não necessariamente formam grupos para defender seus interesses. A racionalidade individual, ao contrário, tende a dificultar a ação dos grupos e novamente a desigualdade entre os grupos (decorrente do tipo de grupo, de benefício perseguido e, principalmente, do tamanho) é o que prevalece. Para Olson, compartilhar opiniões e interesses não leva automaticamente à organização e à ação política.

“grupos pequenos são mais facilmente coordenados e tendem a possuir membros cuja utilidade advinda do bem coletivo justifica que eles arquem com o custo de provê-los. Grupos grandes, por outro lado, enfrentarão dificuldades muito maiores para se organizarem a menos que os indivíduos sejam coagidos ou incentivados a contribuir. Nestes grupos (como os de trabalhadores), a participação individual de cada membro é

¹³ Tendência de os indivíduos, principalmente dos grandes grupos, de tentarem usufruir os benefícios do grupo sem participar dos seus custos, desestimulando a ação coesa e coordenada do grupo como um todo. Esse é o caso emblemático do carona. Existem outros tipos de problemas de cooperação, coordenação e coesão que levam a problemas de ação coletiva.

menos visível e importante do que seria em um grupo mais restrito (como os de empresários). Todos os membros, individualmente, sentem-se desestimulados a participar porque percebem que a utilidade derivada da participação é menor que o custo associado a ela. Logo, o benefício da ação coletiva não é alcançado” (RAMOS, 2005, p. 26).

Posteriormente, Olson chega a concluir que a proliferação de grupos seria prejudicial ao bem-estar social e econômico de uma nação. Isso porque a tendência das sociedades democráticas e estáveis seria contribuir para o alastramento do número de grupos de interesse restritos e exclusivos, voltados para a maximização de seus próprios benefícios em arenas distributivas, gerando custos dispersos para o restante da coletividade. Isso seria também um reflexo da dificuldade de organizar grupos cujos objetivos fossem a promoção de bens difusos, dada a dificuldade de agremiar indivíduos atuantes.

Todavia, é preciso observar que a realidade abarca comportamentos de grupos que não se encaixam adequadamente na leitura de Olson¹⁴. Notadamente, porque muitos indivíduos não estruturam seu raciocínio dentro dos parâmetros de racionalidade utilizada pelo autor, sendo guiados por solidariedade, compaixão, ideologias etc. Nesse sentido, se a racionalidade e a ação individual de cidadãos comuns não são capazes de explicar a formação e ação dos grupos, passa a ser relevante a análise de grupos que se formam e agem a partir da ação de líderes capazes de organizá-los em torno de

¹⁴ “Embora Olson não argumente que sua análise é válida para todos os tipos de grupos, ela o é para aqueles que mais se destacam no cenário político, como os grupos de empresários. No caso dos sindicatos de trabalhadores e outros grupos grandes que têm menos propensão a se formar, incentivos seletivos (ou intervenção estatal, como no Brasil) são cruciais. Porém, os obstáculos à participação coletiva são também de outra natureza, não mencionada por Olson. Os requisitos definidos para a interação com o Estado impõem dificuldades para os grupos que têm baixo orçamento ou baixo nível técnico. Portanto, mesmo aqueles grupos que obtêm um grau mínimo de organização, podem sucumbir diante dessas dificuldades. A ‘solução’ pode estar na reforma institucional, o que não foi previsto por Olson porque estava fora de seu horizonte teórico” (RAMOS, 2005, p. 26, 27).

interesses latentes e dispõem de incentivos suficientes para atrair pessoas para sua órbita (AINSWORTH, 2004, p. 29).

Em sociedades complexas, o número de grupos seria alto em função da quantidade enorme de interesses latentes e manifestos – especialmente porque o Estado e outras instituições seriam promotores de novos interesses e grupos. Assim, o bom funcionamento de um grupo e do relacionamento entre eles, devido ao grande número de agremiações existentes, passaria a depender muito da atuação de lideranças, principalmente da maneira como definem suas estratégias de comunicação (para atrair novos membros), de administração (para distribuição dos benefícios, não necessariamente materiais), de coordenação e de relação com atores relevantes externos ao grupo (MOE, 1980).

Enfim, essas e outras análises preencheram lacunas deixadas por Olson, valorizando o papel das instituições e do Estado na criação de incentivos e de novos interesses, e também colocaram o peso que ideologia e valores pessoais (muitos deles, inclusive, podem ser até considerados irracionais) exercem sobre a ação dos indivíduos em grupos e na sociedade.

Todavia, a ênfase dada ao papel dos líderes abriu uma discussão importante sobre a representatividade dos grupos, e logo verificou-se que muitos grupos poderiam não representar a todos os seus membros. Também foi acentuado o fato de que a totalidade de grupos existentes estava longe de ser representativa da sociedade como um todo. Assim, pôs-se a questão: São os grupos representativos dos interesses latentes e manifestos de uma sociedade, como pressupõe uma democracia pluralista ideal?

Segundo Hanna Pitkin (1967, p. 63), não obstante a crescente diversidade dentro do sistema de grupos, os grupos de empresários e de profissionais liberais típicos das classes mais altas continuam sobre-representados, fazendo com que o processo decisório seja tendencioso e desigual. Também, dentro dos grupos, há diferenças na

distribuição dos recursos e na gestão dos grupos, ocasionando muitos desvios da finalidade para a qual o grupo foi formado. Tais desvios, muitas vezes, não transparecem para os membros que estão mais na base do grupo, os quais não têm acesso aos núcleos de liderança nem às informações.

O problema da representatividade é ainda mais grave quando os grupos se lançam em arenas institucionalizadas para fazer pressão sobre agentes públicos, eleitos ou não. A principal questão – que inclusive assombra os próprios agentes públicos – se traduz em saber se o representante do grupo realmente fala em nome de quem ele diz representar ou se transmite apenas a visão de uma pequena parcela do grupo ou, ainda, se defende unicamente seus interesses pessoais¹⁵.

2.4. Teoria dos grupos hoje: os grupos de pressão

Se os primeiros estudos sobre grupos apontavam para os benefícios de uma sociedade caracterizada pelo associativismo, em função da contribuição que ele traz para a democracia, alguns estudos mais recentes rumam na direção oposta. Nesse contexto, enquanto alguns autores, como Lijphart (2003), apontam para a relação entre associativismo e consociativismo, abordando os benefícios da dispersão do poder na busca pela democracia e pela sua consolidação, outros, como Rauch (1994), percebem na proliferação dos grupos um obstáculo para o bom funcionamento da democracia.

Na visão destes autores (contrários ao “hiperpluralismo”), a busca de interesses restritos prejudicaria ações mais amplas do Estado e dificultaria sua adaptação a novos contextos socioeconômicos. O Estado, que além de ter o papel, ainda que indireto, de criador de novos grupos (para corrigir discrepâncias de representação no sistema político), passa a ter o papel de controlador da ação dos grupos existentes.

¹⁵ No Brasil, é notório o caso de sindicatos de trabalhadores que se apresentam como representante de milhares de pessoas, quando em seus registros (quando existem) figuram apenas algumas centenas ou mesmo dezenas.

Os grupos não teriam aprimorado a representatividade social, mas sim a prejudicado, pois seriam responsáveis pelo abarrotamento da agenda governamental por interesses especiais, dificultando a alocação eficiente de recursos públicos e a implementação eficaz das políticas públicas, principalmente quando essas representassem pontos de inflexão no *status quo* de alguma área de política.

A dificuldade de ação estatal seria decorrente da tendência de todos os grupos a se tornarem grupos de pressão, ansiosos por explorar benefícios próprios em detrimento de benefícios dispersos. Isso seria mais forte ainda quando um certo benefício restrito já fosse existente; retirá-lo ficaria muito mais difícil, porque o grupo beneficiado tende a profissionalizar-se em sua defesa – algo próximo ao que Douglass North classificou de dependência da trajetória (*path dependence*¹⁶). Além disso, o sucesso de alguns grupos no passado incentiva a criação de novos. Com isso, o *lobby* torna-se uma prática generalizada, engessando a tomada de decisões. Assim, o processo político tradicional cai em descrença e o governo, gradativamente, perde sua capacidade de formular e implementar políticas, especialmente se forem voltadas para mudanças radicais.

Concluindo, o sistema dos grupos enfrenta sérios questionamentos. Além de terem sua representatividade questionada, são acusados de introduzirem obstáculos e vieses que distorcem o processo decisório das políticas públicas. Ademais, a gestão de muitos grupos é vista como antidemocrática e manipuladora.

De qualquer forma, a literatura que apóia o sistema de grupos também deixou muitas contribuições para entender a dinâmica do processo decisório em sociedades poliárquicas, e ainda é possível encontrar estudos, como o de Robert Putnam (1996, 2002) que percebem os grupos como símbolo da vitalidade do sistema democrático.

Todavia, diante de tantas controvérsias, fica complicado partir para a uma análise do processo decisório da reforma sindical (ou de qualquer política pública)

¹⁶ Esse conceito será discutido com mais propriedade adiante.

apenas com base nas análises do sistema de grupos apresentadas até agora. Considerando, ainda, o avanço do neo-institucionalismo nos últimos anos, passa a ser bastante interessante e útil a abordagem que essa teoria oferece para a leitura do comportamento dos grupos a partir dos incentivos e restrições impostos pelas instituições.

Antes de passar para algumas considerações concernentes às instituições e o comportamento dos grupos, é forçoso apresentar um conceito de grupo que conceda uniformidade conceitual a esta dissertação; portanto, será adotada a seguinte definição: *grupo político é todo agrupamento formal ou informal de indivíduos (ou atores políticos) que compartilham interesses em uma área de política pública e operacionalizam esses interesses por meio de estratégias que visem a concretizá-los na forma de políticas públicas.*

Com base nessa definição, um grupo político pode ser desde dois cidadãos fazendo uma manifestação em frente ao Palácio do Planalto até os partidos políticos e as frentes parlamentares. Contudo, é salutar, para uma boa análise dos grupos, separar conceitualmente os grupos políticos da sociedade civil dos partidos, pois apesar de ambos serem canais de participação, terem intenção de influenciar na distribuição de recursos sociais e mediar a relação entre governo e sociedade, os partidos participam diretamente do processo eleitoral e do processo decisório institucionalizado e com poder de decisão e veto. Já os grupos nunca participam diretamente da luta por votos e raramente tomam parte em arenas deliberativas institucionalizadas dentro do arcabouço do Estado para discutirem políticas públicas. Os partidos são freqüentemente alvos da pressão dos grupos. Essa separação, contudo, não impede que parlamentares sejam membros de um grupo, pois, na realidade, o são na maioria das vezes e desses grupos dependem para atuarem com sucesso na arena eleitoral.

2.5. Comportamento de grupos e instituições

Ainda que partidos e grupos possam ser vistos como organizações distintas e independentes, a tendência é que ambos convivam e se associem na defesa de interesses comuns, além de trocarem informações e comporem redes que vão desde os tomadores de decisão final (parlamentares, prefeitos, presidente e governadores) de um sistema político até a base eleitoral desses.

Os grupos costumam direcionar suas baterias para diversas agências e Poderes do Estado. Em um sistema presidencialista como o brasileiro, a tendência é que o Executivo tenha maior atenção. Contudo, quando a política é formada por uma PEC e envolve a reformulação de uma ampla base legal – como é o caso das reformas sindical e trabalhista – é natural que o Legislativo tenha sua importância aumentada, especialmente devido aos ritos especiais aos quais é submetido esse tipo de proposta.

Essa estrutura institucional decisória, pela qual passam muitas políticas, favorece a atuação de uma multiplicidade ainda maior de grupos, pois, com o grande número de parlamentares e partidos, aqueles grupos que não têm acesso privilegiado às agências do Executivo, tem uma vasta gama de canais (os parlamentares) para levar seus anseios à uma arena institucionalizada relevante.

Sendo assim, é fundamental estudar as instituições¹⁷ que conformam o processo decisório de uma política, pois são elas que dão estabilidade e, até certo nível, previsibilidade ao processo, garantindo que ele siga um rito conhecido por todos e mais ou menos definido conforme o caso. Ademais, as instituições moldam o comportamento dos atores à medida em que determinam limites, incentivos e oportunidades para suas ações e estratégias. Influenciam na distribuição dos recursos sociais e tendem a beneficiar os atores sociais que conseguem impregná-las com seus interesses – logo, é

¹⁷ Nesta dissertação, instituições são conceituadas como as regras do jogo de uma sociedade, ou mais precisamente, as limitações idealizadas pelo homem, que dão forma à interação humana. Por conseguinte, estruturam incentivos nas relações de troca entre os homens, sejam elas políticas, sociais ou econômicas. Diferem, portanto, das organizações, que consistem em grupos de indivíduos com identidade comum, voltados para certos objetivos, os quais pretendem alcançar mediante adoção de uma combinação de atitudes, estratégias e coordenações. São jogadores do jogo, como os indivíduos, e, ao mesmo tempo, estruturam-no, tal como as instituições. As organizações são de três tipos: políticas (partidos, agências), econômicas (associações empresariais, sindicatos) e órgãos educacionais. C.f. North (1993).

possível colocar que as instituições não são neutras, mas, em muitos aspectos, refletem uma divisão desigual do poder político, que permite a alguns atores controlar os processos de reforma institucional em favor de seus interesses.

O grande mérito dos estudos institucionais foi trazer para a análise social o peso que as instituições têm sobre o processo decisório e sobre a sociedade como um todo, fazendo considerações sobre questões até então ignoradas, como assimetria informacional, custos transacionais, informação imperfeita e direitos de propriedade¹⁸.

2.5.1. Neo-institucionalismo

Das várias vertentes do neo-institucionalismo, uma das mais relevantes para o estudo de grupo é a institucionalista histórica¹⁹, a qual assume

“o suposto de que a política gira em torno da competição entre grupos, tal como faz a teoria de grupos, mas acrescenta que esta competição e, portanto, os resultados gerados por ela são influenciados pela estrutura institucional da economia política. Nesse sentido, o Estado tem um papel muito especial, já que os tomadores de decisão estatal não são neutros, isto é, têm interesse em moldar as instituições para que os resultados sejam congruentes com suas preferências” (RAMOS, 2005, p. 43).

Em contraposição à racionalidade instrumental da teoria dos grupos, aqui os atores são vistos como orientados por uma racionalidade limitada. É limitada porque sofre restrições decorrentes das instituições e dos ritos que os indivíduos devem observar na promoção dos seus interesses. Acrescente-se a isso que, para Bryan Jones (2001), além de os indivíduos terem acesso diferenciado às informações, processam-nas de maneiras diversas, de forma que tendem a distorcer as informações, superestimar dados supérfluos e negligenciar outros relevantes, ter uma memória voltada apenas para

¹⁸ Ressalte-se que nesta dissertação serão trabalhadas apenas algumas facetas do neo-institucionalismo.

¹⁹ Não confundir com institucionalismo clássico, que predominou na Ciência Política e no Direito no final do século XIX e início do século XX.

eventos de curto prazo, não tendo capacidade de fazer essas informações em uma avaliação de longo prazo, além de possuírem um processo de interpretação da realidade predominantemente baseado em impressões. Tudo isso corrobora para que os atores interajam em um ambiente marcado pelo risco e pela incerteza²⁰.

O conceito de racionalidade limitada é ainda mais importante para a leitura de momentos em que os indivíduos se deparam com situações novas e complexas, para as quais não existem modelos de decisões anteriores. Nessas situações, são fundamentais: o conhecimento amplo, um arcabouço institucional e uma racionalidade organizacional bem desenvolvida. Segundo Ramos (2005), os institucionalistas históricos afirmam que nessas situações de alta complexidade, por um lado, as organizações desempenham um papel fundamental enquanto projeções destinadas a facilitar a aquisição e o processamento de informação e, por outro, as instituições, além de constranger as escolhas individuais, possibilitam reduzir as ineficiências decorrentes da incerteza e da ausência de informação plena.

As instituições são, portanto, algo positivo, à medida em que contribuem para o aumento da eficiência, da redução dos custos transacionais e promovem maior previsibilidade aos processos políticos, o que reduz incertezas. Todavia, como visto anteriormente, a estabilidade que as instituições trazem também reflete um *status quo* que, por sua vez, reflete uma distribuição desigual do poder político e promove benefícios para grupos que se esforçam para mantê-los, ainda que essa situação signifique a permanência de um arcabouço institucional ineficiente.

O fato é que, em um contexto de racionalidade limitada, os atores tendem a defender as instituições das quais percebem algum tipo de benefício. Além disso, em torno das instituições existentes, tendem a surgir novas, reforçando os incentivos existentes e fortalecendo o andamento da política na direção em que se desenvolve

²⁰ Nesse ponto até os autores da Escolha Racional passaram a reconhecer as limitações da racionalidade e que o mundo é repleto de incertezas e riscos, principalmente porque informações perfeitas são raras. C.f. Ramos (2005, p. 48).

(ocasionando o que North conceituou como dependência da trajetória). Sendo assim, os sistemas político e econômico ficam presos às instituições existentes²¹. Logo, quando ocorrem, as mudanças institucionais dificilmente assumem a forma de ruptura, pois tendem a ser efetuadas gradualmente. O incrementalismo das transformações institucionais seria um reflexo da existência de comportamentos enraizados e de forças políticas organizadas em torno do *status quo*.²²

A escolha racional, por sua vez, tende apenas a reconhecer os benefícios das instituições como instrumentos estabilizados do sistema político, gerando ordem para um possível caos que ocorreria se as decisões fossem tomadas com base exclusivamente na racionalidade individual²³. Nesse sentido, são as instituições que, na visão de Douglas Arnold (1992), possibilitam o ambiente ideal para que os legisladores tomem as decisões que maximizam suas chances de reeleição ou de promoção política – vistas como objetivo máximo dos possuidores de cargos eletivos. Além disso, a análise da escolha racional não considera as instituições informais muito relevantes – pelo menos não na mesma medida em que os institucionalistas históricos.

2.5.2. Incentivos institucionais e comportamento de grupos políticos²⁴

As interações entre os grupos não correm no vazio, mas são moldadas pelas instituições que conformam o sistema político. Mais precisamente, as políticas são decididas num contexto institucional de interação estratégica entre diversos atores com interesses distintos, os quais agem de acordo com um cálculo estratégico definido com base no objetivo de cada ator e, também, nas expectativas que cada um tem em relação ao que os outros farão.

²¹ C.f. North (1993, p. 146).

²² Isso seria ainda mais forte no caso das instituições informais – hábitos, costumes e convenções – as quais estão estreitamente vinculadas à visão de mundo dos indivíduos, suas crenças e valores.

²³ O teorema de Arrow exemplifica a impossibilidade de a racionalidade individual levar a decisões racionais. C.f. Shepsle e Bonchek (1997, p. 72).

²⁴ Uma exposição detalhada dos temas abordados nesta seção pode ser encontrada em Ramos (2005).

Nesse contexto, as instituições também são responsáveis por definir os múltiplos pontos de acesso dos grupos aos tomadores de decisão lotados nas arenas deliberativas institucionalizadas²⁵. Entretanto, o acesso que os grupos possuem ao processo decisório é desigual, dependendo, em sociedade estratificada, de sua posição social, de seu *status* diante dos outros cidadãos. Também depende da capacidade, da rede de contatos e do prestígio de seus líderes, de sua coesão interna e de seu tamanho. Não obstante todos esses fatores importarem, as instituições continuam definindo as situações em que é possível acessar (e em que grau) o processo decisório.

As instituições conferem diferentes tipos de incentivos de acordo com a posição do ator e de sua relação com o arcabouço institucional. Assim, considerando que senadores e deputados são regidos por normas distintas, eles respondem a incentivos diferentes, de modo que os grupos devem se apresentar na Câmara dos Deputados com estratégias distintas daqueles que utilizam no Senado, por exemplo.

De semelhante forma, regras internas a cada arena deliberativa definem momentos e graus de acesso diferenciados ao processo decisório em trâmite, o que leva a comportamentos variados dos grupos de acordo com o modo como percebem os incentivos do meio institucional mais próximo em que atuam. O grau de dispersão, por exemplo, do poder dentro de um parlamento e os ritos que as proposições devem seguir dentro dele influenciam a estratégias dos grupos com relação a toda questão que é apresentada ao órgão. Se o processo é concentrado em algum colegiado, como o Colégio de Líderes da Câmara, os grupos, provavelmente, tentarão estabelecer um relacionamento especial com membros desse colegiado, em detrimento dos outros parlamentares. Por outro lado, se as decisões são pulverizadas, são grandes as chances

²⁵ Nesta dissertação, arena deliberativa são os espaços institucionais criados, dentro do arcabouço institucional do Estado ou não, para discutir e tomar certas decisões sobre determinada política, sendo que o seu desenvolvimento pode depender da sua passagem por algumas dessas arenas, não necessariamente todas. Como será visto adiante, a reforma sindical passa por diversas arenas desse tipo, mas especificamente, dentro do arcabouço institucional estatal, passa pelo Fórum Nacional do Trabalho.

de os grupos procurarem apoio de muitos parlamentares de forma individualizada, para conseguirem obter forças para decisões em Plenário.

Além das instituições formais (leis, decretos, agências, órgãos etc.), as regras informais também são relevantes. Por exemplo, os deputados são eleitos por milhares de votos, mas, muitas vezes, sabem que devem prestar atenção às opiniões de alguns poucos indivíduos para suas chances de reeleição manterem-se vivas, pois, em muito casos, o sucesso eleitoral ora depende de um líder religioso, que encabeça uma multidão de correligionários, ora de um empresário que fornece grande parcela das verbas de campanha. Em ambos os casos, estes atores representam o que Douglas Arnold (1992) classificou como grupos atentos, cujos interesses não costumam ser negligenciados pelos parlamentares – e, para o bem destes, nem podem ser.

Os legisladores e administradores políticos²⁶ devem estar atentos aos interesses dos grupos que podem afetar suas chances de promoção política. Ademais, devem também prestar atenção ao conjunto de interesses sociais que não são manifestos, os quais podem ser trabalhados por um líder habilidoso em sua autopromoção. Esse tipo de atitude, contudo, aumenta o leque de assuntos com os quais o político deve lidar, aumentando seu grau de incerteza (uma vez que informações perfeitas não são abundantes) e de dependência em relação aos grupos (que possuem informações consideráveis sobre o campo em que atuam, devido à especialização a que se submetem). Esse quadro, ainda que não pareça, é altamente favorável ao político “profissional”, pois é dessa forma que aumenta sua rede contatos, que lhe dará suporte em suas empreitadas futuras.

Não são apenas os políticos profissionais que devem estar atentos ao que ocorre no mundo dos grupos. Estes também devem atentar para o conjunto de incentivos que incidem sobre os políticos, buscando, na medida do possível, antecipá-los. Nesse

²⁶ Administradores políticos: pessoas que ocupam cargos nos Poderes Executivos (federal, estadual ou municipal) em decorrência de vitória eleitoral ou de indicações políticas.

sentido, para que um grupo tenha sucesso em uma de suas proposições, deve arregimentar apoios em todas as frentes possíveis para fazer pressão sobre os políticos (que dependem das massas para continuarem nos cargos), e devem também recorrer à propaganda destinada à população, formar alianças com organizações e outros grupos, dilatando o público favorável a suas propostas e os agentes dispostos a atuarem em seu favor. Por fim, os grupos devem se esforçar para que seus interesses se confundam ao máximo com a noção de “interesse público”.

Atenção especial deve ser devotada ao conjunto de atores que possuem poder de veto em alguma das etapas do processo decisório. Caso o grupo não consiga conquistar um desses atores para sua causa, deve, pelo menos, neutralizá-lo (quando possível) ou convencê-lo a não utilizar o poder que possui. Em sistemas políticos como o brasileiro, marcado por diversas facetas consociativistas, a tarefa é realmente árdua, dada a quantidade de atores que podem ser considerados *veto players*²⁷. Todavia, segundo alguns autores, como Limongi e Figueiredo (1999) e Pereira e Mueller (2000), a importância dos atores com poder de veto não pode ser exagerada, pois as competências institucionais do Executivo e de seus representantes no Congresso fazem com que o governo tenha preponderância na produção legislativa brasileira e o sistema político brasileiro assumam características majoritárias. Nesta dissertação, afirma-se, da mesma maneira de Melo (2002), que as duas leituras não são absolutamente excludentes, mas têm sua utilidade derivada do tema em análise, daí a importância do estudo de caso.

2.6. Conclusão

Este capítulo apresentou, em linhas gerais, os contornos teóricos da narrativa que será apresentada nos próximos capítulos. A análise que se segue, portanto, tem influência dos estudos da teoria de grupos e do neo-institucionalismo.

²⁷ Segundo Tsebelis (1994), os atores com poder de veto podem ser de dois tipos: partidários (partidos políticos) e institucionais (Presidente da República, Cortes de Justiça, Casas do Congresso etc). O autor argumenta que as chances do *status quo* prevalecer são maiores quando aumenta o número de *veto players* com coesão interna e com pontos de vistas diferentes acerca da política em pauta. O número de atores com poder de veto depende também da natureza da política em questão.

CAPÍTULO 3 – REFORMA SINDICAL: DE 1946 A 2003

Neste capítulo, são apresentadas as primeiras discussões sobre reforma sindical no Brasil, apontando suas origens e evolução ao longo de quase seis décadas. Nesta parte do texto serão explicitadas as relações entre os atores que surgiram durante esses 57 anos, bem como as negociações e interações que se estabeleceram entre eles. O período de tempo abordado permite fazer uma análise da reforma sindical desde a década de 1940, quando houve sua primeira sistematização legal pela Consolidação das Leis Trabalhistas, até 2002, quando se encerrou um capítulo importante de transformações negociadas na cúpula do governo de Fernando Henrique Cardoso. Os anos seguintes serão objeto de capítulos próprios.

Com base, principalmente, nos trabalhos de Thomas Skidmore (2003), Maria Celina D’Araújo (2003), Maria Helena Capelato (2004), Boris Fausto (2004), Marco Antônio de Oliveira (2002) e Mario dos Santos Barbosa (2003), serão analisados os vários momentos de reforma sindical, conforme o seguinte quadro:

Quadro 1: Propostas de reformas sindicais (1946-2003)

Fase	Momento	Proposta
Da Era Vargas ao Regime Militar (1946 – 1979)	Governo Dutra	Acabar com instrumentos de intervenção do Estado nas entidades.
	Ditadura Militar	Novos mecanismos de controle sindical, enfraquecimento da representatividade dos sindicatos e ampliação das suas atividades de caráter assistencial. Centralização da política salarial, ampliação da flexibilidade das regras de contratação e demissão, proibição de greves etc.
Redemocratização (1979 – 1990)	Governo Figueiredo	Aprovação da Convenção 87 da OIT.
	Governo Sarney	Revogação dos controles estatais impostos pelos militares (mais autonomia e liberdade). Projeto de Lei nº 164/1987 que viabilizaria o pluralismo sindical e previa o fim gradual do “imposto” compulsório.
	Constituinte	Anteprojeto: pluralismo sindical e contribuição negociada.
Nova República Início do Governo Lula (1990-2003)	Governo Collor	PL nº 1.231/91 e nº 1.232/91, sobre organização sindical e negociação coletiva (governo). Reafirmação do texto constitucional e ampliação da autonomia e liberdades sindicais (CTASP).
	FHC	Não houve proposta de reforma sindical no primeiro mandato. Segundo Mandato: PEC 623/98: redefinia o papel das entidades, aumentava sua responsabilidade em caso de greve, restringia sua atuação e ampliava o contato direto entre trabalhador e empregador. Prevalência do negociado sobre o legislado.
	Início do Governo Lula	PEC Vicentinho

3.1. Primeiros momentos da reforma sindical: da Era Vargas ao golpe de 1964

As origens do atual subsistema da reforma sindical têm as suas raízes na Era Vargas, quando a publicação da CLT trouxe uma organização nova ao sindicalismo brasileiro, que até então era visto como fonte de instabilidade para as relações de trabalho, as quais, por sua vez, eram marcadas pela quase completa desordem e ausência de direitos sociais. Com a CLT, surge uma nova gama de interesses em torno da organização sindical estreitamente ligada ao Estado, e, seguindo uma lógica semelhante à da dependência da trajetória, as mudanças na organização sindical que serão tentadas ou implantadas nas seis décadas seguintes terão necessariamente que lidar com esses interesses, os quais estarão fortemente relacionados ao princípio da unicidade sindical e à existência da contribuição compulsória.

No seu início, a estrutura sindical celetista foi construída com ampla interferência do Estado nos negócios dos sindicatos, e as primeiras tentativas de reformas foram desenvolvidas justamente com a intenção de reduzir essa influência do Estado. Nesse sentido, na Constituinte de 1946, a primeira tentativa de mudança foi defendida por comunistas e pela esquerda do PTB – que era sua minoria – com o intuito de aumentar a autonomia sindical. Foram favorecidos pelo contexto, que era caracterizado pelo processo de redemocratização e pela ascensão do liberalismo político decorrentes, principalmente, da queda de Vargas e da vitória dos Aliados em 1945, propiciaram um ambiente aberto de ampla discussão na Assembléia Nacional Constituinte de 1946.

Nesse momento, o empresariado não demonstrava interesses diretos na estrutura sindical, pois suas entidades representativas funcionavam a seu contento como associações responsáveis por promover seus interesses. A única preocupação do empresariado era que a lei mantivesse as organizações dos trabalhadores sob controle, logo, preferiam o *status quo* de controle estatal sobre os sindicatos laborais.

Contudo, esse projeto não seguiu adiante pelas seguintes razões: a maioria da Constituinte era composta por parlamentares ligados à ala conservadora do trabalhismo vinculado aos sindicatos oficiais e a sindicalistas “ministerialistas”, dessa forma, a coalizão dos parlamentares reformistas foi vencida pela coalizão dos conservadores, a qual era apoiada pela inação da sociedade civil; a segunda razão do fracasso reformista foi o banimento dos comunistas para a ilegalidade, em uma guinada de autoritarismo do governo de Dutra que retirou do Congresso aqueles que defendiam, com mais veemência, as mudanças na estrutura sindical – ao mesmo tempo a cassação dos comunistas servia como um recado para a esquerda do Partido Trabalhista Brasileiro, deixando claro que alguns temas não entrariam em deliberação e que o clima de liberdade do pós-Guerra não poderia ser exacerbado²⁸; por fim, não havia um movimento social articulado que clamasse por mudanças no sindicalismo²⁹.

Mesmo que a expulsão dos comunistas não tivesse ocorrido, dificilmente teria ocorrido uma reforma significativa na estrutura sindical de então, pois, no congresso, a distribuição dos principais partidos colocou PSD, UDN e a maioria do PTB contra a reforma e contra a minoria do PTB e os PCB³⁰. O primeiro grupo representava aproximadamente 240 parlamentares, enquanto o grupo reformista, com dificuldade, chegava a 20³¹.

Na década de 1950, alguns membros do PCB passaram a inserir-se nos sindicatos oficiais. Paralelamente ao avanço dos comunistas, surgiram os primeiros defensores do pluralismo sindical³², os quais se denominavam “democratas” e “renovadores”. Segundo Costa (2005), os democratas eram ligados ao sindicalismo oficial da década de 1940 e, com a paulatina perda de espaço nas entidades sindicais,

²⁸ C.f. Fausto (2004, p. 401) e Skidmore (2003, p. 92).

²⁹ C.f. Silva e Negro (2003, p. 54-57).

³⁰ Esses posicionamentos são discutidos em Costa (2005).

³¹ Para uma apresentação da composição do Congresso de 1946 a 1967, C.f. Fleischer (1981).

³² A idéia do pluralismo sindical chegou ao Brasil em 1949, quando foi enviada à apreciação do Congresso a Convenção 87 da OIT.

adotaram uma postura crítica à estrutura vigente. Os renovadores³³ expressavam o desejo de construir um sindicalismo autônomo, vinculado às bases e livre da influência do comunismo.

Contudo, devido à divisão do movimento sindical dos trabalhadores e a satisfação dos empresários com o *status quo*, não houve nenhuma proposta viável de mudança e a Convenção 87 da OIT, que poderia revolucionar o sindicalismo brasileiro, ficou nas gavetas da Câmara até a década de 1980.

3.2. Reforma sindical no regime militar

As primeiras mudanças significativas no arcabouço sindical deixado por Getúlio Vargas foram levadas a efeito no governo militar. Isso porque o Golpe de 1964 impediu que as reformas de base fossem adiante e, junto com essas, naufragaram as idéias debatidas no meio sindical, que passou sofrer forte controle dos militares. Possivelmente, se o regime não tivesse sido implantado em 1964, algumas transformações teriam sido operadas no sistema sindical por métodos democráticos. Todavia, o que se assistiu nesse período foi o agravamento, por meio de um arcabouço institucional autoritário, do conservadorismo herdado da década de 1940.

Segundo Oliveira (2002, p. 282), os militares

“introduziram novos mecanismos de controle sindical, esvaziaram o papel dos sindicatos como instâncias de representação coletiva e reforçaram suas atividades de caráter assistencial. Paralelamente, centralizaram a política salarial, ampliaram a flexibilidade das regras de contratação e demissão e confinaram os conflitos trabalhistas aos locais de trabalho, passando a reprimir qualquer manifestação dos trabalhadores”.

³³ Os renovadores tinham estreitos laços com a Igreja Católica.

A repressão do regime militar, especialmente durante o governo Médici, combinada com o clima de otimismo derivado do “milagre” econômico, formou o contexto ideal para conter, por vários anos, as críticas ao modelo sindical vigente (esse período vigorou entre a implantação do regime em 1964 e a reaparição, em meados da década de 1970, das manifestações de insatisfação das entidades sindicais em relação à legislação em vigor, especialmente no que diz respeito ao poder do Estado de intervir na vida política e administrativa dos sindicatos). Contudo, um conjunto de forças sociais já se articulava e apontava para a insustentabilidade da excessiva repressão, o que forçou os militares a elaborar um plano de retirada que seria conhecido como abertura gradual³⁴. Com esse lento processo de abertura, algumas mudanças começaram a ganhar espaço e o movimento sindical começou a se reorganizar e participar do debate acerca das reformas a serem implantadas na sociedade brasileira³⁵.

Em maio de 1978, o movimento sindical ressurgia tendo como ícone os movimentos operários no ABC paulista contra o arrocho salarial imposto pelo governo Geisel. Desse movimento, surge um novo partido político que se tornaria o principal expoente da esquerda brasileira ao longo das duas décadas seguintes, o Partido dos Trabalhadores (PT). E algum tempo depois, surge o seu braço sindical, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), que se tornaria a principal central sindical do país³⁶. Esses dois novos atores combinados com outras entidades também importantes, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Conclat), foram os pilares do que ficou conhecido como “novo sindicalismo”, tributário do movimento sindical florescente nas fábricas e dos trabalhos acadêmicos de intelectuais de esquerda³⁷. Suas

³⁴ C.f. Silva (2003, p. 254-264).

³⁵ C.f. Skidmore (2004, p. 315-400).

³⁶ C.f. Almeida (1999).

³⁷ C.f. Santana (1999, p. 114).

principais características foram a combatividade, a promoção de greves coordenadas e a defesa do pluralismo sindical³⁸.

O surgimento do novo sindicalismo e a criação do PT foi a cristalização de um racha que já existia dentro do movimento sindical em torno da disputa sobre a organização sindical. De um lado, estavam as entidades ligadas ao novo sindicalismo e que tinham no PT o seu braço político, de outro, estavam as entidades consideradas colaboracionistas da época anterior a 1964, lideradas pelo PCB. Essas entidades eram acusadas de representarem o passado de colaboração com a exploração capitalista e de aceitação do populismo – além de serem acusadas de não terem conseguido obstar o golpe de 1964 –, assim, passaram a apresentar-se como um contraponto ao novo sindicalismo, oferecendo uma opção mais branda, a favor da liberdade e autonomia com unicidade sindical e com contribuição compulsória (que julgavam essenciais para a sobrevivência do sindicalismo)³⁹.

Todavia, durante os primeiros momentos da abertura, nenhuma transformação ocorreu. A razão disso está no fato de, apesar de o governo militar ter começado a aceitar outros jogadores em cena, o papel destes ser ainda bem limitado, já que o governo ainda mantinha a prerrogativa de ser, *grosso modo*, o único jogador relevante (obviamente, acumulando o poder de veto) e não estava disposto a mudar um *status quo* que lhe era bem favorável⁴⁰.

Contudo, pequenas mudanças estavam a caminho, decorrência natural do processo que se iniciara a partir de meados dos anos 1970, quando ganhava forma uma nova estrutura institucional informal, mais democrática, paralela à estrutura institucional repressora. E a maioria dos militares percebeu esse processo como parte de um movimento inevitável. Nesse novo contexto institucional – de ditadura branda –, os sindicatos dos trabalhadores ganharam espaço e passaram a aumentar suas

³⁸ C.f. Alves (2000).

³⁹ C.f. Santana (1999, p. 115)

⁴⁰ C.f. Silva (2003, p. 264-271)

reivindicações e estruturar suas estratégias para atuar no cenário político, ainda que de forma um tanto dissonante, como visto acima⁴¹. Os sindicatos patronais partiram para pressionar o governo para que restabelecesse a ordem e contivesse as greves. O governo, por sua vez, manteve firme a sua disposição de manter o controle do processo de abertura; e somente com Figueiredo foram implementadas as primeiras mudanças na legislação sindical do regime militar, no sentido de afrouxar o controle do Estado sobre a atividade sindical dos trabalhadores⁴². Em todo caso, o Brasil assistia à volta, um pouco tímida, da política de grupos.

3.3. Reforma sindical no período da redemocratização

No conjunto de forças que pressionavam pela democratização do sistema político brasileiro, no final dos anos 1970, estava inserido também o desejo de reestruturação das relações de trabalho no Brasil. Contudo, esse ponto não constava no projeto de transição de Geisel. Foi apenas com Figueiredo que os controles sobre as entidades se arrefeceram⁴³ e, no final de seu governo, foi dado início ao processo de reforma sindical que transformaria dois dos pressupostos fundamentais lançados por Getúlio Vargas e mantidos intactos até então: a unicidade sindical e o monopólio da arrecadação da contribuição compulsória. É nesse período que a Câmara aprova a Convenção 87 e a encaminha para o Senado, que até hoje não a aprovou. Caso essa convenção fosse aprovada, ter-se-iam as condições necessárias para implantar o pluralismo sindical no Brasil.

Todavia, essa que seria a principal reforma desde a promulgação da CLT não prosperou. Segundo Costa (2005), a principal razão disso esteve no jogo de força que, agora bem mais aberto que durante os 20 anos anteriores, permitiu que entidades

⁴¹ Já que as arenas deliberativas institucionalizadas estavam praticamente fechadas aos trabalhadores (a abertura se limitava a poucas vagas no MDB), a estratégia dos sindicatos consistia basicamente em organizar greves e manifestações que tinham como bandeira reformas econômicas que dividissem o “bolo do crescimento” para a população e abertura política.

⁴² C.f. Barbosa (2003, p. 39).

⁴³ Os sindicatos passaram a ter mais liberdade para eleger os seus dirigentes e para gerir seus recursos financeiros.

sindicais, especialmente de empregadores – cuja estrutura não fora atingida pelo regime militar com a mesma força que foram os sindicatos dos trabalhadores –, fizessem pressão para que o projeto não seguisse adiante. Entre os trabalhadores, também havia quem fosse contra a reforma, mas não existiu unanimidade. De um modo geral, as principais entidades de cúpula, tanto de empregadores quanto de trabalhadores (federações), foram contra a ratificação da Convenção 87, e essa pressão foi suficiente para obstar o avanço da reforma. Esse foi o primeiro sinal inequívoco de que a política dos grupos estava se reestruturando e o jogo das políticas públicas passava a contar com um número maior de jogadores, alguns deles com poder de veto.

No governo Sarney, os sindicatos foram contemplados com uma série de medidas que favoreceram o aumento de sua autonomia e liberdade. Contudo, não obstante a composição da cúpula do Ministério do Trabalho ser predominantemente pluralista, novamente não foi possível tocar para frente nenhuma reforma expressiva. A razão disso estava (1) no caráter conservador da coalizão governamental, Aliança Democrática, que estava no poder; (2) na sobre-representação de uma poderosa coalizão que se formou em favor do *status quo*, que era composta por representantes patronais, pelos chamados “operadores do direito” e pela burocracia governamental⁴⁴; e (3) a vasta maioria dos sindicatos trabalhadores já se sentiam assistidos pelas pequenas mudanças que lhes tinham conferido um significativo grau de autonomia e liberdade⁴⁵.

Em 1987, o Ministério do Trabalho apresentou o Projeto de Lei nº 164/1987 que viabilizaria o pluralismo sindical e previa o fim gradual do “imposto” compulsório. Contudo, o momento econômico (estagflação) que o país atravessava tomava toda atenção dos sindicatos de empregadores e de empregados. Além disso, com uma Assembléia Constituinte sendo preparada, as atenções dos atores políticos foram redirecionadas para este novo fórum, que teria a capacidade de promover mudanças

⁴⁴ Note-se que esses dois tipos de atores aparecem pela primeira vez como grupos atuantes no processo decisório da reforma sindical.

⁴⁵ C.f. Oliveira (2002, p. 286) e Alves (2000).

bem mais profundas ou de estabelecer alicerces mais firmes que os da legislação ordinária ou complementar.

Quando a Constituinte foi instaurada, a presença dos grupos no cenário político brasileiro era clara e, possivelmente, já se poderia falar em um subsistema da reforma sindical no Brasil, uma vez que se tinha um grupo de atores específicos interagindo com certa regularidade neste campo específico de política pública e com razoável liberdade havia aproximadamente mais de uma década, de forma que era identificável a atuação de pessoas, grupos e instituições com interesses nessa área comum, compartilhando experiências, conhecimento e formando alianças, formais ou informais, em torno de objetivos compartilhados⁴⁶.

3.4. A reforma sindical na Constituinte de 1988

Durante os trabalhos da Constituinte, não obstante o anteprojeto constitucional, elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, ter expressado o pensamento do “novo sindicalismo” e proposto o fim da contribuição sindical obrigatória e do sistema confederativo, os temas sindicais foram relegados ao segundo plano, pois tais temas eram excessivamente polêmicos no debate entre as entidades. Dessa forma, as lideranças sindicais estiveram mais preocupadas em defender questões trabalhistas, em torno das quais havia razoável consenso e que eram capazes de unir as frentes sindicais.

Quando os debates nas subcomissões temáticas começaram⁴⁷, logo se formaram duas coalizões que representavam as divisões do debate entre as entidades. Uma coalizão era defensora do modelo sindical vigente – era composta pelo PCB, PC do B,

⁴⁶Segundo Sabatier (1999, p. 138), um subsistema político é entendido como uma área de política em que grupos específicos de atores interagem com certa regularidade, formando coalizões em prol de seus interesses. Coalizões são grupos de pessoas de várias origens (governantes eleitos ou nomeados, líderes de grupos de interesse, pesquisadores), que compartilham um sistema de crenças específico (ou seja, um conjunto de valores básicos, causas comuns e percepção de problemas) e que demonstram uma atividade coordenada não trivial por um período de tempo.

⁴⁷ Essas comissões tornaram-se os fóruns principais de debate, pois o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos nunca foi enviado oficialmente pelo governo e nem os parlamentares quiseram adotá-lo.

PDT, PSB e maiorias do PFL, PMDB, PDS e PL – e a outra fazia a defesa do pluralismo – contava com o PT e as minorias do PMDB, PFL, PDS e PL. O primeiro bloco,

“mais homogêneo, caracterizava-se basicamente pela rejeição ideológica ao pluralismo sindical e pela defesa da unicidade sindical, do imposto sindical, do sistema confederativo e do poder normativo da Justiça do Trabalho, defendendo apenas a eliminação das formas mais explícitas de controle estatal sobre os sindicatos. O segundo abrigava desde a bancada do PT, que assumiu o papel de porta-voz das posições da CUT, até os parlamentares conservadores, que defendiam a liberdade e autonomia sindical sem qualquer legislação de sustento. Contudo, nenhum desses blocos manteve-se coeso em todas as fases do processo deliberativo da Constituinte, alterando sua composição de acordo com o tema em pauta na Constituinte” (OLIVEIRA, 2002, p. 288).

O resultado da Constituinte foi o aumento da autonomia e da liberdade sindical, mantendo-se as bases do sindicalismo oficial construído na década de 1940. Segundo Oliveira (2002), tal resultado refletia a organização de interesses em torno da estrutura institucional estabelecida e reforçada ao longo de quase 40 anos – exemplificando, mais uma vez, a dependência da trajetória impregnada na política sindical. Não houve sequer um distanciamento entre as entidades patronais e de trabalhadores, apenas algumas entidades se apresentaram como defensoras de uma nova ordem institucional – entre as quais se destacou a CUT –, mas não foram capazes de aparecer como um risco aos que defendiam o *status quo*, até porque não existia consenso nem mesmo entre suas bases⁴⁸.

⁴⁸ Fato que dificultará a ação da CUT durante o governo Lula também.

Enfim, a Carta Magna de 1988 conjugou preceitos liberais (no sentido de aumentar o leque de direitos cristalizados dos representados) e corporativistas que redundaram em graves contradições, que fizeram o tema reforma sindical permanecer na pauta ao longo dos anos 1990 e chegaram ao século XXI sem solução.

No que diz respeito à representação sindical e ao financiamento das entidades, os principais problemas transcritos para o texto constitucional foram:

Sobre a representação: o artigo 8º

“consagrou o livre direito de associação profissional e sindical e, no inciso I, vedou ao poder público de interferência e a intervenção na organização sindical, ressalvada apenas o registro em ‘órgão competente’. Mas, no inciso II, proibiu-se a criação de mais de uma organização sindical em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, o que não só contrariou o princípio de liberdade sindical como implicou a manutenção da unicidade sindical e possibilitou a sobrevivência do sistema confederativo” (OLIVEIRA, 2002, p. 290).

Sobre o custeio das entidades:

“O inciso IV do mesmo artigo [8º] manteve a contribuição para custeio do sistema confederativo, fixada em assembléia e descontada em folha, no caso de categoria profissional, conforme o texto do último anteprojeto, mas com o adendo ‘independente da contribuição prevista em lei’. Isso permitiu criar uma nova fonte de custeio para os sindicatos, sem prejuízo da contribuição sindical obrigatória, recolhida de todos os trabalhadores, da contribuição assistencial, fixada em

negociação coletiva e da contribuição associativa dos filiados ao sindicato” (OLIVEIRA, 2002, p. 290,291, grifo nosso).

Essas e outras contradições são a prova de que o texto constitucional não foi resultado da prevalência ou da imposição do ponto de vista de uma das coalizões que desenvolveram pressão sobre os parlamentares, antes se tratou de uma tentativa de acomodação dos diversos anseios apresentados à Assembléia por meio de diferentes estratégias dos trabalhadores, do governo e do empresariado. Sendo que a pressão dos sindicatos, exercida por meio do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), mostrou-se bastante efetiva para que muitas reivindicações dos sindicatos fossem contempladas, não obstante algumas alterações conseguidas pelos sindicatos patronais e pelo governo – a posição desses era de que os sindicatos dos trabalhadores não poderiam ser contemplados com direitos excessivos para não se tornar uma fonte de instabilidade para a Nova República⁴⁹.

Todavia, antes que os direitos sociais definidos na Constituição fossem regulamentados, o governo Collor iniciou um processo de reformas que tentava reestruturar toda a organização econômica do país. Como mostra Alves (2002), essas mudanças teriam necessariamente que atingir o mundo do trabalho de alguma forma, principalmente porque alguns setores patronais e acadêmicos consideravam a legislação em vigor inadequada, porque, segundo eles, aumentava o custo da produção, o desemprego, a informalidade e reduzia a competitividade da produção nacional no mercado internacional. Entretanto, as tentativas de reforma do governo teriam que enfrentar um arcabouço institucional que já definia incentivos complexos aos parlamentares que se tornavam gradualmente menos dependentes da máquina administrativa do Estado (que na ditadura chegava ao extremo de escolher abertamente

⁴⁹ Para se ter noção do poder dos sindicatos nos anos 1980 e do reflexo que a atividade sindical combativa tinha sobre o setor produtivo, basta observar que, ao longo dos anos 1980, o número de greves bateu recorde mundial, acumulando, em 1998, 132 milhões de jornadas perdidas.

alguns parlamentares) e mais vinculados a atores sociais externos ao processo político institucionalizado, como sindicatos e financiadores de campanha.

3.5. Reforma sindical na Nova República

Junto com as reformas estruturais desencadeadas pelo Governo Collor, veio a discussão das leis trabalhistas que, por sua vez, trouxe consigo novos projetos de reforma sindical. Em 1991, o governo enviava ao Congresso o Projeto de Lei nº 821/91, que em seguida foi desmembrado em dois PLs distintos, o nº 1.231/91 e o nº 1.232/91, os quais tratavam, respectivamente, da organização sindical e da negociação coletiva. Contudo, a resistência a esses projetos no Congresso foi tão forte que logo se mostraram inviáveis. Os PLs receberam tantas emendas que sua proposta original foi completamente distorcida. Além disso, ambos os projetos foram rejeitados pelo relator, Aldo Rebelo (PC do B).

Nesse momento, ficou claro o embate entre a Comissão do Trabalho, Administração e Serviço Público⁵⁰, formada majoritariamente por parlamentares de esquerda e/ou ligados ao sindicalismo e o governo. A comissão defendia a efetivação dos direitos conquistados na Constituinte, por meio de uma regulamentação que tornasse o artigo 8º uma realidade ainda mais forte no quadro institucional brasileiro. Por sua vez, o governo, nas palavras de Siqueira Neto, queria

“promover pura e simplesmente o desmantelamento das leis do trabalho, retirando a harmonia do sistema vigente através de uma desregulação controlada. No primeiro projeto (...) havia uma expressa intenção de controlar a existência dos sindicatos. Contudo, o substitutivo inverteu as expectativas do Poder Executivo através de uma formulação defensiva, mantendo a

⁵⁰ Que permanecerá como o canal de acesso ao processo decisório parlamentar preferido pelo movimento sindical.

estrutura atual com o acréscimo de algumas garantias”
(OLIVEIRA, 2002, p. 298).

Não sendo capaz de fazer passar seu projeto pela Comissão de Trabalho, Collor criou a Comissão de Modernização da Legislação do Trabalho, cujos trabalhos não obtiveram qualquer importância, pois, quando a comissão terminou seu relatório, seu principal idealizador já havia sofrido processo de *impeachment*.

Apesar de terem bloqueado as propostas do governo Collor, os parlamentares da Comissão de Trabalho não foram capazes de aprovar, em plenário, suas propostas alternativas. Isso porque o jogo de coalizões, enquanto os projetos estavam na comissão, era basicamente o de parlamentares de esquerda e ligados a sindicatos *versus* governo; quando a reforma foi encaminhada para o plenário, surgiram os parlamentares que apoiavam, pelo menos em parte, as propostas do governo. Assim, quando a correlação de forças tornou-se mais complexa, a idéia de reforma perdeu seus apoios e permaneceu o estado de coisas criado pela Constituinte.

Com o *impeachment*, o debate no Congresso Nacional foi esvaziado e transferido para arenas externas ao Poder Legislativo. Foram criados o Fórum Capital/Trabalho (1991/1992), pela Universidade de São Paulo, e o Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil, promovido pelo Ministério do Trabalho (1993). Esses fóruns não produziram resultados práticos, mas serviram para expor a posição dos atores nacionais envolvidos no processo decisório das políticas públicas de trabalho.

Basicamente, tornou-se possível identificar três posicionamentos diferentes com relação à reforma sindical:

- 1) *Reforma geral*: essa corrente era composta pela CUT, pelo Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE) e pela recém criada Força Sindical. Defendia o fim da unicidade sindical e uma completa reformulação das

relações trabalhistas baseada, essencialmente, nas resoluções da OIT. Contudo, a única que mantinha firme sua posição sobre a questão era a CUT, visto que o PNDE e a Força Sindical em certos momentos se manifestaram como atores “dignos de confiança e abertos ao diálogo” e com isso aproximaram-se da idéia de flexibilização das relações trabalhistas.

2) *Flexibilização das Relações Trabalhistas*: composta pela Fiesp, CNA, CNI, Febraban e pela Associação Brasileira de Recursos Humanos (ABRH), essa vertente defendia a desregulamentação das relações trabalhistas, postulando uma reforma que colocasse os acordos pactuados em local de trabalho como superiores aos direitos e obrigações previstos em lei, sem, contudo, alterar as bases tradicionais do sindicalismo patronal. A única exceção era a ABRH que defendia o fim da unicidade sindical e do “imposto” sindical, porém, é preciso observar que a ABRH não compunha o sistema confederativo.

3) *Reforma Parcial*: esta vertente agremiava a maioria dos sindicatos de trabalhadores e empregadores, os quais estavam reunidos em um amplo leque de confederações (Confederação Brasileira dos Trabalhadores em Informática – CBTI, Confederação Nacional dos Transportes – CNT, Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos – CNTM, Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura – Contag, Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT/Confederação) mais a CGT-Central. Defendiam, *grosso modo*, a manutenção das relações trabalhistas vigentes, com mínimas alterações.

Por fim,

“as propostas reveladas nesses fóruns encerravam objetivos muito distintos e visavam ora a adoção de novos instrumentos de representação coletiva e de contração articulada, ora a

desregulamentação e ao aumento da flexibilidade das relações de trabalho, ora a simples preservação do sistema de relações de trabalho. Os adeptos da reforma global investiam na contratação coletiva articulada como meio de ampliar o poder dos sindicatos na regulação do trabalho; os defensores da desregulamentação enfatizavam que as mudanças deveriam ser pautadas por novos imperativos de produtividade e competitividade, voltando-se para o interior da empresa e priorizando a redução dos custos do trabalho; e os defensores da reforma parcial limitavam-se a resistir a qualquer mudança que pusesse em risco o sistema vigente, considerado uma salvaguarda diante da ofensiva neoliberal que já estava em curso” (OLIVEIRA, 2002, p. 306).

Durante o governo Itamar, não houve mais nenhuma tentativa efetiva de transformação da legislação trabalhista. Isso se deve, provavelmente, ao caráter transitório de seu governo, combinado com o momento político e econômico desfavorável a mudanças polêmicas, bem como à postura do presidente que era muito pouco entusiasta das mudanças implementadas por Collor. As discussões trabalhista e sindical em arenas institucionalizadas tiveram uma pausa de aproximadamente dois anos, sendo retomadas com todo vigor nos dois mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com especial ênfase para a questão dos direitos individuais, cuja flexibilização era defendida pelo governo como um meio essencial de combate ao desemprego crescente na segunda metade da década de 1990.

3.5.1. Reforma sindical na Nova República – a Era FHC

O governo FHC representou um ponto de inflexão na política trabalhista em um contexto de crise econômica e predomínio das teses neoliberais⁵¹. Com o governo da

⁵¹ C.f. Bresser-Pereira (2003).

coligação PSDB-PFL, a influência dos sindicatos laborais mais dinâmicos, que até 1994 tinham sido importantes formuladores da política trabalhista, foi reduzida e ampliou a capacidade de pressão dos sindicatos patronais que, tendo acesso direto ao Palácio do Planalto, puderam ver o aumento da quantidade de iniciativas vindas diretamente do governo sem consultas prévias ao conjunto dos atores membros do subsistema das reformas trabalhista e sindical. Tais iniciativas tinham como principal norte a desregulamentação das relações de trabalho e esse foi o espírito de todas as propostas enviadas pelo governo ao Congresso Nacional.

Além disso, o movimento sindical, nesse grave contexto de crise, estava passando por fortes transformações. O novo sindicalismo passou a disputar espaço com outra linha de movimento, o “sindicalismo de resultado”, cuja principal representante era a Força Sindical⁵². Esse novo estilo de movimento sindical era formado pelos quadros do sindicalismo oficial que perdera espaço para a CUT nos anos 1980 e novos sindicalistas que eram contra a postura combativa da década anterior e apregoavam uma concertação social entre trabalhadores e empregadores, por meio de uma “cooperação conflitiva” que, basicamente, significava abdicar de posições fortes e combativas em favor do diálogo com o empresariado, da cooperação com o Estado e de práticas assistenciais aos sindicalizados. Essa postura vai se desenvolver ao longo dos anos 1990 e, a partir da metade dessa década, até os sindicatos mais confrontadores passaram a adotar parte desse ideário.

A perda de espaço do novo sindicalismo nos anos 1990 deve-se basicamente à sua insistência na criação de um sindicalismo com extremada ênfase no seu caráter de novidade. Segundo Santana (1999, p. 114,115, grifo nosso), tal enfoque

“acabou impedindo que [o novo sindicalismo] desse a devida atenção às dificuldades historicamente experimentadas pelo

⁵² C.f. Alves (2000, p. 54).

movimento dos trabalhadores no Brasil. Por isso, talvez, não tenha podido sequer desviar-se dos obstáculos, reproduzindo práticas que tanto diziam combater [tais como a colaboração com o Estado e o amparo a práticas populistas]”.

A primeira atitude do governo FHC em relação ao subsistema do trabalho foi a reformulação do Ministério do Trabalho (MTb), que passou a se chamar Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). As conseqüências práticas dessa reformulação foi o esvaziamento, dentro desse órgão, da área de relações do trabalho e enfraquecimento do já frágil diálogo entre governo e entidades. Além disso, o foco do Ministério foi redirecionado para que se tornasse um instrumento mais eficaz de combate ao crescente desemprego. Assim, as políticas de formação profissional foram colocadas como as principais ações do MTE⁵³.

Além dessa reformulação do principal órgão executivo do trabalho, cujos efeitos na sociedade só poderiam ser sentidos no médio prazo (algo em torno de uma década), o governo FHC adotou diversas medidas que tinham a intenção de ter impacto imediato, sendo seus principais objetivos a flexibilização e desregulamentação do mercado de trabalho. As principais medidas implementadas no primeiro mandato de FHC foram:

A) A Medida Provisória (MP) nº1.053, de 30 de junho de 1995 sobre fixação de salário e demais condições de trabalho. Possibilitava, entre outras coisas, que os salários fossem ajustados por meio de convenção coletiva;

B) MP nº 572, de 29 de abril de 1997, estipulou a fixação do mínimo sem qualquer referência aos indicadores usualmente utilizados para estabelecê-lo;

C) Portaria nº 865, de 14 de setembro de 1995, que alterou os critérios para a execução da fiscalização das condições de trabalho, abrindo espaço para quebra de direitos;

⁵³ Com o chamado “Pacote Trabalhista” de 1998, essas políticas tornaram-se ainda mais importantes para o governo, pois a coligação candidata à reeleição defendia que essas políticas poderiam reverter o quadro de altíssimo desemprego gerado pela política macroeconômica.

D) Denúncia da Convenção 158 da OIT, que trata dos limites para a dispensa imotivada. A justificativa oficial do governo para essa denúncia seria a incompatibilidade da Convenção com o novo contexto da economia global;

E) No serviço público, os Decretos nº 2.028 e nº 2.032, de 11 de outubro de 1996, que estabeleceram limites para aumento e gastos com pessoal;

F) Também no serviço público, a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de julho de 1998, pôs fim ao regime jurídico único e facilitou a contratação de servidores regidos pela CLT.

G) A MP nº 1.620, que alterou a vigência das cláusulas de acordos e convenções coletivas, facilitando suas revisões – assim os empregadores poderiam celebrar novos acordos sempre que se achassem em meio a uma crise de lucratividade.

H) Interpretação da Lei de Cooperativas⁵⁴ de maneira que essa lei servisse como base para a facilitação da quebra de direitos individuais por meio da contratação sem recolhimento dos encargos sociais (pela lei, qualquer grupo de pessoas poderia se unir para prestar serviços a empresas e órgãos públicos, como se fosse uma cooperativa. O problema é que surgiram muitas cooperativas de trabalhadores irregulares que serviam apenas para agremiar pessoas para trabalhar sem contratos regulares).

I) Proposta de flexibilização da jornada de trabalho com ou sem redução do salário.

J) Criação do banco de horas como alternativa à hora-extra.

Com relação à questão sindical, é possível dizer que, no bojo do plano de flexibilização, estava a idéia de possibilitar, entre outras coisas, maior autonomia aos sindicatos em relação à lei para celebrar contratos coletivos. A prova disso vai se

⁵⁴ Lei nº 8.949, de 9 de dezembro de 1994.

apresentar nas propostas do segundo mandato, quando o governo chega a propor que, quando as convenções e acordos firmassem entendimento diverso daquele da lei, deveria prevalecer o acordado sobre o legislado. Mas, no primeiro momento da Era FHC, outros aspectos fundamentais das relações trabalhistas concernentes a direitos coletivos e à organização sindical foram deixados de lado em favor do esforço de desregulamentação do mercado de trabalho em prol da competitividade e redução do custo de mão-de-obra.

O movimento sindical poderia ter apresentado alternativas a todas as medidas que eram colocadas na mesa. Todavia, os entraves de sua organização (que nem constou da pauta de reformas) obstaram tal possibilidade. A organização que prevalecia nesse momento (e ainda vige) não foi capaz de sobrepor-se à divisão do movimento sindical, marcadamente aquela divisão que existia entre os herdeiros do novo sindicalismo (ex. CUT) e os propositores do sindicalismo de resultados (ex. Força Sindical). Some-se a isso o contexto econômico, arrocho salarial, reestruturação econômica e aumento do desemprego, nada favorável a uma postura mais combativa⁵⁵.

3.5.2. Reforma sindical na Nova República: o Pacote Trabalhista de 1998

O chamado “Pacote Trabalhista” de 1998, apesar de ter sido apresentado no último ano do primeiro mandato, pode ser visto mais como uma peça eleitoral para a campanha à reeleição do que como um plano trabalhista que realmente surtiu efeitos práticos. Esse pacote seria uma resposta às constantes manifestações dos trabalhadores contra o crescente desemprego e continha uma série de medidas que visavam flexibilizar ainda mais o mercado de trabalho, uma vez que a tônica de flexibilização e desregulamentação como meio de combate ao desemprego perpassou os dois mandatos de FHC.

⁵⁵ Nesse momento, assiste-se uma redução paulatina do número de greves e o aumento de manifestações públicas como *shows* e passeatas em favor do emprego.

O pacote trabalhista reafirmava algumas das medidas expostas na seção anterior e acrescentava outras, tais como a permissão para contratação por prazo determinado independentemente da natureza da atividade empresarial, sem possibilidade de adquirir permanência e além de poder sofrer a suspensão do contrato individual de trabalho de 2 a 5 meses para o empregado participar de curso ou programa de qualificação. É neste momento também que, pela primeira vez, vai se falar em alterar alguns aspectos da estrutura sindical, trazendo à baila debates importantes sobre representação e viabilidade financeira dos sindicatos. Entre outras coisas, o pacote propunha o fim da unicidade sindical, a substituição da contribuição compulsória por uma negociada, a restrição ao direito de greve e uma revisão do papel da Justiça do Trabalho⁵⁶.

“A base dessas proposições estava expressa na Proposta de Emenda Constitucional nº 623/98, que pretendia alterar os artigos 8º, 111 e 114 da Constituição Federal. No caso específico do artigo 8º, as mudanças sugeridas consagravam o princípio da liberdade sindical, previam que a lei não poderia exigir autorização do Estado para fundação de sindicato, ressalvado o registro como pessoa jurídica na forma da lei civil, e vedavam qualquer intervenção ou interferência do poder público na organização e funcionamento dos sindicatos” (OLIVEIRA, 2002, p. 323).

Dessa forma, a proposta de reforma dos instrumentos sindicais, apesar de, segundo seus defensores, basear-se na idéia de ampliação da liberdade sindical, era acompanhada por um projeto de lei que regulava essa liberdade, restringindo-a significativamente, prevendo, ademais, um prazo excessivamente curto de 12 meses para a adaptação dos atores às novas regras.

⁵⁶ Projetos de lei que acompanhavam a reforma: PL nº 1.802/96, que restringia o direito à greve e previa penalidades para as entidades sindicais em casos de greves consideradas ilegais, e PL nº 3.003/97, que dispunha sobre a contribuição negociada para custeio do sistema confederativo.

Outro aspecto importante do projeto era a clara intenção de ampliar a negociação direta entre empregado e empregador no local de trabalho, pulverizando as negociações trabalhistas. Além disso, a PEC nº 623/98 também visava a redistribuir as atribuições das entidades sindicais, de forma que

“ao sindicato cabia a defesa dos interesses coletivos das categorias na sua integralidade, nas mobilizações, negociações coletivas e nos processos de dissídios coletivos; a defesa dos direitos individuais perante a Justiça do Trabalho; e a assistência no pagamento de verbas rescisórias. À federação cabia a coordenação das negociações, a prestação de assistência e representação de sua base territorial, e a defesa dos interesses coletivos e direitos individuais de trabalhadores não organizados em sindicatos. E à confederação cabia a prestação de assistência e representação perante os Tribunais Superiores e de assessoria técnica perante os órgãos públicos em que os interesses profissionais e previdenciários da categoria fossem objeto de discussão e deliberação” (OLIVEIRA, 2002, p. 324,325).

A resposta a essas propostas veio em 1999, com a articulação das entidades sindicais dos trabalhadores no Congresso, utilizando novamente um instrumento que se mostrara bastante eficaz na Constituinte de 1988: o DIAP, que ficou responsável pela organização da Frente Parlamentar de Entidades Sindicais em Defesa da Organização Sindical e do Emprego, que, por sua vez tinha como missão retirar da pauta do Congresso a PEC 623/98.

O manifesto de criação da Frente Parlamentar contava com o apoio expresso de todas as centrais e das principais confederações, sendo a Força Sindical a única entidade

de expressão nacional a ficar de fora da frente⁵⁷. Nesse manifesto, as entidades afirmavam que a PEC era uma agressão ao sistema sindical, já demasiadamente fragilizado pelas conseqüências da política macroeconômica e do cenário sócio-econômico vivido pelo país.

Diante da articulação quase uníssona do movimento sindical de trabalhadores, do tímido apoio dos principais sindicatos patronais⁵⁸ e da grave crise social e econômica que o país enfrentava em 1999 (a qual minou significativamente o nível de aprovação e de apoio ao governo), o governo percebeu-se fragilizado e declinou de sua proposta, em função de seu alto potencial de impopularidade. Assim, a reforma trabalhista e, com ela, a sindical, foram relegadas a um segundo plano, para fazer parte de um grupo de “reformas de segunda geração”, as quais seriam levadas a efeito após a implantação das reformas emergenciais.

Diante da mobilização contra o pacote trabalhista de 1998 – especialmente contra a PEC 623/98 –, só tiveram prosseguimento as propostas que deram origem à Emenda Constitucional nº 24, que extinguiu as vogais do trabalho; à Lei nº 9.958, de 12 de janeiro de 2000, que permitiu às empresas e sindicatos constituírem comissões paritárias para a conciliação prévia de conflitos individuais de trabalho, visando reduzir os acionamentos da Justiça do Trabalho; e à Lei 9.957, de mesma data, que instituiu o processo sumaríssimo na Justiça do Trabalho. Acrescente-se o fim das vogais do trabalho na Justiça Trabalhista.

⁵⁷ A Força Sindical, desde sua criação, em 1993, tentou apresentar-se como uma entidade responsável, voltada para o diálogo e não para a confrontação, capaz de ser confiável tanto aos trabalhadores, quanto ao governo e aos empregadores. Essa postura fez com que a Força não abraçasse com entusiasmo nenhuma causa. Luis Antônio de Medeiros, a principal voz da Força no Congresso, é um exemplo claro dessa postura ambígua, pois mesmo quando declarava publicamente ser contra as reformas propostas pelo governo, votava paulatinamente a favor da agenda do Executivo e, quando foi relator da PEC 623/98, sugeriu apenas alterações marginais ao projeto.

⁵⁸ O empresariado estava com sua atenção voltada mais para a política monetária e cambial que afetava seus interesses de forma mais imediata. E a reforma que mais ocupava seu pensamento era a tributária. Com relação às reformas trabalhista e sindical, os sindicatos patronais eram a favor da desregulação dos direitos individuais, mas se dividiam quando a discussão passava para o campo dos direitos coletivos, pois, por exemplo, boa parte do custeio das entidades patronais se dá por meio da contribuição obrigatória.

Essas mudanças na Justiça do Trabalho ocorreram devido a quatro fatores principais: (a) quase não havia quem defendesse publicamente os magistrados classistas, cargos que se tornaram cabides de políticos decadentes e de amigos privilegiados, logo, a única resistência clara que houve foi orquestrada pelos próprios vogais, mas não teve sucesso; (b) a institucionalização formal das comissões prévias foi apenas a chancela oficial de uma prática que já existia em alguns locais específicos e já era defendida por diversas entidades patronais e laborais; (c) a Justiça do Trabalho já estava sendo pressionada para fazer mudanças em função dos debates da reforma do Judiciário; e (d) as medidas que visavam a desobstruir a Justiça do Trabalho não obstavam as possibilidades constitucionais dos atores, que sempre poderiam recorrer a outros caminhos para solucionar seus litígios nem que fosse necessário ir até o Supremo Tribunal Federal – STF.

Quando desistiu da reforma global proposta na PEC 623/98 e dos seus projetos de lei acessórios, o governo reconheceu também que uma mudança de tamanha magnitude só poderia ser levada a cabo após um processo de negociação prévia entre governo, trabalhadores e empregadores. Foi o que afirmou Francisco Dornelles ao assumir a pasta do Trabalho. Porém, o reconhecimento limitou-se ao discurso, pois, na prática, as negociações não ocorreram, e o ministro passou todo seu período na pasta, tentando implantar mudanças que tinham como objetivo aumentar a importância das convenções coletivas sobre a legislação, de forma que se viabilizasse a flexibilização dos direitos previstos em lei e até mesmo na Constituição⁵⁹.

Do conjunto de reformas implantadas durante os oito anos de FHC, é possível perceber uma tentativa contínua de reduzir os custos de produção e aumentar a competitividade nacional por meio da desestruturação da ordem institucional trabalhista

⁵⁹ Os alvos favoritos das críticas de Dornelles eram os artigos 7º e 179 da Constituição e o 618 da CLT.

derivada de 1988. Nesse sentido, as principais conseqüências das mudanças que o governo conseguiu emplacar nesse período com o apoio do empresariado foram:

“(...) o fim da política salarial e do reajuste do salário mínimo com base na inflação, a participação nos lucros ou resultados de empresa (PLR), a utilização das cooperativas profissionais, o contrato por prazo determinado, o banco de horas, a suspensão do contrato de trabalho, o regime de contrato em tempo parcial e o afrouxamento da fiscalização” (OLIVEIRA, 2002, p. 336).

Além disso, ficou evidente que

“o estímulo à negociação direta entre empregados e empregadores a partir dos locais de trabalho foi outro objetivo perseguido pelo governo federal e explicitado nos instrumentos de desindexação salarial, na utilização da PLR como instrumento de remuneração variável, nas normas sobre contrato por prazo determinado, banco de horas, regime de tempo parcial e nas comissões de conciliação prévia. O interesse em fomentar a ‘livre negociação’ revelou-se, porém, bastante tortuoso em virtude da subordinação das negociações coletivas à gestão de curto prazo da política econômica e à inexistência de fundamentos para o exercício da atividade sindical e da própria negociação no âmbito da empresa.

Não se esboçou (...) qualquer garantia de acesso à informação da empresa, de representação sindical no local de trabalho, de inibição à dispensa imotivada e de combate a práticas anti-sindicais. Houve, também, iniciativas que representaram um claro desestímulo à atividade sindical, com a denúncia da

Convenção 158 da OIT, a limitação da presença sindical na negociação da PLR e o fim da cláusula de ultratividade dos acordos coletivos. Outras, como as comissões de conciliação prévia, abriram a possibilidade de concorrência [entre] os sindicatos pela representação dos trabalhadores. E, no caso da PLR, a participação sindical só foi assegurada por conta da pressão exercida pelos próprios sindicatos”. (OLIVEIRA, 2002, p. 336,337, grifo nosso).

Todavia, o principal das propostas enviadas ao Congresso por FHC não foi aprovado em função de diversos fatores. Primeiramente, não havia uma coalizão duradoura e convicta da necessidade de reformas do tipo das que eram propostas, os sindicatos tinham suas divergências e, divididos, não serviriam como base de sustentação para nenhuma proposta. O governo não podia contar com o apoio das entidades patronais, pois estas, apesar de serem a favor da flexibilização dos direitos individuais, não pretendiam negociar a organização sindical e, além disso, não eram entusiastas da reforma trabalhista, pois entendiam que a crise de crescimento não era apenas decorrente dos custos do trabalho, esse seria apenas um dos fatores que aumentavam o custo de produção no Brasil, o grande problema mesmo seria a política macroeconômica em vigor (com destaque para a política de juros altíssimos que mantinha uma paridade fictícia entre o real e o dólar, tornando o câmbio uma barreira à exportação).

Some-se a esse quadro o fato de os sindicatos laborais, apesar de apresentarem divergências em seu conjunto, compartilharem a opinião de que as mudanças propostas acarretariam severos prejuízos à atividade sindical e aos direitos individuais dos trabalhadores, gerando riscos demasiadamente indesejados diante dos supostos benefícios (incertos) da política defendida pelo governo. Assim, firmaram uma coalizão

coesa contra as mudanças, cujo poder de barganha, contudo, era bastante reduzido em função do contexto econômico do país e do mundo (especialmente após a série de crises que se abateu sobre as bolsas do México, da Rússia e da Ásia), e mesmo sendo essa coalizão capaz de organizar-se e barrar uma série de pontos do pacote trabalhista, ela não foi capaz de impedir que coalizões *ad hoc* do governo com o empresariado fizessem passar outros importantes pontos da agenda governamental para a área trabalhista.

Além disso, reformas mais amplas não foram capazes de aglutinar o apoio necessário para ser bem sucedida em nenhum dos setores envolvidos no subsistema. Os principais opositores foram os sindicatos dos trabalhadores, os operadores do direito (que não viam com bons olhos as mudanças operadas na Justiça do Trabalho e tinham medo de sofrer transformações perniciosas em um nicho de mercado bem vantajoso para advogados, promotores e juízes) e boa parte dos sindicatos patronais (que foram quase unânimes em se posicionar contra a reforma sindical)⁶⁰. Ainda que os trabalhadores tenham passado a ver as reformas trabalhista e sindical como temas inevitáveis de debate, percebiam nessas reformas um sério perigo para a ordem institucional que lhes garantia uma série de vantagens. A possibilidade de abrir mão desses direitos tornou-se ainda mais desconfortável quando a implantação de várias medidas de desregulamentação não surtiu o efeito de reduzir o desemprego como era prometido, mas o que se observou logo após essas medidas foi justamente o contrário⁶¹, ou seja, os trabalhadores perderiam não só direitos, mas também os postos de trabalho.

Por fim, no que diz respeito propriamente à reforma sindical, as

“... iniciativas [do governo FHC] não chegaram a alterar formalmente as normas jurídicas sobre organização sindical e

⁶⁰ Em meados da década de 1990, pesquisa amostral da CNI revelou que 65,5% dos seus sindicatos eram a favor da unicidade sindical e da contribuição compulsória, e 94,6% deles dependiam do “imposto” para sobreviverem.

⁶¹ Pochmann e Moretto (2002) mostram que a taxa de desemprego em relação à população economicamente ativa no Brasil aumentou em 320% depois da reforma trabalhista. Do conjunto de países latino-americanos que implementaram reformas semelhantes, apenas El Salvador, Honduras e México apresentaram leves quedas do desemprego, sendo que o Panamá reduziu sua taxa de desemprego pela metade (isso em um conjunto de 15 países).

negociação coletiva ou a natureza das instituições públicas encarregadas da regulação do trabalho, mas revelaram uma clara tendência à desregulação de direitos sociais e ao aumento da flexibilidade das relações de trabalho. Se de fato houve resistências a mudanças na legislação sindical, esse não parece ter sido o objetivo sistematicamente perseguido pelo governo, que voltou sua atenção menos para o artigo 8º e mais para o 7º da Constituição Federal, bem como para outros dispositivos da CLT relativos aos direitos individuais dos trabalhadores (...) No que se refere especificamente às relações de trabalho, esse processo [de modernização conservadora] foi, em certa medida, facilitado pela limitação histórica dos instrumentos de representação e negociação coletivas, pelo alto grau de flexibilização do mercado de trabalho no Brasil e pela própria situação de fragilidade do movimento sindical ” (OLIVEIRA, 2002, p. 347, grifo nosso).

3.6. A Reforma sindical no início do governo Lula: controvérsias em torno da PEC Vicentino

O governo do Partido dos Trabalhadores assumiu tendo que enfrentar as diversas e, em muitos aspectos, antagônicas expectativas que giravam em torno do governo de um partido que, pelo menos até meados dos anos 1990, tinha todos os atributos de um partido que Duverger classificaria como de massas. Isso ao mesmo tempo em que tinha o compromisso de campanha de desempenhar todo esforço possível para gerar aproximadamente 10 milhões de novos empregos. Novamente, um dos pontos que foram suscitados foi a “necessidade” de proceder uma reforma trabalhista, dentro da qual sempre esteve inserida, ainda que de forma marginal, a reforma sindical.

No entanto, ciente do grau de complexidade envolvido em uma reforma dessa amplitude, o governo petista, desde a campanha eleitoral (quando evitava entrar em detalhes a respeito da reforma trabalhista), afirmava que qualquer medida com o intuito de modificar a legislação do mundo do trabalho seria precedida por uma ampla negociação com os representantes dos setores sociais envolvidos. De fato, uma tentativa de diálogo social foi estabelecida logo no primeiro ano do mandato de Lula. Além disso, no que diz respeito à ordem da discussão, o seu foco foi transferido do artigo 7º para o 8º. Em termos práticos, isso significou a priorização do debate dos direitos coletivos em detrimento da deliberação dos direitos individuais do trabalho – que mais interessava ao patronato.

Contudo, antes que o governo viesse a público com suas propostas, os deputados federais Vicentinho e Maurício Rands do PT tentaram adiantar o debate (o que os colocaria como as referências no assunto dentro Congresso) e apresentaram a PEC nº 29/03, fortemente baseada nas propostas históricas do novo sindicalismo, do PT e da CUT. A proposta instituía o fim da unicidade sindical, previa a extinção gradual da contribuição compulsória e a sua substituição por uma contribuição negociada, bem como a instituição da negociação nos locais de trabalho. A idéia, que estava em alta no fim do governo FHC, de colocar o negociado como mais relevante que o legislado não foi abordado, refletindo inclusive uma consonância com o novo governo que não estava disposto a tratar desse assunto.

Provavelmente, os propositores da PEC esperavam que, diante do contexto favorável que se lhes afigurava com a vitória de Lula e de suas posições institucionais privilegiadas⁶², o sucesso de sua PEC era bem provável. Contudo, apesar da sintonia existente entre essa proposta e a posição da maioria dos quadros do governo e do PT, a reforma gerou um sério desconforto para ambos, pois a estratégia dos dois

⁶² Vicentinho era presidente da CTASP e, segundo fonte do PT, Rands é considerado um dos deputados mais influentes da bancada do governo em questões sindicais.

parlamentares saltou um ponto básico e fundamental do projeto de reforma sindical do governo: a fase de negociação externa ao Poder Legislativo. Desde a campanha eleitoral, o governo já afirmava que antes de qualquer proposta ser enviada ao Legislativo, ela seria previamente negociada com os atores sociais mais representativos do subsistema sindical. Além disso, a sintonia entre as idéias históricas do grupo no poder e a proposta fez com que a PEC parecesse uma idéia do governo e como tal foi apresentada pela mídia, gerando transtornos sérios para o PT e, internamente, no partido, para os dois parlamentares, especialmente para o Deputado Vicentinho⁶³, que tinha assumido a coordenação de defesa ao projeto.

O resultado foi que, além dos naturais opositores à reforma (i.e., aqueles atores que seriam contra a reforma não importa quem a fizesse, como ou quando), a PEC 29/03 foi atacada pelo governo e pelo próprio PT, que já tinham em mente a implantação do Fórum Nacional do Trabalho (FNT). Assim, a única saída plausível que se apresentava ao seu principal proponente foi o pedido de arquivamento do projeto, feito em março de 2005. E todas as atenções voltaram-se para o FNT.

3.7. Conclusão

Neste capítulo, foram expostas as origens e a evolução do subsistema sindical até os primeiros meses do governo Lula. A análise histórica também permitiu um breve estudo dos principais momentos do desenvolvimento do subsistema, de maneira que as estratégias e as interações das coalizões envolvidas em cada momento de inflexão puderam ser analisadas, concedendo uma explicação sucinta, com base nos pressupostos analíticos da literatura adotada, das razões pelas quais a reforma sindical chegou ao século XXI com a configuração que chegou.

A reforma sindical no primeiro governo Lula é objeto dos próximos capítulos, sendo que, primeiramente, serão apresentados os marcos institucionais e o contexto nos

⁶³ A expressão mais nítida do desgaste sofrido pelo parlamentar foi o fato de nem sequer ter assumido a relatoria da proposta de reforma entregue ao Congresso pelo Ministro Berzoini em 2005.

quais se desenvolveu a reforma nesse período e, em seguida, parte-se para a análise do processo, focalizando o posicionamento e o comportamento dos grupos (variáveis independentes) e, mais adiante, são avaliados os resultados do primeiro mandato de Lula em termos de política sindical (variável dependente).

Quadro 2: Evolução do Subsistema da Reforma Sindical (1946-2003)

Fase	Contexto Mundial	Contexto Nacional	Proposta	Atores	Resultado
Intervalo Democrático (1946–1964)	Vitória das democracias liberais capitalistas no ocidente e prólogo da bipolaridade (EUA x URSS) Construção do Estado de Bem-Estar social	Redemocratização forçada e controlada. Governo Dutra. Constituinte de 1946.	Promover liberdade e autonomia sindical, acabando com todos os instrumentos de intervenção do Estado nas entidades.	PCB, minoria do PTB (a favor) X UDN, PSD, maioria do PTB (Contra)	<i>Status quo</i>
Ditadura Militar (1964–1979)	Bipolaridade Ápice e crise do Estado de Bem-Estar social nos países centrais.	Ditadura	Novos mecanismos de controle sindical, esvaziamento dos sindicatos como instâncias de representação coletiva e ampliação das suas atividades de caráter assistencial. Centralização da política salarial, ampliação da flexibilidade das regras de contratação e demissão e restrição dos conflitos trabalhistas aos locais de trabalho, proibição de manifestação dos trabalhadores.	Militares (Arena e MDB)	Todas as medidas foram aprovadas
Redemocratização Figueiredo (1979–1985)	Crise internacional, declínio da URSS, ascensão do neoliberalismo nos EUA e na Inglaterra.	Abertura controlada e crise da dívida. Início da “Década Perdida”.	Aprovação da Convenção 87 da OIT. Fim da unicidade sindical e do monopólio da contribuição compulsória.	Governo, CUT e sindicatos ligados ao “novo sindicalismo” (a favor) X Confederações patronais e federações laborais (contra)	Passa na Câmara, mas não segue adiante: <i>Status quo</i>
Redemocratização Sarney (1985–1990)	Fim da Guerra Fria. Decadência da URSS e do socialismo real. Crise da dívida na América Latina.	Primeiro governo civil (Coalizão conservadora – Aliança Democrática). Ampliação de direitos civis. “Década Perdida”. Inflação (estagflação). Constituinte.	Revogação dos controles estatais impostos pelos militares (mais autonomia e liberdade). Projeto de Lei nº 164/1987 que viabilizaria o pluralismo sindical e previa o fim gradual do “imposto” compulsório.	Cúpula do MTE pluralista. X Ampla coalizão pró <i>status quo</i> formada por representantes patronais, pelos “operadores do direito” e por parte da burocracia governamental e, além disso, vasta maioria dos sindicatos trabalhadores se contentava com as pequenas mudanças que lhes tinham conferido um significativo grau de autonomia e liberdade	<i>Status quo</i> Com mais liberdade e autonomia
Constituinte (1987–1988)	Idem	Idem	Anteprojeto: pluralismo sindical e contribuição negociada.	PT e as minorias do PMDB, PFL, PDS e PL / CUT e alguns sindicatos (a favor) X PCB, PC do B, PDT, PSB e maiorias do PFL, PMDB, PDS e PL / Confederações patronais e federações laborais (contra)	Reafirmação do <i>Status quo</i> , mas com muitas contradições – tentativa de acomodação

Nova República Collor (1990–1992)	Desmantelamento da URSS Predomínio do ideário neoliberal e seu avanço para os países em desenvolvimento Programas de reformas na América Latina.	Primeiro governo civil eleito diretamente. Finalização do processo de abertura política. Reformas de Estado (segundo previsto no primeiro Consenso de Washington). Abertura econômica unilateral. Plano de desestatização. Reestruturação econômica e aumento do desemprego, seguido e de hiperinflação.	PL nº 1.231/91 e nº 1.232/91, sobre organização sindical e negociação coletiva (governo). Reafirmação do texto constitucional e ampliação da autonomia e liberdades sindicais (CTASP).	Parlamentares da CTASP (esquerda e sindicalistas) (a favor) X Governo + base aliada (contra)	<i>Status quo</i>
Nova República FHC (1995–2002)	Expansão econômica mundial. Crises das Bolsas (Ásia, Rússia e México). Crise Argentina. Emergência da China (ingresso na OMC).	Plano real. Plano de estabilização (paridade, arrocho fiscal e juros altos). Reformulação do MTb para MTE. Aumento do desemprego e redução do salário real. Prioridade para mudanças nas leis trabalhistas.	Não houve proposta de reforma sindical no primeiro mandato. Segundo Mandato: PEC 623/98: redefinia o papel das entidades, aumentava sua responsabilidade em caso de greve, restringia sua atuação e ampliava o contato direto entre trabalhador e empregador. Prevalência do negociado sobre o legislado.	Frentes Parlamentar de Entidades Sindicais em Defesa da Organização Sindical e do Emprego + principais entidades laborais (-Força) X Governo + Confederações empresariais + Força Sindical	<i>Status quo</i>
Nova República Lula (início de 2003)	Guerra no Iraque. Emperramento da Rodada de Doha, em Cancun (OMC) Crescimento.	Manifestações populares de apoio ao novo presidente. Relações pacíficas entre Executivo e Legislativo. Lançamento do Programa Bolsa Família, ProUni e outros programas de distribuição de renda e outros programas sociais (Criação do MDS). Altos juros, alto risco Brasil e crescimento pífio.	PEC Vicentinho.	Sem coalizões de apoio. Resistência das centrais sindicais e do sistema confederativo laboral e patronal	PEC retirada após gerar sério mal-estar no governo

CAPÍTULO 4 – A REFORMA SINDICAL NO PRIMEIRO GOVERNO LULA: ATORES, CONTEXTO E INSTITUIÇÕES

A reforma sindical no primeiro governo Lula⁶⁴ tem início, de fato, com a criação do FNT, que se deu pelo decreto presidencial nº 4.796, de 29 de julho de 2003, no âmbito do Conselho Nacional do Trabalho do MTE, responsável pela sua organização e funcionamento. O fórum funcionou de agosto de 2003 a março de 2006, somando 118 dias de reuniões e mais de mil horas de trabalho, considerando-se todos os trabalhos que deram origem à PEC 369/05 e ao seu acessório infraconstitucional, o Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais.

Este capítulo apresenta uma tipologia dos atores que interagiram no processo decisório da reforma sindical no período de 2003 a 2006, traz um breve resumo do arcabouço institucional no qual se desenvolveu a reforma e faz uma breve leitura do contexto em que ela foi debatida. A idéia é situar o leitor com os grupos que participaram do processo estudado, definir a estrutura de incentivos e limitações que se apresentou a esses grupos e que contribuiu para modelar sua interação e os seus comportamentos – focalizando principalmente as novidades institucionais que surgiram no período em tela.

4.1. Atores envolvidos no processo decisório da reforma sindical no primeiro governo Lula

Com o processo de consolidação da democracia formal-representativa na década de 1990, o início do século XXI assistiu à proliferação do número de grupos em praticamente todas as áreas de política, assim, o debate da reforma sindical que se processou a partir de 2003 contou com a participação de uma quantidade bem maior de grupos do que aquele que se observava há duas ou três décadas atrás. Ao longo do período que antecede a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder, o debate da

⁶⁴ No meio governamental, há uma resistência de assumir a proposta de reforma que saiu do FNT como sendo do governo, ainda que tenha sido entregue ao Presidente da Câmara, Severino Cavalcanti, pelo Ministro do Trabalho e Emprego, Ricardo Berzoini. Por isso, neste trabalho, referimo-nos sempre à reforma *no* governo Lula não *do* governo Lula.

reforma sindical foi ampliando o conjunto de atores interessados em influenciar diretamente em seu andamento, tornando os jogos de pressão, coalizões e equilíbrios ainda mais complexos do que os de alguns poucos anos antes.

O acréscimo do número de atores relevantes é resultado principalmente da organização dos trabalhadores, que criaram inúmeras entidades novas e, além disso, reformularam suas estratégias diante do novo quadro governativo que se apresentava em 2002. Porém, a ação de outros atores, como os operadores do direito, tornou-se mais clara com a institucionalização de arenas mais abertas para o debate.

Como resultado do desenvolvimento da *área* sindical até o primeiro governo Lula, é possível afirmar que os principais atores envolvidos no debate da reforma sindical atualmente podem ser distribuídos em cinco grandes grupos:

1) *Atores governamentais (governo e burocracia)*: como atores governamentais classificamos todos os agentes públicos que estão executando funções de governo, isto é, ocupam cargos em função de sua responsabilidade com relação à implementação de um programa de governo específico. Faz parte desse grupo a burocracia ocupante de cargos de confiança de médio e alto escalão (exemplo: ministros e secretários do Ministério do Trabalho e da Casa Civil, coordenadores gerais das agências governamentais envolvidas, assessores especiais etc).

2) *Operadores do direito (magistrados, promotores e advogados trabalhistas)*: são os indivíduos que formam um grupo específico de profissionais cuja área de atuação está estreitamente vinculada ao mundo do trabalho. Compõem este grupo os magistrados do trabalho, os promotores do Ministério Público do Trabalho e os advogados trabalhistas⁶⁵.

⁶⁵ Nesta pesquisa são tomados como representantes desse conjunto de atores os porta-vozes do TST, do Ministério Público, da Anamatra, da ANPT e da Abrat.

3) *Parlamentares*: são os membros do Congresso Nacional, mas no caso desta pesquisa, o foco fica basicamente sobre os deputados federais, uma vez que os projetos de reforma sindical não têm passado sequer da Câmara e, no que diz respeito à Convenção 87 da OIT, não há indícios de que os Senadores irão debetê-la tão cedo. Há uma maior preocupação também com os membros da CTASP e com os parlamentares que possuem laços estreitos com o sindicalismo empresarial ou laboral, pois, a princípio, esses seriam os principais alvos e instrumentos de pressão desses grupos dentro do parlamento.

4) *Trabalhadores*: são consideradas as principais centrais sindicais e as principais confederações de trabalhadores, com a preocupação de limitar a pesquisa àquelas instituições que realmente têm demonstrado sua posição na intenção de influenciar o destino da política de alguma forma⁶⁶.

5) *Empregadores*: são consideradas as principais confederações empresariais dos principais ramos da economia nacional⁶⁷.

Esses atores interagiram em contexto marcado por velhas e novas instituições, as quais estavam inseridas em complexo contexto social (interno e externo). Juntos, contexto e instituições moldaram a estrutura de incentivos e restrições que delimitaram, nortearam ou influenciaram a ação dos atores estudados.

4.2. Marcos institucionais

Em termos institucionais, o primeiro governo Lula trouxe importantes modificações para o processo decisório da reforma sindical. A maior inovação foi a criação do Fórum Nacional do Trabalho (FNT), que passou a conviver com as arenas deliberativas tradicionais (Câmara, Senado, suas comissões e plenários), funcionando como preâmbulo dessas arenas. Paralelamente à estrutura oficial, foi criada, por parcela

⁶⁶ Os representantes dos trabalhadores estudados são CUT, Força, Cat, CGT, CGT-B, CNTI, Contratuh e membros do FST.

⁶⁷ CNI, CNC, CNA, CNT, CNF, Febraban e Fiesp.

do movimento confederativo dos trabalhadores, uma nova arena deliberativa, o Fórum Sindical dos Trabalhadores (FST). A descrição dessa estrutura institucional é o objeto desta seção.

4.2.1. Antigas e novas arenas

As arenas de debate e deliberação da reforma sindical, se tomarmos a idéia mais ampla desses termos, seriam desde os grupos de fábricas que se interessam pelo tema até o Congresso Nacional. Contudo, essa abrangência de conceito não é possível, porque incorreríamos no erro de, com um conceito muito amplo, não sermos capazes de apreender a realidade estudada. Portanto, para efeito desta pesquisa, são consideradas apenas as arenas formalmente constituídas, isto é, aquelas que possuem um documento instituidor e algum tipo de estatuto que regulamente o seu funcionamento e propósito. Além disso, essas arenas devem ser devotadas à discussão da reforma sindical e, pelo processo decisório que lhe for próprio, definir documentos que sirvam para, pelo menos, tentar conformar o formato final da política pública.

Assim sendo, a primeira arena que deve ser considerada, e também a mais antiga, é o Congresso Nacional. Uma vez que, desde 1946, sempre houve deliberações razoavelmente democráticas acerca do tema (com exceção do intervalo ditatorial) e essa instituição foi um espaço privilegiado de debates, negociações, pressões, entendimentos e desentendimentos. Apesar de ser possível subdividir essa arena em quatro (os plenários das duas casas e suas respectivas comissões temáticas, responsáveis pelos assuntos atinentes ao mundo do trabalho), atualmente, a principal área de interação entre os tomadores de decisão e os grupos de pressão é a Câmara dos Deputados e, dentro desta, a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP). É também nessa comissão que a maioria das mais recentes tentativas de reforma tem fracassado. Isso se deve ao fato de a Câmara ser uma arena com mais pontos de acesso ao processo decisório, logo, mais acessível aos grupos que podem pressionar 513 indivíduos

diferentes – isso exige um esforço maior dos grupos, mas, por outro lado, a multiplicidade de opções faz com que uma gama maior de interesses encontre espaço para representação. Ademais, a Câmara é a porta de entrada de muitos políticos em início de carreira e que têm nas máquinas dos sindicatos uma importante fonte de voto que não podem desprezar para se reelegerem⁶⁸.

Tendo assistido sucessivos fracassos de reformas tentadas pelos governos anteriores, o governo Lula, em seu primeiro mandato, decidiu investir numa estratégia que já era uma reivindicação de vários grupos de pressão, e chamou os principais atores sociais envolvidos no processo da reforma sindical para um debate externo ao Congresso com o objetivo de estabelecer consensos em torno de uma proposta que fosse capaz de vencer os obstáculos da pressão na fase legislativa.

Essa diretriz, que já tinha sido cogitada em outros momentos, só assumiu uma forma pragmática nos últimos anos. Tendo como base o fomento do diálogo social e o tripartismo, tentava-se a consolidação de um novo padrão de relacionamento trabalhista. A idéia seria uma ampla discussão com a sociedade e com todos os atores da sociedade. No entanto, a única medida mais efetiva foi a criação do Fórum Nacional do Trabalho (FNT) como um espaço de negociação entre os três tipos de atores principais envolvidos no processo de reforma (trabalhadores, governo e empregadores). O fórum foi criado em 2003 e tem funcionado com o objetivo de construir textos setoriais da reforma que estejam embasados no máximo de consenso possível⁶⁹.

⁶⁸ O Senado não é inune à pressão dos grupos, porém, o número de pontos de acesso é bem reduzido (seja pelo pequeno número de parlamentares, seja pela pequena quantidade de comissões), acrescente-se a isso o fato de a eleição para o Senado ser majoritária, não proporcional, o que faz com que os senadores respondam a estímulos um tanto quanto distintos daqueles dos deputados.

⁶⁹ Os membros do FNT são: (i) representantes do governo: representante do Ministério da Fazenda, Chefe de Gabinete do Ministro do Ministério do Trabalho e Emprego, presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, presidente do Conselho Nacional do SESI, relator da Comissão Especial da Reforma Trabalhista da Câmara dos Deputados; Francisco Siqueira Neto (Advogado), Presidente do Senado Federal, Secretário de Recursos Humanos do MPOG, representante da Casa Civil da Presidência da República, Secretário-Adjunto de Relações do Trabalho/MTE, Secretário de Relações do Trabalho/SRT/TEM, Otávio Brito Lopes (Consultor Jurídico/MTE); Presidente da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), representante do Ministério da Educação, representante do Ministério da Previdência, representante do Ministério da Saúde; presidente da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço

Contudo, nem todos os atores sociais relevantes tiveram uma opinião favorável ao FNT e formaram uma nova arena, o Fórum Sindical dos Trabalhadores (FST), que delimita mais uma coalizão de sindicato de trabalhadores do que uma arena efetiva de debate – uma vez que, em poucas horas de reunião, um documento final foi logo elaborado e aprovado por consenso, apontando que os atores que se reuniram nessa arena deliberaram muito pouco e já vieram para o FST com opiniões (convergentes) formadas. Mas, em todo caso, o FST serviu para que diversas confederações e algumas centrais debatessem e firmassem uma posição consensual a respeito da reforma apresentada pelo FNT. Com base em seu manifesto⁷⁰, o FST expôs a posição que seus instrumentos de pressão estariam defendendo no Congresso⁷¹.

Quadro 3: arenas deliberativas da reforma sindical

Arenas do Subsistema Sindical		
Antigas	Novas	
Congresso Nacional	FNT	FST ⁷²

Público da Câmara dos Deputados, Secretário Executivo/MTE, Secretário da Reforma do Judiciário/MJ, presidente da Comissão Especial da Reforma Trabalhista da Câmara dos Deputados; (ii) representantes dos trabalhadores: CUT, CGT, CGT-B, CAT, Força Sindical, SDS e CONTRATUH; (iii) representantes dos empregadores: CNI, CNC, CNT, CNF, CNCA e CNA. É preciso salientar que nem todos os membros representantes da bancada do governo possuem voto, como é o caso da ANAMATRA, do SESI e da ANPT.

⁷⁰ C.f. Anexo D.

⁷¹ Os membros do FST são: Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria (CNTI), Confederação Nacional dos Trabalhadores do Comércio (CNTC), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres (CNTT), Confederação Nacional de Profissionais Liberais (CNPL), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviário e Aéreo, na Pesca e nos Portos (Conttmaf), Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito (Contec), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Comunicações e Publicidade (Contcop), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Educação e Cultura (CNTEEC), Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos (CNTM), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade (Contratuh), Confederação Nacional dos Trabalhadores do Amianto (CNTA), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde (CNTS), Confederação dos Servidores Públicos Do Brasil (CSPB), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee), Confederação Nacional dos Trabalhadores no Vestuário (CNTV), Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis (Cobrapol), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGT-B), Central Autônoma dos Trabalhadores (Cat), Confederação Nacional dos Trabalhadores (CBTE), União Sindical Independente (USI), CCT.

⁷² O Fórum Sindical dos Trabalhadores é considerado uma arena apenas pelo fato de ter havido um debate em torno de um tema e com diversos atores, porque, a rigor, esse fórum reuniu atores que já tinham visões semelhantes, firmadas e publicadas individualmente por seus mecanismo de comunicação. O FST serviu apenas para que essas posições individualizadas fossem compiladas em uma proposta que servisse de base para uma PEC alternativa à do FNT.

Câmara		Senado			
Plenário	CTASP	Plenário	CAS		

4.2.2. Estrutura de governança do Fórum Nacional do Trabalho

O FNT foi construído com o objetivo de ser um fórum tripartite e paritário, capaz de reunir as três categorias históricas do mundo do trabalho: empregadores, trabalhadores e governo. Além disso, buscou-se trazer para dentro do fórum representantes de pequenos e micro-empresendimentos e de novas formas de produção, entendidas como criadoras de novas formas de relações trabalhistas.

O fórum foi dividido nos seguintes órgãos: coordenação, plenária representativa, comissão de sistematização e grupos temáticos. De acordo com sua coordenação,

“O FNT é composto por nove Grupos Temáticos, nos quais estão em pauta todos os assuntos relativos à reforma sindical e trabalhista; uma Comissão de Sistematização, que tem a tarefa de consolidar o trabalho dos grupos temáticos; e uma Plenária, que é a instância máxima de deliberação do Fórum. Todas essas instâncias contam com igual número de participantes de trabalhadores, governo e empregadores” (SIQUEIRA NETO, no prelo, p. 12).

A Coordenação Técnica do FNT elabora a agenda dos debates que se iniciam dentro dos grupos temáticos. As decisões desses grupos são encaminhadas à Comissão de Sistematização, responsável por compilar os apontamentos dos grupos e encaminhar o resultado de seu trabalho à Plenária Representativa.

Figura 1: Estrutura organizacional do FNT



Fonte: Brasil, 2005, p. 9.

A Coordenação é composta por sete membros do Ministério do Trabalho e Emprego⁷³.

Os Grupos Temáticos são constituídos pelos seguintes temas: a) Organização Sindical; b) Negociação Coletiva; c) Sistema de Composição de Conflitos; d) Legislação do Trabalho; e) Organização Administrativa e Judiciária; f) Normas Administrativas sobre Condições de Trabalho; g) Qualificação e Certificação Profissional; h) Micro e Pequenas Empresas e Outras Formas de Trabalho⁷⁴. Cada Grupo temático é composto

⁷³ Segundo o Regimento Interno do FNT, compete a essa Coordenação: a) Coordenar e garantir as atividades e o bom funcionamento do FNT; b) Convocar as reuniões ordinárias da Plenária Representativa, bem como as reuniões extraordinárias, a seu critério ou por solicitação de mais de uma das bancadas representativas; c) Presidir as reuniões ordinárias e extraordinárias da Plenária Representativa na forma estabelecida por este Regimento; d) Convocar e presidir as reuniões da Comissão de Sistematização; e) Convocar as reuniões dos Grupos Temáticos; f) Quando necessário, promover mesas de negociações especiais sobre questões relevantes referentes aos temas em discussão; g) Nomear os relatores e mediadores dos Grupos Temáticos mediante consulta prévia às respectivas bancadas dos trabalhadores e dos empregadores; h) Dirimir dúvidas relacionadas à compreensão de cláusulas contidas neste Regimento.

⁷⁴ Compete aos Grupos Temáticos: a) Realizar as discussões e negociações sobre suas respectivas agendas, com base em Relatórios Temáticos preparados pela Coordenação do FNT, e dentro dos prazos estabelecidos no Cronograma de Atividades apresentado pela Coordenação do Fórum, com o objetivo de forjar posições consensuais sobre cada uma das questões apontadas nos referidos Relatórios Temáticos; b)

por 18 membros (6 da bancada do governo, 6 da dos trabalhadores e 6 da dos empregadores). As deliberações de cada grupo são coordenadas por um mediador e um relator indicados pela Coordenação do FNT.

O foco principal do fórum são três grupos de trabalho – Organização Sindical, Negociação Coletiva e Sistema de Composição de Conflitos – para os quais as bancadas devem direcionar pelo menos 1/3 de seus membros.

A Comissão de Sistematização é composta por 21 membros, sendo seis de cada bancada mais três membros indicados pelo Grupo Temático sobre Micro e Pequenas Empresas e Informalidade⁷⁵.

A Plenária Representativa⁷⁶ é composta por 69 membros, sendo 20 indicados pelas Centrais Sindicais e demais entidades dos trabalhadores que foram chamadas a participar do FNT, 20 indicados pelas entidades das classes empresariais, 20 indicados pelo Ministério do Trabalho e Emprego e 9 indicados pelo Grupo Temático sobre Micro e Pequenas Empresas e Informalidade, criado no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Cada bancada teve de nomear um coordenador e coordenador adjunto além de um membro suplente para cada membro a que tem direito.

Em todas as instâncias do FNT, o processo de decisão segue a mesma lógica: formação do consenso. Todavia, as questões sobre as quais não se firmava um acordo consensual eram sinalizadas em cada documento, mas permaneciam como parte dele,

Produzir um relatório, após cada reunião, contendo as questões acordadas, bem como as divergências, que deverão ser detalhadamente assinaladas.

⁷⁵ Compete a esta Comissão: a) Acolher e apreciar contribuições referentes aos temas em discussão no FNT que sejam encaminhadas por personalidades e instituições da sociedade civil; b) Responder de forma criteriosa as propostas encaminhadas ao FNT por personalidades e instituições da sociedade civil; c) Acolher e apreciar os relatórios elaborados pelas Conferências Estaduais do Trabalho, bem como o resultado de outras atividades que vierem a ser promovidas pelas DRTs; d) Sistematizar e discutir os conteúdos dos Relatórios Preliminares, buscando a ampliação da base de consenso alcançada pelos Grupos Temáticos; e) Quando necessário, promover mesas de negociações especiais sobre questões relevantes referentes aos temas em discussão; f) Solicitar junto à Coordenação do FNT a participação e o apoio de técnicos da OIT e de outras instituições governamentais e/ou não-governamentais; g) Preparar, com base nas conclusões dos Grupos Temáticos, Relatórios Parciais, bem como o Relatório Final a ser submetido à apreciação da Plenária Representativa.

⁷⁶ As atribuições dessa Plenária são: a) Propor, com base nos temas previstos neste Regimento, novos pontos para discussão nos Grupos Temáticos; b) Analisar os Relatórios Preliminares dos Grupos Temáticos, bem como o Relatório Final, que será elaborado pela Comissão de Sistematização.

até mesmo no documento elaborado pela Plenária Representativa, para que o governo arbitrasse os dissensos. Essa atribuição, que fez do governo o ator mais poderoso no FNT, foi amplamente utilizada na formulação dos dois documentos finais que representam o trabalho do FNT no período entre 2003 e 2006 (a PEC e o Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais). Contudo, essa competência, como será visto adiante, foi duramente criticada pelos outros participantes do fórum, que viram nessa ferramenta, que o governo julgou legítima, um traço de autoritarismo desnecessário, capaz de pôr todo o processo a perder, caso fosse mal utilizada⁷⁷.

É preciso observar ainda que os atores que participavam dos debates do FNT não estavam isolados do mundo, antes sofriam pressões de diversas naturezas e eram constrangidos por fatores sobre os quais não tinham controle direto ou mesmo indireto. Tais fatores eram provenientes do contexto social amplo em que se desenrolava a reforma, o qual é objeto de uma breve análise na próxima seção.

4.3. O Contexto da reforma sindical no primeiro governo Lula

Uma abordagem do contexto em que se desenrolou a reforma sindical no primeiro governo Lula, por mais superficial que seja, revela um conjunto de situações ricas em contradições que fornecem um ambiente rico para a análise do processo decisório. O governo Lula contou com mudanças drásticas no ambiente político, combinadas com um sentimento de desilusão dos movimentos sindicais com laços históricos com o PT e com um ambiente político estável, mas até certo ponto constrangedor, em termos de crescimento econômico e desenvolvimento social.

Em termos políticos, é possível dividir o primeiro governo Lula em dois momentos que se contrastam. No início do mandato, o governo veio embalado de uma vitória numérica e simbolicamente expressiva, uma vez que o presidente tinha sido eleito com a maior votação (em termos absolutos) de todos os tempos e, além disso, era

⁷⁷ O governo alegava que, por ser o representante do Estado, deveria manter uma reserva de poder que garantisse a segurança deste.

o primeiro presidente oriundo das classes populares e com fortes raízes no movimento operário.

A cerimônia de posse do novo mandatário foi um sinal do seu primeiro ano de governo e, em certa medida, do segundo. Aclamado por ampla parcela da população, o novo presidente representava a esperança de que os anos de estagnação econômica e de exclusão social seriam superados. E, justamente por essa popularidade, a oposição – ou pelo menos parte dela – mostrou-se tímida em suas posições, pois os riscos de opor-se abertamente a um governante que possuía índices elevados de aprovação popular eram muito altos. Assim, diante da indefinição de parcela da classe política, o governo pôde articular a ampliação de sua base aliada e passar boa parte de sua agenda legislativa, incluindo a controversa reforma da previdência.

Até meados de 2004, o governo, no ambiente político, contava com um contexto que lhe era bastante favorável, mas logo começaram os revezes. O primeiro deles foi o caso Waldomiro Diniz, assessor direto do Palácio do Planalto, estopim da primeira CPI, que serviu para incendiar a oposição que buscava espaço para enfrentar o governo abertamente e, pela primeira vez no mandato de Lula (2003-2006), houve quem cogitasse seu *impeachment*. Todavia, os trabalhos dessa CPI, como os de outras, não chegaram ao conhecimento do grosso da população, cujas parcelas assalariadas experimentavam os resultados do melhor ano econômico do primeiro governo Lula, quando o país cresceu 4,5%, com significativo aumento dos postos de trabalho, especialmente daqueles postos de baixa ou média remuneração.

Entretanto, a partir do caso Waldomiro, o jogo da oposição passa a ser o do “quanto pior melhor”⁷⁸ e o governo passa a enfrentar as dificuldades de não possuir uma coalizão ampla e estável. Nesse momento, destacam-se as atuações das bancadas do

⁷⁸ Estratégia que, sem importar com as conseqüências, visa dificultar ao máximo a governabilidade para obstar a implementação do plano de governo do Executivo, inviabilizando a permanência de quem estiver no cargo.

PFL e do PSDB, sobressaindo-se as atuações de políticos como Arthur Virgílio, Alberto Goldman, Rodrigo Maia e ACM Neto.

Por outro lado, o governo se enfraquecia e caminhava para uma crise de governabilidade, tendo crescentes dificuldades para impedir CPIs e articular sua base parlamentar em torno de seus projetos. A fragilidade da coalizão governamental deveu-se, provavelmente, a dois fatos: primeiramente, à má distribuição dos prêmios eleitorais, já que vários ministérios e milhares de cargos comissionados do Executivo foram lotados por petistas, foram mal distribuídos entre os membros da base governista, os quais, por diversas vezes, vieram a público para reclamar dessa distribuição dos despojos eleitorais, e, em segundo lugar, à relutância de parcela do PT em trazer o PMDB para a base aliada. Por não compor a base aliada, os votos do PMDB, quase sempre decisivos, tornavam-se mais difíceis de serem conquistados, sendo necessário a concessão de várias benesses que, em alguns casos, eram excessivas e poderiam ser evitadas se o PMDB compusesse a base aliada anteriormente, como era o desejo de José Dirceu, voto vencido na cúpula do PT.

Para tentar contornar essa situação, o Ministro das Relações Institucionais foi substituído e o PMDB chamado para a base aliada. Mas o pior ainda estava por vir. O que se assistiu em 2005 foi o maior turbilhão que o PT já enfrentou em toda sua história.

O ano de 2005 inicia-se com a eleição de Severino Cavalcante (PP) para a presidência Câmara dos Deputados, sendo que essa eleição não contemplou a base governista mais central com nenhum cargo da Mesa da Casa Iniciadora. Severino não possuía nenhuma expressão política e era o perfeito representante do baixo clero e da tática oposicionista do “quanto pior melhor”. A mesa da Câmara, até a eleição de Aldo Rebelo (PC do B), da base governista, foi o sinal verde para que o governo ficasse os dois anos seguintes do mandato na defensiva.

Em 2005, o abalo maior deveu-se ao escândalo do Mensalão, que tomaria conta dos noticiários de maio de 2005 a meados de 2006, sempre combinado com algum tipo de investida contra “homens do governo”, que surgiam como emblemas do Palácio do Planalto, como foi o caso de Antonio Palocci, Ministro da Fazenda e mentor da política econômica responsável por “acalmar” o mercado em relação ao governo Lula, ou do comandante de linha de frente do governo, como o Ministro da Casa Civil, José Dirceu, que além de ter perdido o cargo de ministro foi cassado no processo do Mensalão. A todo tempo, a oposição buscou meios de atingir o presidente Lula, que, por sua vez, teve de partir para um governo mais personalista e de negociação mais direta com a base aliada.

No plano externo, o governo, além de ter que enfrentar a desconfiança do mercado em relação à política econômica que adotaria, também teve que demonstrar aos analistas⁷⁹ mais temerosos que as posições políticas mais radicais do PT histórico não fariam o Brasil se alinhar a políticos considerados inconvenientes, irresponsáveis, nacionalistas radicais e populistas, como Hugo Chaves.

Além disso, o primeiro governo Lula enfrentou um ambiente ambíguo de crise política e crescimento econômico mundial. No plano político, as relações internacionais enfrentavam os desdobramentos do 11 de setembro e do conseqüente recrudescimento das relações ocidente-orientes, e mais uma vez a América Latina tinha um papel secundário na geopolítica mundial. Do lado econômico, assistiu o entrave da Rodada de Doha, com o notório impasse de Cancun, e teve como principal fracasso a incapacidade de fazer o país acompanhar o ciclo de crescimento mundial.

No plano interno, por um lado, além do crescimento pífio, o governo teve que enfrentar a grave crise da agricultura (que trouxe péssimos resultados eleitorais em algumas regiões), os juros elevados e a dificuldade de investimento, acompanhada da

⁷⁹ Especialmente dos EUA.

queda de investimento externo direto e da evasão de investimentos produtivos. Por outro lado, o país obteve alguns sucessos que foram considerados essenciais para o crescimento e desenvolvimento social que experimentou no período. Os saldos positivos recordes da balança comercial, a redução, ainda que tímida, da pobreza e a criação de aproximadamente 7 milhões de postos de trabalho.

Esses resultados positivos, que atingiram diretamente significativa parcela da população, aliados ao sucesso de diversos programas sociais, como o Bolsa Família e o ProUni, serviram para contrabalancear os prejuízos da crise política e ajudaram na reeleição de Lula – que ainda foi ameaçada, no último momento por uma trapalhada fenomenal do PT paulista no episódio da compra do dossiê das ambulâncias. Não obstante o sucesso eleitoral, a seqüência de escândalos, denúncias e processos surtiram um grave efeito sobre o governo, que foi forçado à defensiva praticamente durante os 18 últimos meses do mandato, o que certamente influenciou no andamento do cronograma de reformas do primeiro mandato Lula.

5.4. Conclusão

Neste capítulo, foram apresentados os atores que interagiram no processo decisório da reforma sindical (do período de 2003 a 2006), bem como as instituições e os contextos que interferiram no comportamento desses atores. Assim, agora é possível passar para uma análise que aponte como o comportamento desses atores contribuiu para a reforma sindical ter tido o destino que teve no primeiro mandato do governo Lula. O próximo capítulo é dedicado a analisar o primeiro momento da reforma sindical no governo do PT. Em seguida, são apresentados e discutidos os resultados dessa primeira etapa. Por fim, a análise será encerrada com o estudo da segunda fase do processo.

CAPÍTULO 5 – PRIMEIRA FASE DO PROCESSO DECISÓRIO DA REFORMA SINDICAL NO GOVERNO LULA: O FÓRUM NACIONAL DO TRABALHO

A reforma sindical no governo Lula pode ser dividida em dois momentos: a fase do Fórum Nacional do Trabalho (FNT) e a fase legislativa, na Câmara dos Deputados. Esse capítulo é dedicado à análise da primeira fase. Logo serão estudados aqui os momentos que antecederam o estabelecimento do fórum, sua formação e seu funcionamento. Assim, são analisadas questões como: quem estruturou o fórum, quem definiu os participantes, como foi a interação dos participantes e qual o relacionamento entre os comportamentos verificados dentro do FNT e o andamento futuro da política.

5.1. O lançamento do Fórum Nacional do Trabalho

O FNT, como visto anteriormente, não é a primeira tentativa do governo de instituir um fórum de deliberação entre os atores mais proeminentes do mundo do trabalho. Todavia, o FNT é a primeira proposta de construir uma arena deliberativa tripartite contínua e com o fito de formular documentos que sirvam de subsídio para a elaboração de projetos legislativos na área trabalhista. Essa atitude inverteu os canais normais de participação dos atores sociais no processo legislativo institucional – os quais tinham no lobby seu principal mecanismo – e mudou a lógica de ação do governo nas reformas estruturais, pois, usualmente, o governo preferia fazer apenas um debate prévio com algum grupo de especialistas e atores com acesso privilegiado para, então, enviar suas propostas ao Congresso, quando a pressão dos grupos atentos se manifestava⁸⁰.

Quando foi lançado, em 2003, o FNT representava a tentativa de cumprir uma agenda de reformas estruturais remanescentes da década de 1990, as quais eram consideradas inevitáveis até mesmo para o movimento sindical, mas ao mesmo tempo, o governo tinha a intenção de cumprir com um compromisso da campanha eleitoral,

⁸⁰ C.f. Alves (2002, p. 71).

segundo o qual não seria tomada nenhuma iniciativa legislativa com o intuito de promover reformas na área trabalhista sem promover uma consulta prévia e ampla aos principais atores sociais envolvidos no mundo do trabalho⁸¹.

Tendo em vista a complexidade do tema e os embates que naturalmente causariam uma reforma ampla no sistema de relações de trabalho, o governo preferiu inverter a ordem do debate e abordar o ponto da pauta que aparentemente seria o menos complexo e que despertaria a atenção mais cuidadosa de um grupo mais restrito de atores, tornando o seu desenvolvimento mais desimpedido. Assim, a ordem das reformas trabalhistas que predominou nos anos 1990 – de primeiro discutir os direitos individuais do contrato de trabalho para depois tratar da organização sindical – foi invertida, assumindo a reforma sindical a ponta da pauta. Segundo fonte do governo, a idéia era resolver a questão da estrutura sindical para tratar da reforma trabalhista em um quadro institucional menos problemático no que diz respeito à legitimidade do sistema sindical e no qual o governo poderia discutir com as entidades tendo noção do grau de representatividade de cada uma.

Sabia-se que, dessa maneira, a reforma despertaria a atenção apenas daquele efetivo de atores intimamente ligados à reforma sindical, pois não havia possibilidade, nessa fase do FNT, de tocar nos direitos individuais dos trabalhadores, uma vez que a idéia era apenas reorganizar as entidades sindicais patronais e laborais. Assim, ao invés de lidar com toda a massa de empregadores e trabalhadores acompanhando cada ponto da pauta, restringir-se-ia o diálogo aos líderes das entidades representativas de cada setor, e ainda assim, às principais dessas entidades.

Ademais, a estratégia do governo partia do diagnóstico de que o direito sindical consagrado pela Constituição de 1988, ao tentar acomodar visões liberais e corporativas no mesmo documento, acabou assumindo feições contraditórias,

⁸¹ Na realidade, a promessa tinha sido a de consultar não apenas os principais atores, mas *todos* os interessados no tema.

“portanto, inoperantes do ponto de vista do diálogo social, da democratização das relações de trabalho e do fortalecimento das negociações coletivas. Os instrumentos mais explícitos da intervenção estatal restritiva da liberdade e da autonomia sindical foram eliminados mediante a consagração de uma particularíssima configuração do princípio da livre associação sindical. Nesse sentido, permaneceram os esteios do sistema estruturado a partir do Decreto 19.770/31, especialmente: a unicidade sindical com ênfase especial para o enquadramento sindical por categorias econômicas, profissional e profissional diferenciada e para o âmbito municipal da representação; o sistema confederativo oficial; a contribuição sindical compulsória desvinculada à filiação sindical; e o poder normativo da Justiça do Trabalho. Além disso, foi criada outra contribuição (confederativa) desvinculada de contrapartidas sindicais em relação aos seus representados” (SIQUEIRA NETO, no prelo, p. 9).

Sendo assim, o governo argumentava a impossibilidade de tratar dos interesses dos trabalhadores e empresários se a estrutura sindical, responsável por representá-los, estava eivada de vícios antidemocráticos e caracterizada por um tipo de gestão que impedia a efetiva representatividade das entidades. Logo, era preciso, primeiro, reformar a estrutura sindical, torná-la mais representativa e democrática para, depois, proceder a uma reforma ampla das relações trabalhistas no Brasil⁸².

A princípio, a intenção do governo era que o FNT tratasse apenas da reforma sindical, sem tocar em reforma trabalhista, pelo menos nos primeiros anos. Todavia,

⁸² É interessante observar, entretanto, que as entidades chamadas para debater a reforma sindical eram, em boa medida, aquelas que se queria reformar.

diante das pressões dos sindicatos empresariais, ficou claro para os articuladores governamentais (notadamente, aqueles que compunham a burocracia comissionada do MTE) que um fórum que tivesse como ponto de pauta apenas a reforma sindical não contaria com o engajamento do empresariado⁸³, o qual possui um sistema representativo bem melhor estruturado e aceito pelos seus representados e cujo interesse político está quase exclusivamente voltado para a flexibilização dos direitos trabalhistas individuais – que, na percepção da maioria dos empregadores, tem relação direta com o desempenho econômico nacional. Diante dessa situação, a pauta do FNT foi antecipada antes do que previa o governo⁸⁴.

Essa ampliação inicial da pauta do FNT, contudo, não gerou grandes problemas para o governo ao longo do funcionamento do fórum, pois a coordenação do FNT, composta apenas por agentes governamentais, liderados pelo Ministro do Trabalho e Emprego, ficou responsável por organizar o fórum, o temário e a pauta das discussões, conferindo ao governo uma ampla vantagem estratégica em relação aos demais atores.

As vantagens desfrutadas pelo governo nessa fase do processo decisório foram cruciais para que a PEC e o anteprojeto fossem produtos muito próximos de suas preferências. Essa predominância da visão governamental, contudo, serviu para enfraquecer o projeto em sua fase legislativa, uma vez que os demais atores acabaram se tornando pouco entusiastas da reforma ou mesmo lhe fizeram franca e aberta oposição⁸⁵.

5.2. Fórum Nacional do Trabalho: O processo de composição das “bancadas”

⁸³ Os atores empresariais que participaram do fórum, a princípio, não estavam interessados em reforma nas entidades sindicais, pois são eles mesmos, sindicatos, que se beneficiam da estrutura sindical existente.

⁸⁴ A integração das duas reformas (sindical e trabalhista) foi um ponto de constante atrito entre o governo e a bancada dos empregadores. Os desdobramentos desse desentendimento serão objeto de análise mais detalhada adiante.

⁸⁵ Falaremos desse ponto mais adiante ao tratar também das vantagens estratégicas que o governo possuía no FNT por coordená-lo, além de permitir-se arbitrar os dissensos para formar consensos.

A escolha dos membros do FNT, isto é, das entidades e instituições que teriam poder de nomear representantes (que não necessariamente teriam que ser institucionalmente vinculados a elas), foi feita pelo governo, seguindo a diretriz da composição tripartite chancelada pela OIT, buscando trazer para o fórum entidades que gozassem de “reconhecimento público e notória representatividade”. Assim, foram formados três grupos de representantes, aos quais se passou a chamar de bancadas: trabalhadores, empregadores e governo.⁸⁶

Para representar os empregadores, foram convidadas as entidades que encabeçam o sistema confederativo patronal, que são as confederações nacionais de cada um dos principais ramos de atividade econômica do país. A seleção dessas entidades foi relativamente tranqüila quando comparada ao processo de composição da bancada dos trabalhadores, mas não passou sem críticas. Os mais fortes questionamentos à escolha das confederações vieram dos sindicatos patronais de base, especialmente das entidades com base nas Regiões Norte e Nordeste, que alegavam a prevalência do Sul e do Sudeste nas confederações nacionais, o que, muitas vezes, fazia essas entidades serem insensíveis às peculiaridades regionais e setoriais.

A escolha dos representantes do governo, talvez a mais tranqüila das composições, foi feita pelo MTE, envolvendo indivíduos ligados aos três poderes da União, mas só o Executivo teve o direito a voz e voto. Os demais tinham direito apenas a voz – o que contrariou bastante as expectativas do Tribunal Superior do Trabalho (TST) e do Ministério Público do Trabalho (MPT), que não se sentiram suficientemente

⁸⁶ A composição tripartite remete aos três principais tipos de atores envolvidos no processo de reforma sindical (governo, trabalhadores e empregadores). O termo “bancada” é utilizado correntemente pelos próprios participantes do FNT para designar os três tipos de atores que participaram do fórum. A intenção do governo era que os grupos se comportassem de fato como bancadas distintas de forma que houvesse apenas três opiniões para serem conciliadas. Todavia, o processo, como se verá, foi bem mais complicado e complexo do que se previa, principalmente em decorrência das divisões dentro da “bancada” dos trabalhadores.

contemplados apenas com acentos na Comissão Nacional de Direito e Relações de Trabalho⁸⁷.

Merece destaque, ainda, a iniciativa do governo de convidar, para o debate, representantes de entidades que estiveram presentes em outros momentos em que a reforma sindical esteve em pauta e se mostraram importantes grupos de pressão. Houve clara preocupação com os operadores do direito (especialmente com a Abrat, Anamatra, MPT e TST), cuja participação nas tentativas de reforma anteriores fora crucial para a formação de opinião dos parlamentares (os principais tomadores de decisão de um processo de transformação da legislação) a favor do *status quo*. A idéia, aparentemente, era trazer os operadores para bem próximo do processo de formação das propostas para que eles não aparecessem, na fase legislativa, como um empecilho ou como fontes de excessivas alterações às proposições.

Porém, a estrutura tripartite não permitia que lhes fosse concedido o mesmo *status* conferido aos membros da bancada do governo *stritu sensu*, dos empregadores e dos trabalhadores. O que poderia ter sido feito, sem ferir a orientação tripartite do fórum, seria dar aos representantes do MPT e do TST acentos como representantes do governo (quanto às associações, seria contraproducente distorcer o conceito do tripartismo a ponto de incluí-las).

Entretanto, o reconhecimento de muitos atores com voto e voz, além de contrariar a estratégia do governo, representaria (1) lançar na arena do FNT mais um conjunto de atores com poder de bloquear as propostas ainda em seu estágio de formação, especialmente considerando que o governo tinha o objetivo de formar propostas com base no consenso. A aliança formada em torno do governo percebia em alguns atores – notadamente nos operadores do direito – uma fonte de risco e

⁸⁷ Criada em outubro de 2003, essa comissão foi pensada para prestar assessoramento direto ao Ministro do Trabalho, formulando diretrizes fundamentadas no estímulo ao tripartismo e na democratização das relações de trabalho. Compõe essa comissão uma série de organizações e de estudiosos, acadêmicos ou não, muitos deles vinculados de alguma forma ao movimento sindical ou ao mundo do trabalho. Entre as organizações mais relevantes estão a Anamatra, a Abrat, o Diap, o ANPT e o Dieese.

instabilidade para pontos que passassem pela reformulação da Justiça do Trabalho, em função da legislação atual representar, para esses atores, um nicho especializado e relativamente exclusivo de atividade econômica e de poder. E (2) conceder excessivo poder a grupos de atores (como o dos operadores do direito) que, apesar de relevantes no processo decisório na arena parlamentar (a mais decisiva), não são decisivos por não possuírem poder de veto,⁸⁸ o que seria dificultar ainda mais o já árduo caminho da reforma sindical.

A representação dos trabalhadores, por sua vez, foi o verdadeiro “calcanhar de Aquiles” da composição do FNT. Como o governo pretendia trazer entidades nacionais de notória representatividade que fossem abrangentes em termo de atividades e contassem com amplo reconhecimento, acabou diante de um sério obstáculo: a baixa representatividade das entidades, atestada pelo baixo índice de filiação dos sindicatos ligados às centrais sindicais e às confederações.

Seria preciso fazer uma escolha entre as confederações e as centrais, e o governo optou pelas últimas por possuírem caráter mais genérico, enquanto as outras, além de representarem setores específicos da economia, podem chegar a representar profissões específicas – como é o caso dos policiais civis. Todavia, essa escolha não resolveu o problema e logo as confederações manifestaram sua oposição à composição da bancada dos trabalhadores. Para sanar esse problema, o governo tentou estabelecer um diálogo com as confederações e, antes do FNT iniciar seus trabalhos, já tinha convocado cinco reuniões com essas entidades para buscar algum tipo de acordo, mas sem sucesso. O Dieese foi chamado para mediar o conflito, mas também sem lograr a conciliação⁸⁹. Em seguida, o governo tentou incentivar as centrais a utilizar suas vagas indicando

⁸⁸ Os operadores do direito que participam diretamente da reforma sindical possuem, no máximo, um poder de veto relativo ou restrito, na medida em que possuem conhecimento técnico e prestígio no campo jurídico que lhes conferem acesso especial ao STF, o qual, de fato, pode vetar uma proposta mesmo depois de sua aprovação pelas Mesas do Congresso.

⁸⁹ Segundo fonte do governo, a razão de essas negociações prévias com as confederações não terem tido resultados positivos está no fato de essas entidades terem firmado posição de princípio contra qualquer mudança e em favor da unicidade sindical, do sistema confederativo e das contribuições compulsórias.

representantes vinculados às confederações. Algumas centrais apoiaram a idéia, mas as confederações não a consideraram satisfatória e continuaram criticando a representatividade do FNT.

Notória foi a atuação da CNTI que, não tendo conseguido seu espaço, desenvolveu uma série de “gestões” (pressão) junto à SRT/MTE até que conseguiu uma cadeira como membro pleno do fórum. Mas sua participação no fórum acabou sendo tímida, restringindo-se praticamente a criticar o fórum em sua plenária final.

O governo, ao fazer o contraponto da representação dos trabalhadores com a dos empregadores e diante da pressão das confederações, chegou à conclusão de que as centrais não poderiam ser as únicas componentes da bancada dos trabalhadores, optando por uma composição híbrida com predominância das centrais. Formou-se a bancada com cinco centrais (sendo que existem cerca de dez centrais sindicais no Brasil) e duas confederações.

As opções do governo, no momento de formar uma bancada híbrida, teriam sido pautadas pelo critério de representatividade⁹⁰, uma vez que teriam sido escolhidas as entidades com maior índice de filiação. Contudo, a formação da bancada revelou problemas que se tornariam nítidos na fase parlamentar da reforma, como se verá adiante. Ademais, a queixa das confederações também chegava a ponto de observar, acertadamente, que as centrais tinham interesses especiais na reforma que não necessariamente estava em sintonia com todo o movimento sindical: primeiramente, as centrais seriam reconhecidas como entidades representativas dos trabalhadores, podendo participar de negociações coletivas em âmbito nacional; em segundo lugar, passariam a compartilhar dos recursos recolhidos pelas entidades sindicais filiadas e, por fim, tornar-se-iam os órgãos mais importantes do sindicalismo nacional em função

⁹⁰ A inserção da CNTI deixa claro que esse não foi o único critério.

da estrutura piramidal que era defendida pelos interlocutores do governo, das confederações patronais e das próprias centrais.

A estratégia do governo com relação à representação dos trabalhadores foi duplamente desastrosa. Basicamente, ao formar uma bancada mista, o governo abriu espaço para a contestação não só das centrais que ficaram de fora como também das confederações. Além disso, ao escolher contemplar o sistema de representação laboral por meio principalmente das centrais, fez com que as confederações se sentissem sub-representadas, gerando atrito com as entidades que foram as principais responsáveis por barrar, pelo menos, duas reformas na década de 1980 e uma na Era FHC⁹¹.

Por fim, para fechar o panorama das entidades que compunham o FNT, é preciso citar o Grupo Temático sobre Micro e Pequenas Empresas e Novas Formas de Trabalho, criado no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), que, respeitando o princípio da paridade, envolve grupos sociais diversos. Esse grupo funciona de forma independente e encaminha suas resoluções diretamente à Comissão de Sistematização do FNT.

5.3. O FNT em funcionamento⁹²

Ao iniciarem-se os trabalhos do Fórum Nacional do Trabalho, era possível detectar uma coalizão tácita entre o governo, a CUT e a Força Sindical (FS)⁹³, que contava com o apoio condicional das entidades empresariais. Essa coalizão ditaria os rumos do debate e, ao final dos trabalhos da primeira fase do FNT, viu as suas posições prevalecerem e passarem quase por inteiro para os documentos finais elaborados pelo Ministério do Trabalho (MTE).

⁹¹ C.f. Quadro 2: Evolução do subsistema da reforma sindical (1946-2003).

⁹² O foco da análise concentra-se no Grupo Temático da Organização Sindical que, por abordar a questão da unicidade sindical e do custeio das entidades, tornou-se o mais controverso dos GTs, gerando os maiores desentendimentos surgidos no processo decisório dessa reforma.

⁹³ A FS, apesar de ter se mantido bem próxima das posições do governo durante o fórum, não foi um membro uníssono da aliança do governo. Esse ponto será detalhado adiante.

Esse grau de sucesso da coalizão que acompanhava o governo deve-se, além do nível de afinidade entre os atores que a compunham, em grande parte, aos recursos de que dispunha dentro do FNT. Primeiramente, é preciso observar que o MTE (1) tinha precedência para firmar a pauta, o que significa poder de agenda; (2) possuía prerrogativa de definir a estrutura do fórum, seus prazos e composição; (3) coordenava todos os espaços deliberativos; e, principalmente, (4) foi o responsável por elaborar os textos finais que foram encaminhados ao Congresso. Com relação a este ponto, um aspecto que suscitou críticas severas ao funcionamento do fórum residiu na atribuição regimental que reservava ao governo a possibilidade de arbitrar os dissensos, fazendo prevalecer seu ponto de vista quando os consensos não fossem alcançados. Diante do protesto de vários dos membros do fórum – com destaque para o representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria (CNTI), pelo lado dos trabalhadores, da Confederação Nacional da Indústria (CNI), pelos empregadores – o governo argumentou que não poderia, na posição de representante do Estado e responsável último pelo andamento da reforma, abrir mão da sua reserva de poder.

O fato é que com todo esse contingente de recursos, o governo e seus aliados puderam contar com significativo controle sobre a máquina e o funcionamento do FNT. Isso, somado à distribuição das preferências dos atores, explica o fato de o teor dos documentos finais ser muito próximo da posição sustentada pelo governo antes do FNT começar seus trabalhos⁹⁴.

A coalizão, que foi hegemônica no FNT, teve no governo e na CUT seus principais expoentes. Aliás, é preciso observar que boa parte dos quadros comissionados do MTE, especialmente da Secretaria de Relações do Trabalho (SRT), onde está alocado o FNT, eram compostos por sindicalistas formados no seio da CUT, especialmente de sua seção paulista – o que contribuiu para um maior alinhamento entre

⁹⁴ C.f. capítulo 6.

as posições do governo e a CUT, se consideramos que a cúpula do PT que direcionou os principais movimentos do governo no primeiro mandato era formada principalmente pelos petistas históricos que começaram sua carreira política em São Paulo, a começar pelo próprio Presidente da República, pelo Ministro do Trabalho Ricardo Berzoini, pelo Secretário de Relações do Trabalho Osvaldo Bargas e pelo Ministro da Casa Civil José Dirceu, franco defensor da reforma.

No plano das idéias, a afinidade entre CUT e governo foi perceptível, compartilhando visões muito próximas sobre o diagnóstico de crise do sindicalismo brasileiro, suas causas e soluções mais adequadas. E, juntos, CUT e governo resgataram os principais preceitos do novo sindicalismo concernentes à organização sindical, defendendo a organização pluralista (segundo os moldes da Convenção 87 da OIT) e o fim da contribuição compulsória, sendo que pluralismo e contribuição negociada passam a ser entendidos como duas coisas que não existem separadamente, como “duas faces da mesma moeda”, essenciais para a realização da democracia nas relações de trabalho no Brasil.

Além disso, quando falamos em governo, é preciso salientar que sua posição predominante derivou da postura do PT e não de uma coalizão de partidos. Essa excessiva identificação entre CUT e PT chegou a despertar críticas dos membros do fórum, sendo emblemática a declaração de um dos representantes da CNI:

“A identificação dos pontos de vista do governo com os trabalhadores prejudicou o debate. O governo é PT, PT não é CUT, e já vem com essas idéias há muitos anos. Todos são sindicalistas de longo tempo. Isso influenciou. A imparcialidade vai até um certo ponto, é inerente ao ser humano. Não tendo no governo ninguém que fosse, que tivesse vindo do movimento sindical patronal, não tinha um ponto de equilíbrio. Eram todos

egressos do movimento sindical de trabalhadores. Não havia uma pessoa sequer que tivesse sido do lado patronal.” (SIQUEIRA NETO, no prelo, p. 56, grifo nosso).

A Força Sindical aliou-se à coalizão do governo, mas com certas restrições. Mais precisamente, essa entidade não adotou a idéia do pluralismo irrestritamente, preferindo um modelo híbrido. Segundo sua assessoria de imprensa, “a FS é a favor da reforma sindical e defende unicidade na base e pluralidade para as instâncias maiores. Por exemplo, que tenha apenas um sindicato por categoria em cada município, ou seja, no caso dos metalúrgicos apenas um sindicato no município de São Paulo. A pluralidade pode ocorrer nas Confederações”. Esse ponto de vista era a tentativa de colocar-se como meio termo entre a posição do governo e a dos sindicatos de base – alguns deles de gaveta ou cartoriais – que são defensores árdios da unicidade e das contribuições compulsórias.

Sua postura foi a de defender as centrais como instituições de articulação política dos trabalhadores em nível nacional, concedendo-lhes parte dos recursos arrecadados pelos sindicatos filiados. Assim, fortaleceria significativamente o papel das centrais em âmbito nacional e ao mesmo tempo defenderia uma proposta que estava em sintonia com os apelos de milhares de sindicatos para que não se tocasse no monopólio de representação e arrecadação de que dispõem atualmente⁹⁵.

As demais centrais e confederações de trabalhadores (com exceção da CNTI), em princípio, adotaram uma postura de colaboração com o governo, mas sem que tivessem tomado partido da reforma de maneira definitiva. Apenas compartilhavam a opinião de que era necessária uma reforma que fosse capaz de fortalecer o sindicalismo tão fragilizado pelos anos 1990. Aceitaram participar do debate e, percebendo no

⁹⁵ Os dividendos dessa postura diferenciada em relação à CUT puderam ser sentidos ao final do primeiro mandato do governo Lula, quando o número de sindicatos filiados à CUT aumentou em 5,5%, enquanto a FS teve um aumento de 134% no número de entidades associadas (Valor Econômico, página A-3 de 29 de dezembro de 2006).

reconhecimento das centrais sindicais algo positivo, não fecharam uma postura definitiva.

Contudo, com o desenrolar dos debates no FNT, a Social Democracia Sindical (SDS), a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), a Central Autônoma dos Trabalhadores (Cat), a Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores do Turismo e Hospitalidade (Contratuh) começaram a ser pressionadas pelas suas respectivas bases e pelo sistema confederativo, fazendo com que essas entidades passassem a firmar posição contrária à postura do governo, da CUT e da Força Sindical. O antagonismo chegou ao ponto de CNTI, CAT, CGTB e CGT romperem com o fórum e se associarem ao Fórum Sindical dos Trabalhadores (FST), que se tornou um espaço, ainda que frouxamente institucionalizado, utilizado para reunir as entidades de caráter nacional que fossem contrárias ao FNT e suas resoluções.

Com a saída, declarada ou não⁹⁶, dessas entidades, os consensos em torno das propostas do governo e seus aliados foram facilitados. Isso porque os representantes dos empregadores não apresentaram objeções insuperáveis ao projeto governamental, pois, como expressado anteriormente, o foco principal dos sindicatos patronais era a reforma trabalhista, e como o governo tinha invertido a pauta, colocando a reforma sindical como condição à negociação da trabalhista, o interesse dos patronais era que essa etapa fosse vencida o mais breve possível. Além disso, a bancada empresarial estava bem mais uníssona que a bancada dos trabalhadores, pois articularam suas posições por meio do Grupo Interconfederativo Empresarial (Giemp). O Dieese foi chamado para fazer a mesma articulação do lado dos trabalhadores, mas não logrou os mesmos resultados que o Giemp.

⁹⁶ A CNTI, por exemplo, associou-se ao FST, mas esteve presente, de forma tímida, nas discussões do FNT e, na plenária final, surgiu com fortes críticas ao FNT.

Assim, apesar de os sindicatos empresariais não terem composto de fato a coalizão do governo, dispensaram um apoio condicional à atuação do governo. Concederam apoio à reforma, mas nunca foram defensores apaixonados dela. Defendiam a mudança por acreditarem que a reorganização do sistema sindical era um pré-requisito para que uma reforma da legislação trabalhista pudesse funcionar. Além disso, estavam convencidos do teor modernizante da reforma, entendendo por isso padrões mais flexíveis de relações trabalhistas. Mas também entendiam os riscos que o fim da unicidade e da contribuição compulsória representava para os sindicatos patronais, pois, antes de qualquer coisa, as confederações nacionais também são sindicatos. Frente a esse dilema do patronato, o governo teve de contentar-se com um apoio tímido do empresariado dentro do FNT⁹⁷.

Não obstante essas críticas, o empresariado manifestou, ao final da primeira fase do FNT, que o fórum tinha sido uma experiência positiva e que deveria ser ampliada por meio da implantação de uma arena deliberativa permanente, provavelmente o Conselho Nacional de Relações do Trabalho (CNRT).

5.4. Conclusão

O contexto em que foi implantado o FNT – de recente e expressiva vitória eleitoral, amplo apoio popular e reestabilização econômica – e a posição institucional do governo (dentro e fora do FNT) deram ampla vantagem para esse ator em relação aos demais. Nesta fase, as suas vantagens institucionais eram várias: primeiramente, o FNT estava estruturado dentro do MTE, que, além de ser parte do Poder Executivo, é um ministério considerado estratégico e que foi completamente ocupado por políticos indicados unicamente pelo PT; em segundo lugar, o regimento interno foi elaborado por

⁹⁷ Além disso, é preciso observar que os empregadores eram contra o reconhecimento das centrais como representantes capazes de firmar acordos coletivos de amplitude nacional. Segundo a CNC, isso representava uma “nítida tendência para concentrar poder e negociação nas centrais de âmbito nacional [o que] não foi bem aceito no meio empresarial”, além de incentivar a desconsideração das especificidades regionais. As centrais, por sua vez, argumentavam que essa crítica dos sindicatos patronais refletia o temor de terem que negociar com entidades fortes, preferindo a possibilidade de tratarem com pequenos sindicatos municipais dotados de menor poder de barganha.

esses políticos; terceiro, foi o governo que escolheu as instituições participantes do fórum e, por fim, ainda chamou para si, e somente para si, a atribuição de arbitrar os dissensos apontados pela plenária. A maioria dos atores envolvidos esperava que os dissensos não estivessem presentes na proposta legislativa do FNT, porém o ministro Berzoini e o restante da equipe do MTE colocaram vários desses pontos na PEC e no Anteprojeto. O poderio do Executivo na fase pré-congressual da reforma seria justamente o calcanhar de Aquiles da reforma no Congresso.

Os documentos que compuseram a proposta do FNT e foram enviadas pelo Ministro de Estado do Trabalho e Emprego para Congresso são apresentados no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 6 – OS PRODUTOS FINAIS DO FNT: O CONTEÚDO DA REFORMA PROPOSTA PELO FÓRUM NACIONAL DO TRABALHO

Este capítulo traz uma breve descrição dos documentos que foram enviados pelo Executivo para a apreciação do Congresso, representando os resultados do FNT. Trata-se de uma exposição do conteúdo do Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais e da PEC 369/03. Assim, torna-se mais inteligível a apresentação das reações ao FNT e o comportamento dos atores estudados na fase legislativa.

Primeiramente, são discutidos os princípios mais controversos da reforma e, em seguida, são apresentados os principais pontos de cada um dos documentos que a compuseram.

6.1. Os princípios da proposta do FNT

Os princípios dos projetos que foram encaminhados ao Congresso já tinham estado presentes em outros momentos em que a reforma sindical foi debatida. Todavia, como exposto acima, desta vez a ordem da reforma foi, estrategicamente, invertida.

No que diz respeito à reforma sindical, a idéia era reformar as relações de trabalho de modo a torná-las mais democráticas por meio da adoção de novas regras de organização sindical, de negociação coletiva e de solução de conflitos. Foi ainda colocada como uma das diretrizes norteadoras das mudanças a atualização da legislação trabalhista, de maneira que a CLT pudesse se adequar às novas exigências do desenvolvimento nacional e da realidade do mundo do trabalho.

Nesse ponto, recupera-se, em parte, o discurso que era preponderante durante a década passada, segundo o qual a legislação construída desde a Era Vargas era um dos tropeços para o crescimento do país, sendo que o sindicalismo brasileiro, considerado excessivamente corporativista e antidemocrático, não seria uma exceção a essa regra.

Ademais, o governo adotou a idéia de que se fazia absolutamente necessário modernizar as instituições de regulação do trabalho, especialmente o Ministério do

Trabalho e Emprego e a Justiça do Trabalho. O primeiro teria que modernizar a forma como os processos, ações e supervisões feitos pela Secretaria de Relações do Trabalho (SRT) são desempenhados, de maneira que fosse possível tornar a estrutura burocrática capaz de desenvolver não só políticas passivas – o trabalho cotidiano da SRT faz com que essa divisão tenha funções quase que meramente cartoriais –, mas passasse a ter posições ativas, capazes de contribuir para a organização de um sistema democrático e dinâmico de relações trabalhistas no país. Quanto à Justiça do Trabalho, houve até rumores de que ela deixaria de existir como um ramo independente do Poder Judiciário e seus Tribunais passariam a ser meramente varas especializadas da Justiça Federal, entre outras propostas que se acreditava serem capazes de propiciar um processo mais rápido para a solução dos litígios trabalhistas.

Por sua vez, os objetivos manifestos da Reforma Sindical – que são os que nos interessam neste momento – foram, antes de tudo, fortalecer a representação sindical, de trabalhadores e de empregadores, em todos os níveis e âmbitos de representação, e definir critérios de representatividade, organização sindical e participação dos representados. Além disso, tem-se a percepção de que é necessário estabelecer garantias eficazes de proteção à liberdade sindical e de prevenção de condutas anti-sindicais. Em todo caso, basicamente, o que entra em jogo aqui é a questão da unicidade sindical, a qual foi debatida em outros momentos, mas sem que nenhuma medida efetiva tivesse encontrado espaço para gerar mudanças na realidade sindical brasileira.

Tem-se, ainda, como objetivo proclamado para a atual reforma, a provisão de um sistema moderno de negociação coletiva que seja legítimo e eficaz para servir de base fundamental para diálogo entre trabalhadores e empregadores. A postura mais radical seria a de acabar com o poder normativo da Justiça do Trabalho, fazendo com que a negociação coletiva fosse mais importante que o acordo coletivo. Além disso, a

reforma ainda deveria caracterizar a boa-fé como fundamento da negociação coletiva e da solução de conflitos.

Outro objetivo é a extinção dos recursos de natureza parafiscal para custeio de entidades sindicais e a instituição da contribuição de negociação coletiva, a qual passaria ser a única fonte de custeio das atividades sindicais, ficando abolidas todas as demais contribuições assistênciais, confederativas e federativas.

Por fim, ainda são objetivos proclamados pelo governo para a reforma sindical:

“estimular a adoção de meios de composição voluntária de conflitos do trabalho, sem prejuízo do acesso ao Poder Judiciário; democratizar a gestão das políticas públicas na área de relações de trabalho por meio da institucionalização do diálogo social; adequar o direito de greve a uma ampla legislação sindical indutora da negociação coletiva; criar mecanismos processuais voltados à eficácia dos direitos materiais, da ação coletiva e da solução jurisdicional da Justiça do Trabalho; e estabelecer regras claras de transição para que as entidades sindicais preexistentes possam se adaptar às novas regras”⁹⁸.

Os objetivos e diretrizes que foram expostos acima são os eixos orientadores que guiaram a elaboração de dois documentos que consolidaram a proposta de reforma sindical no período em análise. Em termos práticos, a reforma sindical apresentada pelo governo Lula⁹⁹, em seu primeiro mandato, está arquitetada em duas propostas distintas: a PEC nº 369/05 e o anteprojeto de lei das relações sindicais, cujos pontos principais são abordados nas duas seções que se seguem. Todavia, antes de apresentamos esses pontos,

⁹⁸ Fonte: <http://www.fnt.mte.gov.br>.

⁹⁹ É preciso observar que o governo não considera a PEC 369/05 e o anteprojeto de reforma das relações de trabalho como propostas de sua autoria, mas sim do FNT, i.e., os documentos enviados pelo Ministro Berzoini à Câmara seriam resultado do diálogo tripartite, não a opinião do governo. Esse ponto será desenvolvido com mais propriedade adiante.

cabe ressaltar que o foco desta pesquisa está voltado para a análise de dois aspectos específicos da reforma, os quais têm se mostrado como os nós mais difíceis de serem desatados: trata-se da questão da unicidade sindical e do custeio das atividades sindicais.

6.1.1. Sobre a Unicidade Sindical

De todas as mudanças que se buscava operar no texto constitucional, algumas mais controversas estão relacionadas à representação sindical e podem ser resumidas como franjas do princípio da unicidade sindical, consagrado pela Constituição Federal de 1988, que é um dos principais pilares da organização sindical brasileira e prevê que em cada base territorial – município, região, estado e, ainda, em todo país – só pode existir um único sindicato para a mesma categoria profissional¹⁰⁰ ou econômica¹⁰¹, o que significa uma organização hierárquica constituída da seguinte forma: primeiro os sindicatos, depois as federações sindicais, como a união de vários sindicatos, e, por fim, as confederações¹⁰². Além disso, a base territorial é limitada a pelo menos um município, impossibilitando, assim, o sindicato de empresa, mas não vedando sindicatos intermunicipais, estaduais, interestaduais e nacionais. Dessa forma, se um sindicato abrange duas cidades, os trabalhadores ou empregadores podem escolher dividir esse sindicato em dois, contudo, não podem dividir os sindicatos cuja base territorial já seja um município.

Fica claro que a legislação que consagra esse princípio proíbe a criação de sindicatos de empresa, pois, para que esses existissem, seria necessário que um sindicato tivesse base territorial inferior a um município e, ao mesmo tempo, pudesse

¹⁰⁰ Categoria profissional: “A similitude de condições de vida oriunda da profissão ou trabalho comum, em situação de emprego na mesma atividade econômica ou em atividades econômicas similares ou conexas, compõe a expressão social elementar compreendida como categoria profissional” CLT art. 511 § 2º.

¹⁰¹ Categoria econômica: “A solidariedade de interesses econômicos dos que empreendem atividades idênticas, similares ou conexas, constitui o vínculo social básico que se denomina categoria econômica” CLT art. 511 § 1º.

¹⁰² Note-se que, apesar de sua importância política, as centrais sindicais não são citadas como entidades representativas dos trabalhadores reconhecidas pela CLT.

representar mais de uma categoria econômica ou profissional. Como se verá adiante, é justamente isso o que pretende fazer a principal reforma que tramitou durante o primeiro mandato do governo Lula.

6.1.2. Sustentabilidade financeira das entidades sindicais: o “imposto sindical”

A sustentação financeira dos sindicatos pode ser feita por diversas maneiras – imposto sindical, contribuições previstas nos estatutos das entidades, doações, legados etc. –, mas, sem dúvida, a fonte principal de recursos financeiros da esmagadora maioria dos sindicatos é a contribuição sindical.

A CLT estabelece, no seu artigo 579, que “a contribuição sindical é devida por todos aqueles que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão”. Caso esse sindicato não exista, o artigo 591 prevê que o percentual cabível ao sindicato deve ser destinado à federação correspondente à mesma categoria econômica ou profissional.

Note-se, porém, que não é necessário que uma pessoa esteja associada a uma entidade para que seja obrigada a contribuir. “A obrigatoriedade do pagamento da contribuição deriva, exclusivamente, da circunstância de alguém integrar uma categoria econômica ou profissional ou liberal” (SAAD et alli, 2005, p. 509)

A arrecadação é feita uma vez por ano (em março) e corresponde à remuneração de um dia de trabalho para os empregados. No caso dos empregadores, a contribuição deve ser proporcional à classe de capital correspondente ao montante que representa o capital social da empresa. Para os trabalhadores autônomos, um valor fixado pelo Poder Executivo é estabelecido para cada área de atuação.

A distribuição da contribuição é feita pela Caixa Econômica Federal na seguinte proporção: 5% para a confederação correspondente; 15% para a federação; 60% para o

sindicato respectivo; e 20% para a “Conta Especial Emprego e Salário”. Caso não haja uma das entidades, os valores são repassados à entidade hierarquicamente superior; caso inexistir qualquer entidade, o valor será integralmente depositado na conta especial.

Por fim, é preciso observar que os sindicatos não são livres para gastar em que desejar os recursos provenientes da contribuição sindical. Além das despesas vinculadas à essa arrecadação, o sindicato deve observar as orientações protocoladas nos seus respectivos estatutos e realizar os gastos definidos na CLT, especialmente no artigo 592 (gastos assistenciais).

6.2. Principais pontos da PEC 369/05

Para alcançar os objetivos propostos descritos no início da seção 6.3, tornaram-se forçosas algumas mudanças na legislação constitucional, a qual ainda se mostrava fortemente influenciada pela herança do sindicalismo corporativista da Era Vargas.

Assim, primeiramente, era preciso alterar a redação do trecho constitucional que versa sobre os direitos sociais, mais precisamente, sobre o associativismo profissional. Assim, o artigo 8º sofreria sete mudanças em sua redação para que fosse capaz de “amparar as mudanças na organização sindical, negociação coletiva, contribuições sindicais e substituição processual, previstas no anteprojeto de lei de relações sindicais”.¹⁰³

Ainda no capítulo dos direitos sociais, outro artigo que se tornou alvo de mudanças foi o artigo 11, cuja redação seria completamente alterada para se adequar à legislação que se buscava aprovar a respeito da representação dos trabalhadores nos locais de trabalho, a qual estava prevista no anteprojeto de lei de relações sindicais.

Um outro ponto sujeito a alteração referia-se aos servidores públicos. Tratava-se da ampliação da redação do artigo 37, a cujo texto, em seu inciso VI, era acrescido o termo “negociação coletiva”, de modo que sua redação final passaria a ser a seguinte: “a

¹⁰³ Fonte: <http://www.fnt.mte.gov.br>.

negociação coletiva e o direito de greve serão exercidos nos termos e nos limites definidos em lei específica”. Essa mudança seria feita com o fito de garantir o direito à negociação coletiva dos servidores públicos (tema esse que deverá ser disciplinado por meio de legislação específica, como se verá adiante).

Por fim, a PEC 369/05 propunha a alteração da redação do capítulo que trata das atribuições do Poder Judiciário, sugerindo que o artigo 114, cuja redação já é resultado de emenda constitucional bastante recente, a Emenda Constitucional nº 45, passe a prever a possibilidade de solução jurisdicional voluntária da Justiça do Trabalho. Ao todo, são seis mudanças nesse artigo, conferindo uma nova situação jurídica para o papel desempenhado pelo Judiciário nas relações trabalhistas.

O quadro abaixo, elaborado pela CNI, é bastante didático e propicia uma visão geral do contraste da situação atual com a realidade posterior a uma possível aprovação da PEC 369/05.

Quadro 4: Comparativo entre a Constituição Federal e a PEC 369/2005

Texto da Constituição de 88 (atual)	PEC
Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:	Art. 8º É assegurada a liberdade sindical, na forma da lei, observado o seguinte:
I – a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de <i>sindicato</i> , ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na <i>organização sindical</i> ;	I-A – o Estado não poderá exigir autorização para fundação de <i>entidade sindical</i> , ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção nas <i>entidades sindicais</i> ; I-B – as entidades sindicais deverão atender a critérios de representatividade, liberdade de organização, democracia interna e de respeito aos direitos de minoria; I-C – as entidades sindicais têm o direito de filiação às organizações internacionais;
II – é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;	<i>Alínea revogada</i>
III – ao <i>sindicato</i> cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais <i>da categoria</i> , inclusive em questões judiciais ou administrativas;	III – às <i>entidades sindicais</i> cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais <i>no âmbito da representação</i> , inclusive em questões judiciais e administrativas (NR);
IV – a <i>assembleia geral</i> fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical	IV – a contribuição de negociação coletiva fixada em assembleia geral e a mensalidade dos associados da entidade sindical serão descontadas em folha de pagamento (NR);

<i>respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei;</i>	
V – ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a <i>sindicato</i> ;	V – ninguém será obrigado a filiar-se ou manter-se filiado a <i>entidade sindical</i> ; (NR)
VI – é obrigatória a participação <i>dos sindicatos</i> nas negociações coletivas de trabalho;	VI – é obrigatória a <i>participação das entidades sindicais</i> na negociação coletiva; (NR)
VII – o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado <i>nas organizações sindicais</i> ;	VII – o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado <i>nas entidades sindicais</i> .(NR)
VIII – é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.	Mantida redação
Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer.	Mantida redação
Art. 11. <i>Nas empresas de mais de duzentos empregados, é assegurada a eleição de um representante</i> destes com a finalidade exclusiva de promover-lhes o entendimento direto com os empregadores.	Art. 11 – É assegurada a eleição de <i>representantes dos trabalhadores</i> com a finalidade exclusiva de promover-lhes o entendimento direto com os empregadores, <i>na forma da lei</i> (NR)
Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: <i>(redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998 – reforma administrativa)</i>	Art.37 Mantida Redação (<i>caput</i> e incisos I a VI) Obs: artigo específico para servidores públicos
VII – o <i>direito de greve</i> será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica; <i>(redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998 – reforma administrativa)</i> Obs: o texto original da Constituição Federal exigia lei complementar para regulamentação do direito de greve dos servidores.	VII – a <i>negociação coletiva e o direito de greve</i> serão exercidos nos termos e nos limites definidos em lei específica; (NR)

Fonte: CNI (2005).

Além de reformar o texto constitucional, as reformas do FNT não poderiam ser implantadas sem uma regulamentação infraconstitucional. Tal regulamentação foi apresentada ao Congresso por meio do Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais.

6.3. Principais pontos do Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais

O Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais era bem mais extenso que o texto da PEC 369/05, por isso, nesta pesquisa, optou-se por fracioná-lo de acordo com temas. Neste trabalho, adotamos a mesma divisão utilizada pelo Fórum Nacional do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego.

6.3.1. Organização sindical

O Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais previa o reconhecimento de entidades sindicais (sindicatos, federações, confederações, centrais) em todos os níveis e âmbitos de representação, tendo o município como base territorial mínima. A grande novidade nesse ponto era o reconhecimento das centrais sindicais. Além disso, possibilitava organização sindical por setor econômico ou ramo de atividade preponderante da empresa.

Uma novidade de suma importância trazida pelo anteprojeto é que a nova legislação buscava promover a constituição de entidades sindicais com base em critérios de representatividade comprovada ou derivada – instrumentos que serviriam para a implantação do pluralismo sindical. Além disso, a exclusividade de representação passaria a ser apenas para os sindicatos que já possuísem registro no MTE e que se adaptassem à nova legislação, cumprindo os novos critérios de representatividade comprovada.

No que concerne à sustentação financeira das entidades sindicais, o anteprojeto prevê a extinção gradual do imposto sindical e a extinção imediata da Contribuição Confederativa e da Contribuição Assistencial. Em seu lugar, ficaria a contribuição de Negociação Coletiva, a qual seria extensiva a todos os abrangidos por negociação coletiva, para custeio de entidades sindicais de trabalhadores e empregadores. Esse ponto traz uma inovação que força os sindicatos a negociarem para a categoria, do contrário, ficam sem recursos para sustentar sua existência.

A nova lei ainda traria uma caracterização dos atos ou condutas anti-sindicais, com base nos princípios inscritos na Convenção 135 da OIT. Essa Convenção trata especificamente da proteção aos representantes dos trabalhadores e define o conjunto de direitos mínimos para que esses representantes desempenhem suas atividades dentro das empresas, de forma que os sindicatos possam atuar de forma eficiente e eficaz em suas funções.

Por fim, a nova lei de relações sindicais regulamentaria a representação dos trabalhadores nos locais de trabalho, para a solução de conflitos na empresa. Esse tem sido um dos pontos mais controversos da reforma, pois existe a possibilidade de a representação dentro da empresa enfraquecer os sindicatos regionais, tornando, principalmente, os trabalhadores mais suscetíveis a pressões dos empregadores em negociações coletivas.

6.3.2. Negociação coletiva

A nova lei de relações trabalhistas buscava uma maior valorização da negociação coletiva em todos os níveis e âmbitos de representação. O anteprojeto previa ainda que, no caso em que mais de uma entidade sindical é reconhecida pelo Ministério do Trabalho, a negociação coletiva poderia ser feita por meio da constituição de mesa única de negociação.

Contudo, no que diz respeito ao primeiro ponto, alguns sindicatos, como a CGT, CGT-B e a CAT, afirmam que esse é o caminho para enfraquecer os trabalhadores e flexibilizar os direitos adquiridos desses atores, tal enfraquecimento seria decorrente da perda do poder normativo da Justiça do Trabalho, uma vez que se teria a possibilidade de o negociado prevalecer sobre o legislado. Contudo, a resposta do governo a essa crítica é que o anteprojeto prever que todos os direitos definidos em lei como inegociáveis devem ser preservados.

Em uma tentativa de reduzir as críticas de setores do sindicalismo dos trabalhadores e também reduzir as resistências aos sindicatos dentro das empresas, o anteprojeto previa a hierarquização dos contratos definidos em negociação coletiva, de forma que os contratos de nível superior devem indicar as cláusulas que não poderão ser alteradas pelos contratos de nível inferior. Assim, teoricamente, as negociações de maior abrangência territorial e numérica teriam a possibilidade de ter maior força, conquistando mais direitos e, em seguida, tornando os contratos de tal maneira rígidos

que não pudessem ser objeto de negociações posteriores entre pequenos sindicatos e patrões.

Além disso, o anteprojeto estabelecia uma série de pontos concernentes a prazos e períodos relativos aos contratos coletivos. Primeiramente, o prazo de vigência do contrato coletivo seria de até três anos, salvo acordo entre as partes em sentido contrário. Ademais, o período de validade definida no contrato coletivo poderia ser dinâmico, permitindo que existissem diferentes períodos de negociação para diferentes cláusulas de um mesmo contrato coletivo. Em segundo lugar, em caso de vencimento de contrato coletivo sem renovação, haveria prorrogação por pelo menos 90 dias e as partes poderiam, de comum acordo, nomear árbitro.

Com a intenção de trazer um perfil mais democrático aos contratos coletivos, a nova lei estabeleceria que, para uma convenção ser considerada legítima, um amplo processo de consulta aos representados, por meio de assembléia geral, deveria ser levado a cabo para assinatura de contrato coletivo em qualquer nível ou âmbito de representação.

Por fim, centrais sindicais, por serem entidades muito amplas – o que as distancia das particularidades que cada categoria enfrenta em seu trabalho cotidiano – não poderiam negociar diretamente os contratos coletivos, cabendo a esses atores fazer apenas a articulação da representação do conjunto dos trabalhadores e atuar no âmbito político-institucional.

6.3.3. Solução de conflitos

O Anteprojeto de Lei de Relações sindicais priorizava a valorização da composição voluntária de conflitos do trabalho, por meio de conciliação, mediação e arbitragem, buscando fazê-lo, todavia, sem prejuízo do acesso dos atores ao Poder Judiciário, especialmente à Justiça Trabalhista. Nesse contexto, o anteprojeto ainda previa uma série de possibilidades de solução de controvérsias. Entre elas se destacam:

Primeiro, a possibilidade de recurso à arbitragem privada ou à arbitragem pública para a solução de conflitos coletivos de interesses, sendo que a arbitragem privada deveria ser disciplinada pela Lei Geral de Arbitragem, cabendo ao MTE constituir um cadastro de árbitros e instituições de arbitragem habilitadas para fazer tal mediação; já no caso da arbitragem pública, esta deveria constituir-se como uma prerrogativa *exclusiva* da Justiça do Trabalho, assumindo nesse ramo do Poder Judiciário a condição jurídica de solução jurisdicional voluntária.

Em segundo lugar, o anteprojeto estabelecia que os conflitos de natureza jurídica, individuais ou coletivos, continuariam a serem julgados pela Justiça do Trabalho. Esse ponto, bem como a segunda parte do parágrafo anterior, deixa claro que a intenção do governo não era revolucionar o papel da Justiça do Trabalho nas relações sindicais, mas apenas transformar marginalmente seu papel na solução de controvérsias, de modo que fosse possível adaptá-la às novas regras e princípios orientadores da política sindical do país.

Em terceiro lugar, a nova lei poderia estabelecer que a conciliação de conflitos individuais de interesses seria exercida pela representação dos trabalhadores no local de trabalho, extinguindo-se a Comissão de Conciliação Prévia, além de regulamentar a substituição processual para a defesa coletiva dos direitos decorrentes das relações de trabalho diante da Justiça do Trabalho, com os benefícios da vitória dos sindicatos sendo extensível a todos os filiados.

Por fim, buscava trazer uma regulação, ainda que mínima, ao direito de greve, estabelecendo que os trabalhadores têm pleno acesso a essa prática, mas devem primar pela ordem e pela moderação. Sendo assim, fica estabelecido que, para exercer direito de greve, os trabalhadores deverão emitir um pré-aviso de 72 horas, comunicando à população em 48 horas, no caso de serviços essenciais, sem jamais afastar a garantia de prestação dos serviços mínimos e, em todas as situações, o recurso à arbitragem.

6.3.4. Diálogo social e tripartismo

O anteprojeto também apresentava algumas medidas que buscavam aprimorar os espaços de negociação tripartites. A principal novidade, nesse sentido, era a criação do Conselho Nacional de Relações do Trabalho (CNRT), com participação tripartite e paritária de representantes de governo, trabalhadores e empregadores.

Segundo o anteprojeto, o CNRT seria um instrumento democrático que deveria priorizar a implementação da reforma sindical, com a proposição de critérios de organização por setor econômico e ramo de atividade, tendo competência para propor diretrizes de políticas públicas na área de relações de trabalho e, por meio de suas Câmaras Bipartites, tratar, em separado, dos interesses específicos das representações de trabalhadores e de empregadores.

6.4. Conclusão

Os pontos apresentados neste capítulo formam a pauta oficial de discussão da reforma sindical no Congresso durante o primeiro governo Lula. Antes do Anteprojeto e da PEC serem enviados ao Parlamento, já havia alguns documentos propostos por parlamentares isoladamente, mas nenhum deles obteve a atenção que os projetos do FNT obtiveram, pois havia uma expectativa generalizada entre os atores sociais externos ao Estado de que o governo iria colocar suas energias no esforço de aprovação desses dois documentos. Como se verá adiante, o contexto que surgiu em meados de 2005 desviaria as baterias do governo para outras prioridades, reduzindo a intensidade dos debates na segunda fase do processo de decisão da reforma sindical no período em tela.

Com relação aos resultados obtidos pelo FNT percebe-se claramente o peso que o governo teve no fórum, basta comparar o teor de seus documentos com as posições históricas do PT e, em certa medida, com as do *novo sindicalismo* – outra prova dessa convergência de conteúdo está na semelhança entre a proposta do deputado Vicentinho

e outros deputados petistas e a PEC do FNT. Isso confere ao FNT o papel, principalmente, de um instrumento de legitimação do projeto governista. O preço, contudo, dessa prevalência da proposta governista foi que a PEC 369 e o Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais passaram a sofrer de uma fraqueza política quase insanável, que inviabilizou a tramitação das proposições no prazo planejado por seus principais defensores. A força do governo no FNT acabou sendo a fraqueza das proposições do FNT no Congresso Nacional.

As reações ao FNT e a fase legislativa da reforma são objetos do próximo capítulo.

CAPÍTULO 7 – PROCESSO DECISÓRIO DA REFORMA SINDICAL NO PRIMEIRO GOVERNO LULA: REAÇÕES AO FNT E FASE LEGISLATIVA

Este capítulo retoma a análise do processo decisório da reforma sindical iniciada no capítulo 6. Primeiramente, são analisadas as reações imediatas ao primeiro momento da reforma sindical no governo Lula (o Fórum Nacional do Trabalho) e, em seguida, é feita uma análise da breve discussão que se desencadeou no Congresso a partir do envio dos dois documentos pelo FNT à Câmara dos Deputados em 2005.

Ao longo do capítulo, argumenta-se que as pressões que o governo conseguiu, mais ou menos, suprimir no FNT – por meio da estrutura institucional que estruturou o fórum – encontraram no parlamento a estrutura de incentivos e restrições adequada para ter acesso ao processo decisório. Além disso, os participantes do FNT (trabalhadores e empregadores) começaram a ser pressionados por suas bases para que não apoiassem as propostas do Fórum no parlamento. Por fim, os empresários sentiram-se “traídos” pelo governo, que enviou a reforma sindical sem a reforma trabalhista, quando se esperava que as duas caminhassem juntas. Tudo isso, aliado a um contexto totalmente desfavorável ao governo e a qualquer mudança¹⁰⁴, contribuiu para que a coalizão¹⁰⁵ formada na fase do FNT fosse completamente esfacelada na fase legislativa da reforma, de maneira que sua força se esvaiu completamente.

A base das informações apresentadas neste capítulo é fundamentalmente formada pelos documentos dos atores estudados e pelas entrevistas realizadas, uma vez que ainda não há muitos livros produzidos ou artigos acadêmicos produzidos sobre esse período da reforma sindical.

7.1. Reações imediatas ao Fórum Nacional do Trabalho e fase legislativa

As reações ao FNT e aos seus documentos finais foram bem diferentes daquelas que o governo esperava. Inicialmente, a expectativa era de que o fórum servisse para dar

¹⁰⁴ Esse contexto nebuloso em que se desenvolveu boa parte da reforma se iniciou em meados de maio com as denúncias de Roberto Jefferson concernentes ao “mensalão”.

¹⁰⁵ Governo, CUT, FS e, em menor grau, sindicato dos empresários.

legitimidade às proposições, pois esse era o resultado que se previa quando era utilizado o discurso de deliberação exaustiva, combinado com a propaganda de que os pontos tinham sido fechados em consensos. Todavia, o conjunto de prerrogativas que o governo se concedeu dentro do FNT, sob o argumento de que necessitava manter uma reserva de poder em função de seu papel de representante do Estado, e, principalmente, a possibilidade de os dissensos serem arbitrados pelo governo e integrarem os documentos como se fossem consensos, minaram mais ainda a legitimidade do fórum – que já era frágil em função das críticas à sua representatividade, decorrência da maneira como foram escolhidos seus membros.

Assim, se aquela primeira aliança que se formou, antes e durante o fórum, em torno do governo, já era frágil, tornou-se ainda mais fraca quando os documentos vieram a público. A própria CUT, que tinha se mantido firme ao lado do governo, reconheceu a dificuldade de defender abertamente a reforma e, diante da dificuldade de conseguir uma posição unânime dos seus dirigentes, passou a vislumbrar mudanças nos textos enviados ao Congresso – com a ressalva de que não fosse excessivamente mudado seu conteúdo. A FS afastou-se do governo, afirmando ser a favor de uma reforma, mas apenas se tivesse o contorno defendido pela entidade, combinando pluralidade na base e unicidade no topo da estrutura sindical.

O restante das entidades dos trabalhadores associou-se ao sistema confederativo e formou o Fórum Sindical dos Trabalhadores, promovendo uma forte resistência ao projeto do FNT dentro do Congresso. A CNTI, uma das entidades que abandonaram o fórum para juntar-se ao Fórum Sindical dos Trabalhadores, chegou a afirmar na plenária final do FNT que a única coisa positiva desse fórum foi ter catalisado a união entre as confederações e entre estas e algumas centrais, algo que nunca tinha sido conseguido de forma efetiva devido às históricas clivagens do movimento sindical.

A principal investida do FST foi a formulação de uma PEC alternativa que basicamente representava a reafirmação e o aprofundamento de todos os institutos presentes na Constituição atual. Em termos de reforma, o projeto assinado pelo deputado Sérgio Miranda do PC do B–MG representava não apenas a confirmação do *status quo*, mas também um retrocesso. Contudo, há quem diga, no meio sindical, que a proposta não foi apresentada com o objetivo de ser aprovada, mas simplesmente para dividir o debate, lançando um contraponto estratégico extremado e completamente oposto ao da reforma do FNT, de forma que, ao final do processo de barganha, permanecesse o *status quo*.

O empresariado, por sua vez, afastou-se do processo, declarando sua decepção com o FNT, não obstante acreditarem que a experiência foi válida e deveria ser aprimorada. Em todo caso, o pouco entusiasmo do empresariado fez com que seu apoio desaparecesse na fase legislativa da reforma. A principal razão disso está no fato de o governo ter enviado ao Congresso uma PEC sobre reforma sindical sem ao menos iniciar os trabalhos dos grupos técnicos que deveriam abordar assuntos mais atinentes com a reforma trabalhista desejada pelos empregadores. Havia um acordo tácito entre governo e empregadores: estes participavam do FNT e apoiavam a reforma sindical e aquele colocava o debate da reforma trabalhista para caminhar junto com o da sindical¹⁰⁶.

Os empregadores pressionaram durante todo o desenvolvimento do fórum para que as duas reformas fossem integradas, mas, diante da insistência do governo em tratar apenas da reforma sindical e da apresentação da PEC e do Anteprojeto sem sequer iniciar os debates da reforma trabalhista, aumentou a desconfiança dos empregadores em relação ao projeto governamental e eles se afastaram dele. Além disso, na opinião da CNI, a inversão da pauta só fazia sentido porque a reforma sindical podia ser concebida

¹⁰⁶ Segundo fonte da CNF, não se tratava de uma conspiração, mas simplesmente de um sentimento que alguns negociadores do governo teriam compartilhado com os membros do Giemp.

como um preâmbulo da trabalhista, sem esta, aquela ficaria sem razão de ser. Ademais, na visão desse grupo de atores, o governo teria, com a apresentação da PEC e do Anteprojeto, precipitado um debate excessivamente amplo, repleto de expectativas provenientes de vários setores sociais, fazendo com que o processo se tornasse impossível de ser gerenciado¹⁰⁷, aumentando as chances de fracasso da reforma e travancando o processo de negociação.

Alguns aspectos contribuem para que a curta tramitação da proposta no Congresso tenha sido problemática. Em 2005, o governo enfrentava o início de seu pior momento no mandato e suas relações com Legislativo, que já apresentavam certo desgaste desde a reforma da Previdência, tornaram-se ainda piores. Nesse ano, era eleito Severino Cavalcante, representante do baixo clero, para presidente da Câmara, numa clara exposição da estratégia “do quanto pior, melhor” adotada pela oposição, além disso, nenhum membro da linha de frente do governo foi eleito para a mesa diretora da Câmara. Em meados de maio de 2005, para piorar a situação do governo, estoura a crise do mensalão, que fortaleceu a oposição, redirecionou a atenção da imprensa e necessariamente redirecionou as energias do governo. Em suma, era o pior dos contextos para a coalizão pró-reforma (que fora reduzida a, praticamente, dois atores: governo e CUT) e o melhor contexto para quem não desejava mudar nada (destaque para o sistema confederativo laboral).

¹⁰⁷ Na visão dos empresários, a reforma discutida até então tinha despertado os interesses mais atentos apenas dos atores diretamente envolvidos com o movimento sindical – seja empresarial ou de trabalhadores. Essa posição coaduna, em parte, com o depoimento de João Gonçalves, da FS, ao dizer: “particularmente, acredito que a vinculação da reforma sindical com a trabalhista, ao contrário do que pensa a maioria dos trabalhadores sindicalistas, facilitaria o desenrolar das propostas. Com isso, haveria mobilização por parte dos trabalhadores. A falta de mobilização dos trabalhadores em relação à reforma sindical contribuiu muito para o fortalecimento dos conservadores no Congresso Nacional. O debate ficou muito entre sindicalistas, muito da estrutura sindical, sem relação direta com o dia-a-dia dos trabalhadores”. As conclusões dos atores são diferentes, mas ambas apontam para o fato de a reforma ter envolvido, a princípio, um número restrito de atores, o que facilitou a negociação. No Congresso Nacional, a coisa mudou de figura e as confederações, principalmente, agiram no sentido de mobilizar o maior apoio possível a uma alternativa conservadora, para isso, alegou, por diversas vezes, que os direitos individuais dos trabalhadores estavam sendo feridos pela PEC 369/03 e pelo seu anteprojeto de regulamentação.

No parlamento, portanto, a jornada da reforma foi turbulenta, porque a estrutura de incentivos (com destaque para o fator eleitoral) abriu múltiplos pontos de acesso a vozes excluídas até então. Os membros do sistema confederativo laboral organizaram-se e formaram uma ampla rede de contatos, com Sérgio Miranda como seu principal nó, que estava disposta a barrar a reforma. O empresariado simplesmente abandonou a reforma e deixou a disputa para um cabo de guerra entre governo (mais CUT) e sistema confederativo (mais centrais). O debate assumiu um caráter dicotômico: era a proposta do FNT contra a do FST. E, em um ano eleitoral, o FST apareceu com a rede mais ampla e mais grave para os parlamentares.

Ao mesmo tempo, por não ser desprezível o peso que a máquina do Executivo tem sobre o processo eleitoral, alguns parlamentares viram-se em uma encruzilhada, da qual foram retirados pela crise política. Com a mudança do foco do governo, eles puderam esvaziar o debate e partir para outras temáticas. Dessa maneira, não entraram em conflito com o governo nem com suas bases no sindicalismo, mantendo (ou aumentando) suas forças eleitorais.

Quadro 5: elo entre centrais sindicais e partidos políticos

Centrais	Partidos¹⁰⁸	Nº de sindicatos	Observações
CUT	PT PC do B PSB	1.680	Historicamente, representa o braço sindical do Partido dos Trabalhadores, mas conseguiu, com o racha do antigo PCB, agremiar novos elementos (do PC do B e do PSB) que discordavam daqueles que fundaram o PPS.
Força	PDT PTB	660	Seu líder, Paulo da Silva, é influente na bancada do trabalhismo, especialmente no PDT, pelo qual se elegeu deputado federal. A postura desses dois partidos foi sempre branda e mostraram-se dispostos à negociação para um “sindicalismo de resultado” que, entre outras coisas, aceitava a flexibilização dos direitos trabalhistas, mas o PTB firmou posição contra a reforma sindical do FNT.

¹⁰⁸ PC do B: Partido Comunista do Brasil; PCB: Partido Comunista Brasileiro; PDT: Partido Democrático Trabalhista; PFL: Partido da Frente Liberal; PL: Partido Liberal; PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro; PP: Partido Progressista; PPS: Partido Popular Socialista; Prona: Partido da Renovação Nacional PSB: Partido Socialista Brasileiro; PSC: Partido Social Cristão; PSDB: Partido da Social-democracia Brasileira; PT: Partido dos Trabalhadores; PTB: Partido Trabalhista Brasileiro; PV: Partido Verde; Psol: Partido Socialismo e Liberdade

SDS	PSDB PV	160	Pelos conflitos existentes entre petistas e tucanos desde a criação do PSDB, os políticos deste partido não poderiam se ligar à central daquele, logo incentivaram a criação da SDS. O deputado Roberto Santiago era vice-presidente da central. Seu presidente, Enílson de Moura, participou da campanha do PSDB nas últimas eleições, mas apoiou Lula no segundo turno de 2006.
CGT	PFL	150	Seu presidente tentou ser eleito deputado federal pelo PFL, mas sem sucesso. Esse partido não apresenta uma plataforma sindical estruturada, o que parece indicar que a temática lhe é apenas marginal.
CAT	PMDB PDT PSC PPS	46	O deputado João Eduardo Leite de Carvalho (PDT) foi presidente da central por alguns anos. Seu atual presidente é filiado ao PSC, mas tem suas raízes em mais de duas décadas de filiação no PMDB. Aparentemente, a central não tem uma base parlamentar estruturada, mas agrega indivíduos de alguns partidos que podem ser considerados de centro, cedendo espaço para muitas ações individualizadas e entendimentos em separado com cada parlamentar.
CGTB	PMDB	20	Seus principais dirigentes são filiados ao PMDB e têm fortes ligações com o PMDB Sindical da seção paulista desse partido.
NCST	PMDB	552	A criação dessa central decorre de manobras de setores do movimento confederativo. Seu atual presidente é proveniente da CNTI e vinculado ao PMDB. Há quem afirme que o PFL também apoiou a criação dessa entidade.
Conlutas	PSTU PSol	100	É a central que defende posturas políticas mais amplas, incluindo em seu programa de reivindicações reforma agrária e redução da especulação financeira. Seus referenciais, na Câmara, são os deputados fundadores do PSol, com destaque para Ivan Valente.

Fontes: Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria de Relações do Trabalho; *Correio Brasiliense*; *A Folha de São Paulo*; *O Globo*; e documentos das entidades estudadas.

Atualmente, o projeto está na Comissão de Constituição e Justiça, dependendo do “resgate legislativo”, isto é, que seja suscitado novamente para o debate. Mas dificilmente isso será feito por algum parlamentar. Pois segundo Arnold (1990), proposições de políticas públicas são inviáveis quando, além de imporem custos concentrados e gerarem benefícios difusos, ainda são sujeitadas a um processo decisório no qual os representantes se vêem obrigados a assumir publicamente suas posições.

Analisando o caso da proposta de reforma da previdência no Brasil, Melo e Anastásia (2005, p. 301, 302, com adaptações) fizeram algumas considerações perfeitamente aplicáveis ao caso da reforma sindical. Segundo os autores, a observação feita por Arnold

“é ainda agravada por, pelo menos, dois fatores. Em primeiro lugar, pelo fato de que, enquanto o custo do imposto a determinados setores é significativo e imediato – o que tende a ocasionar movimentos dotados de preferências intensas –, os benefícios gerados para a sociedade, se de fato o forem, o serão a médio e longo prazo. Situações como essa costumam gerar alto grau de incerteza entre os atores, seja porque não se confia nas promessas do Poder Executivo, seja porque se sabe que esse não controla uma série de fatores que, uma vez introduzidos no jogo, são capazes de anular os benefícios prometidos. Em segundo lugar, é preciso levar em conta o alto grau de desconstitucionalização exigido por tal tipo de proposta. De um lado, a retirada de direitos individuais abre a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário. De outro, qualquer negociação é sempre complexa e novamente coloca em jogo a confiança no Executivo: afinal, a situação daqueles que tiveram seus direitos revistos passa a depender da condução, futura, do processo de regulamentação”.

Nessa mesma linha, Marcus Melo (2002), também analisando a reforma previdenciária, argumenta que reformas que impõem custos concentrados a setores específicos, e não apresentam compensações claras e críveis, tendem a não produzir coalizões de suporte, pois acabam contraindo o formato de uma reforma de imposição de perda, com muita visibilidade para o público atento, de forma que, o voto do parlamentar torna-se excessivamente custoso – não há como não desagradar um importante interessado (seja ele o governo, ou o sindicato ou o eleitor). Assim, a reforma sindical assumiu muitos dos requisitos necessários para fracassar: apresentou

custos concentrados (para o sistema confederativo laboral), não delineou compensações claras, críveis e no curto prazo e, além disso, ainda apresentou “problemas intertemporais de credibilidade” (leia-se falta de confiança entre os atores em relação ao que o outro vai fazer na etapa seguinte).

7.1.2. Os operadores do direito

A participação dos operadores do direito¹⁰⁹ no FNT foi apenas marginal e na fase legislativa a participação dos representantes desse grupo deu-se por meio da participação em algumas audiências públicas convocadas pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP). Entre os porta-vozes desse grupo, os principais críticos da reforma foram os membros do Ministério Público do Trabalho (MPT) e da Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas (Abrat). A Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho (Anamatra) e o Tribunal Superior do Trabalho (TST) posicionaram-se a favor da reforma, mas defendendo a manutenção do poder normativo da Justiça do Trabalho (a qual deveria apenas passar por algumas transformações para ser modernizada), no entanto, não obstante o apoio dado à reforma, não mostraram esforços consistentes em favor da proposição do FNT, limitando-se a algumas declarações em seu favor.

O MPT, reconhecendo a necessidade de modernização das relações de trabalho brasileiras, colocou que o FNT foi uma iniciativa “salutar e oportuna” e que favoreceu a deliberação em um contexto democrático e participativo. Além disso, o MPT elogiou a presença, na proposta do FNT, de alguns aspectos da legislação sindical que não foram alterados na Constituinte nem na Revisão de 1992, tais como o fim do imposto sindical, do monismo sindical e da limitação à autonomia para negociações isoladas. Todavia, os elogios pararam por aí, e logo vieram as críticas negativas.

¹⁰⁹ Nesse trabalho, tomamos como representantes desse grupo de atores o TST, o MPT, a Anamatra e a Abrat.

A razão dessas críticas colocadas pelo MPT deriva, principalmente, da não participação oficial do órgão no processo deliberativo da reforma. Foi consultado em alguns momentos, mas os procuradores desejavam participar com voz e voto nas deliberações do FNT. A participação na comissão de assessoramento jurídico do ministro do trabalho não foi considerada suficiente e advogaram a construção de um fórum tripartite perene (o Conselho Nacional de Relações do Trabalho) com um assento pleno para o MPT na bancada do governo.

A razão da Abrat não ter se posicionado a favor da reforma sindical está no temor de que este grupo possui em relação a qualquer mudança que possa alterar o arcabouço jurídico em que se baseiam as políticas sindical e trabalhista – especialmente no que tange ao poder normativo da Justiça do Trabalho. Pois, atualmente, esse grupo conta com uma área de atuação cativa que poderia ser restringida ou mesmo desarticulada. Nas palavras de um dos representantes da Força Sindical: “essa discussão [da reforma do FNT] não chegou aos advogados. Os advogados acharam que estavam saindo do processo e então trabalharam contra. Os advogados sindicais, na maioria, trabalharam contra os projetos”. Leia-se por sair do processo a perda de um nicho de mercado importante para centenas de advogados trabalhistas.

O TST mostrou-se favorável a boa parte da reforma, especialmente no que diz respeito às transformações na estrutura sindical e no sistema de custeio das entidades, e também aprovou o processo desencadeado no primeiro governo Lula, considerado, na opinião do ministro Vatuil Abdala, ex-presidente do tribunal, a mais democrática de todas as tentativas de reforma que ocorreram no Brasil.

A necessidade de uma reforma foi defendida em função do imperativo de as instituições de relações trabalhistas no Brasil acompanharem as evoluções da economia e do desenvolvimento do país. O TST advogava um sistema de relações sindicais que possibilitasse a emergência de novas lideranças, de fato, representativas dos

trabalhadores principalmente. E, ao mesmo tempo, viabilizasse a extinção dos sindicatos de gaveta ou de fachada. Também mostrou certa resistência à maneira como as centrais passariam a ser reconhecidas, temendo o excessivo fortalecimento dos órgãos de cúpula em detrimento dos sindicatos de base.

A prova de que a satisfação dos ministros do TST com o processo deliberativo foi bem maior que a do MPT está nas palavras do então presidente do tribunal: “a realização do Fórum em si vai render frutos, quer se queira, quer não, quer se critique, quer não, essa realização é um fato real. Assim, todos aqueles temas que foram colocados lá, em um momento qualquer que seja, serão o germe de soluções de inúmeros temas”.

Talvez, pela formação quase idêntica dos seus membros e pelos vínculos institucionais estreitos, a Anamatra acompanhou a posição do TST, mas com sérias restrições a transformações no poder normativo da Justiça do Trabalho.

7.2. Conclusão

Neste capítulo, foram tratados os principais pontos que envolveram o processo deliberativo da reforma sindical durante o primeiro mandato do governo Lula. Foi possível perceber, com clareza, entre outras coisas, o peso que o ambiente sócio-político e institucional possui sobre a ação dos atores no jogo decisório, ação esta que define o andamento e o resultado das políticas.

Se tivesse se desenvolvido como queria o governo, a reforma teria começado no FNT, que, por sua vez, elaboraria uma PEC e um Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais que seriam enviados ao Congresso, e este, por sua vez, deliberaria, faria algumas alterações marginais (já que não ousaria mexer nos “consensos” do FNT) e a reforma seria implementada gradualmente. Contudo, não foi isso que ocorreu.

A fase legislativa foi bem mais problemática do que esperava o governo. Se no FNT o governo conseguiu suprimir a influência de vários atores, notadamente, dos

trabalhadores membros dos sindicatos de base e, em menor grau, de alguns dos empresários, isso só foi possível porque os participantes do FNT eram, em sua esmagadora maioria, atores que não respondiam a incentivos institucionais semelhantes aos da arena eleitoral, sendo agentes de um público muito restrito. No parlamento, a situação é totalmente diversa, os parlamentares estão preocupados com a eleição e cada voto é importante. Nesse sentido, o financiamento dos empresários e o apoio das máquinas dos sindicatos dos trabalhadores, especialmente dos da base, são fundamentais para a vitória eleitoral, logo, aqueles atores (sindicatos patronais e laborais de base e confederações de trabalhadores) que não tiveram acesso ao FNT puderam encontrar espaço no processo de reforma sindical em sua fase legislativa, por meio dos parlamentares, cuja sobrevivência política depende em muito do apoio desses atores.

Além disso, outro fator contribuiu para reduzir o ímpeto dos que se colocavam a favor da reforma: as eleições de 2006. Dado o grau de incerteza que uma ampla reforma traz para os atores políticos, aqueles que exercem mandatos eletivos preferem, especialmente em ano eleitoral, fazer mudanças graduais, ou ainda não fazer mudança alguma – uma vez que tocar em interesses estabelecidos pode ser a diferença entre um parlamentar (político com mandato) e um cidadão comum. Assim, as eleições desviaram as atenções e os esforços do governo e dos parlamentares, contribuindo para enfraquecer ainda mais qualquer ímpeto reformista que ainda existisse. Além disso, alguns atores que tiveram uma participação efetiva no FNT, como as confederações patronais e os operadores do direito (ainda que não tivessem direito a voto), abandonaram completamente a reforma em sua fase legislativa.

Em resumo, a reforma parou e, provavelmente, somente o governo teria a intenção de ressuscitá-la na atual conjuntura. Apesar de a reforma sindical, segundo alguns observadores, ter voltado a assumir um lugar no segundo plano das reformas

pretendidas pelo governo, alguns interlocutores do governo já consideram como certo o retorno da PEC e do Anteprojeto para o FNT para que se proceda a novas negociações. No governo, já existe um entendimento de que as propostas foram ambiciosas demais e extrapolaram os consensos definidos no fórum. A nova estratégia do governo, segundo fonte do MTE, será provavelmente destrinchar a reforma em várias partes para fazê-la aos poucos, enviando ao Congresso apenas aquilo que realmente contar com uma ampla base de apoio, capaz de ser mantida também na fase legislativa do processo.

CAPÍTULO 8 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política pública pode ser considerada uma resultante de múltiplas pressões de grupos com acessos desiguais ao processo decisório, os quais buscam dar destinos variados à ela? O trabalho desenvolvido nesta dissertação aponta para uma resposta positiva a essa indagação.

Com base no histórico brasileiro de reformas sindicais e no processo desenvolvido ao longo do primeiro ano do governo Lula, é possível afirmar que a política sindical não tem uma racionalidade claramente definida, não é fruto da ação consciente de um único ator. O processo decisório movimenta tantos atores e recursos políticos que torna a negociação complexa e a ação unilateral de qualquer um dos atores inviável ou excessivamente custosa¹¹⁰.

Assim, a política é mais adequadamente descrita como uma resultante de múltiplas forças agindo sobre ela, interagindo e dando um sentido a ela, e não necessariamente corresponde ao que deseja qualquer de seus atores. Ainda que o sistema confederativo laboral e outros sindicatos tenham conseguido manter suas prerrogativas, não conseguiram aprovar as propostas do FST. O governo, por sua vez, mesmo estruturando uma arena em que tinha preponderância e fazendo suas preferências comporem uma proposta supostamente coletiva, não conseguiu levá-la até o final. Enfim, a política não foi obra de um só, apesar de o resultado final aproximar-se mais dos conservadores (*pró-status quo*).

O comportamento dos atores, portanto, parece fundamental para compreender o destino das políticas públicas com as quais estão envolvidos. O comportamento do governo foi voltado para implementação da reforma com moldes bem próximos às propostas históricas do sindicalismo petista. A CUT seguiu o comportamento do

¹¹⁰ Isso se aproxima da colocação da hipótese utilizada por Lemos, segundo a qual “os atores agem constrangidos por regras e procedimentos institucionais, que restringem escolhas e ajudam a moldar padrões, mas são incapazes de determinar sozinhos o resultado final” (LEMOS, 2001, p. 570).

governo chancelando posições e apoiando suas estratégias, porém, teve dificuldades de manter um apoio franco e aberto por todo o processo, porque não foi capaz de conseguir consenso entre seus dirigentes. Os trabalhadores estiveram divididos durante todo o processo. Inicialmente, existia um amplo apoio das centrais sindicais ao projeto do governo, pois levaria ao reconhecimento legal dessas entidades como representantes máximos dos trabalhadores. Todavia, a pressão das bases sindicais dos trabalhadores, organizadas pelo sistema confederativo, colocou a maioria das entidades que atuam no cenário nacional contra a reforma, de forma que, das sete entidades que participavam do FNT, inicialmente cinco apoiavam o governo (CUT, FS, CGT, Contratuh e SDS), mas apenas duas permaneceram com ele na fase legislativa (CUT e, em menor grau, FS). As demais migraram para o FST e compuseram a frente contrária à reforma, alegando que não podiam confiar no governo, que teria firmado um acordo com os empresários para “dilapidar” os interesses dos trabalhadores.

Os sindicatos patronais, por sua vez, foram apoiadores do governo durante o FNT, mas não no Congresso. Isso porque esperavam que a reforma não fosse apenas sindical, mas também trabalhista. Além disso, as mudanças propostas para o sindicalismo tinham pouco efeito sobre o mundo empresarial, pois a organização dos sindicatos de empresários difere bastante da dos trabalhadores, da mesma forma, difere suas fontes de renda. Assim, o apoio dos sindicatos patronais ao projeto do governo seria para criar um paralelo entre o mundo dos empresários e dos trabalhadores em termo de representação, pois ambos passariam a ter órgãos nacionais com poder de negociação válido para setores nacionais inteiros – isso provavelmente facilitaria o trabalho dos sindicatos patronais que não teriam de lidar com dezenas de siglas, mas apenas com algumas unidades.

Contudo, quando a reforma foi enviada ao Congresso, os empresários passaram a reclamar a ausência das mudanças trabalhistas no texto e, alegando a existência de um

acordo entre as centrais e governo, abandonaram a reforma que ajudaram a elaborar à sua própria sorte contra o sistema confederativo de trabalhadores.

Os operadores do direito tiveram apenas uma participação marginal no processo. Isso porque o governo não lhes deu direito a voz no FNT e ainda os colocou numa comissão que não participava dos debates, mas dialogava, quando consultada, diretamente com o Ministro do Trabalho, que, por sua vez, não tinha nenhuma obrigação de acatar suas opiniões. Aliados do processo no FNT e suspeitos da capacidade e das intenções do FST, a única maneira de participar passou a ser, também, o Congresso. Nesse sentido, os diálogos com os parlamentares e a participação em eventos da Câmara e do Senado possibilitaram expor suas posições. Os operadores públicos do direito (Ministério Público e Justiça do Trabalho) colocaram-se a favor da reforma, mas criticaram a restrição que sofreram no FNT e os dispositivos que visavam a reformulação da Justiça do Trabalho. Os operadores privados (Abrat) abriram franca oposição à reforma, que, segundo eles, deterioraria os direitos e as relações de trabalho que levaram décadas para serem construídos.

Se o comportamento dos grupos importa para o destino da política, é preciso observar que nem todos têm a mesma possibilidade de influenciar o processo decisório, pois o grau de participação e influência dos atores não é igual. Depende do nível de acesso que cada um tem ao processo decisório. E esse grau, por sua vez, depende das instituições. No FNT, apenas os atores que tinham sido escolhidos pelo governo tinham acesso direto, isso fez com que o fórum fosse uma arena bastante restrita e, logo, mais estável do que o Congresso. Por outro lado, suprimiu demandas manifestas que encontram no FST um canal de participação, importante para que os atores excluídos do FNT tivessem uma voz mais ativa no Congresso.

Na Câmara, com a dispersão do poder – ainda que não absoluta, devido à existência do Colégio de Líderes –, o processo decisório tem chance de ser mais

inclusivo. Pois, mesmo sendo os parlamentares os únicos atores com acesso direto ao processo nessa fase, eles podem convidar outros atores a manifestarem suas opiniões dentro da Câmara (por meio de audiências e seminários) e, além disso, estão atentos aos interesses que podem lhes garantir promoção política. Assim, a estrutura institucional da segunda fase do processo decisório da reforma sindical mostrou-se bem mais inclusiva que a anterior, a decorrência disso foi a multiplicação das pressões sobre o destino da política.

É natural que, com essa multiplicidade de pontos de acesso ao processo decisório, a possibilidade de encontrar uma brecha para participar seja maior, porém, isso também aumenta os pontos de veto¹¹¹ e reduz as possibilidades de mudança política, pois quanto maior for o número de pontos de veto, maior a probabilidade de não ocorrer uma mudança significativa na política. Isso é um fato ainda mais verificável em situações em que existe mais de uma arena deliberativa¹¹². No caso da reforma sindical, esse é um fator que contribui para que não ocorram mudanças drásticas na política sindical (sem desconsiderar, é claro, o peso da incerteza sobre os atores e a dependência da trajetória)¹¹³, pois, tomando as palavras de Lijphart (2003), confere ao seu processo características consociativas – poder bastante disperso.

Além disso, o fracionamento do processo em várias etapas também parece favorecer uma dinâmica complexa de alianças e negociações. Pois os atores têm a possibilidade de avaliar perdas e ganhos ou custos e benefícios de uma atuação em conjunto com outros atores e, com base nessa avaliação retrospectiva, definir se vale a

¹¹¹ Segundo Tsebelis (1995, p. 293), um jogador com poder de veto é um ator individual, mas o poder do ator coletivo depende da aprovação para ser adotada uma decisão em questões de política pública. A opinião desses atores é ainda mais importante quando se pretende introduzir mudanças no *status quo*. O foco principal desta dissertação são os atores coletivos. No governo militar, por exemplo, só tinha um ponto de veto, quando a iniciativa vinha do Executivo e, ainda que as reformas não tenham sido expressivas, todas as iniciativas do governo foram implementadas.

¹¹² Todavia, é preciso ponderar essa afirmação. Haggard e Mc Cubbins (apud MELO, 2002, p. 21) observam que o número de *veto players* só é importante em processos de mudança política, quando existe *separação* de objetivos, isto é, conflito de interesses – justamente o que pode ser observado diversas vezes no processo da reforma sindical.

¹¹³ Sobre jogos com múltiplas arenas, C.f. Tsebelis (1998).

pena continuar com a coalizão em outros momentos. Ademais, é provável que a seqüência de arenas envolva graus crescentes de compromisso e de custos, se os benefícios não acompanharem o crescimento dos custos de forma satisfatória aos atores engajados em uma aliança, ela certamente será desfeita¹¹⁴.

Foi isso que aconteceu na reforma sindical com a aliança que existia em torno do governo. A princípio, no FNT, contava com o apoio de boa parcela do empresariado e dos trabalhadores, mas na fase legislativa, os empresários e a maioria dos trabalhadores abandonaram as propostas do fórum, pois os primeiros avaliaram que os benefícios de participar da aliança não tinham atingido o patamar necessário (que era a reforma trabalhista) para que continuassem arcando com os custos de participar da aliança. Por sua vez, os trabalhadores que abandonaram a aliança do governo estavam enfrentando os altos custos decorrentes do desgaste com suas bases, logo, avaliaram que a perda de sindicalizações era um custo alto demais em comparação com a incerteza dos benefícios que a reforma poderia gerar.

Nesta dissertação, foi analisado outro fator que influencia no comportamento dos atores e, conseqüentemente, no andamento da política, o contexto social, político e econômico em que se dá o processo. Pois o contexto acrescenta novos incentivos e restrições aos existentes na ordem institucional. Assim, por exemplo, a força das coalizões e suas estratégias, além de variarem de acordo com a arena em que os atores atuam, também variam de acordo com o contexto econômico e sóciopolítico amplo. Por isso, enquanto o governo ainda colhia os resultados da vitória eleitoral e da alta popularidade do presidente, era capaz de atrair vários atores e formar uma aliança forte, mas quando apareceu a crise política, parte desses atores abandonaram a aliança sem grande dificuldade. Outro ponto importante concernente à influência do contexto

¹¹⁴ Segundo Tsebelis (1998), nos jogos em múltiplas arenas, as recompensas a serem auferidas na arena principal (no caso atual, os Plenários do Congresso) são influenciadas pela situação prevalecente nas demais arenas (Fórum Nacional do Trabalho, Fórum Sindical dos Trabalhadores, Comissões da Câmara e do Senado).

político diz respeito aos recursos de poder disponíveis aos grupos. Em uma sociedade capitalista, por exemplo, em um contexto de recessão, os trabalhadores perdem muito de seu poder de barganha pois não podem reivindicar muito dos empregadores – segundo Alves (2002), foi o que aconteceu durante os avanços da reforma trabalhista na era FHC¹¹⁵.

Também foi observado que, apesar de negociada previamente, a reforma sindical encontrou sérios problemas na fase legislativa. Projetos previamente negociados deveriam ter taxas maiores de sucesso. Segundo Marcus Melo (2002), reformas negociadas pelo governo antes de ser enviada ao Congresso têm maiores chances de sucesso. Esse foi, *grosso modo*, o caso da reforma administrativa de 1998, cujo texto final aprovado era bastante similar ao apresentado pelo Executivo. Contudo, é preciso observar que as negociações das duas reformas, sindical e administrativa, foram bastante diferentes. O debate dirigido pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) foi bem mais flexível e duradouro que o do FNT, assim foi capaz de angariar o apoio de atores que eram relevantes na fase de formulação e deliberação da reforma¹¹⁶. O FNT era excessivamente restrito para conseguir isso, daí sua dificuldade no Congresso. A negociação prévia exclui muitos atores, que apareceram na fase legislativa como verdadeiros empecilhos ao andamento da reforma. Além disso, vale lembrar outros fatores, como o excessivo poder do Executivo no Fórum, o abandono da reforma pelos empresários e a articulação paralela do FST.

Uma outra observação importante que pode ser retirada desta pesquisa diz respeito ao papel que a confiança desempenha no processo decisório de políticas públicas, especialmente quando ocorrer em múltiplas etapas, implicando mudanças institucionais severas (como é o caso de transformações na Constituição). Na reforma

¹¹⁵ Por exemplo, o conhecimento jurídico da área trabalhista é um recurso poderoso nas mãos dos operadores do direito no subsistema da reforma sindical, mas não poderia ser um recurso tão relevante ou mesmo viável no subsistema de políticas agropecuárias ou culturais.

¹¹⁶ Na fase de implementação, contudo, a reforma esvaeceu-se.

sindical, Percebeu-se que a disposição dos atores para firmarem acordos, fazendo concessões em determinados pontos da política, depende diretamente do nível de confiança existente entre os atores. Em alguns momentos da reforma, os trabalhadores se recusaram a fazer concessões, porque desconfiavam da existência de acordos secretos ou tácitos entre governo e empresários, estes, por outro lado, afirmavam publicamente que o governo atua em conjunto com os trabalhadores impedindo uma negociação imparcial e transparente.

Seguindo o raciocínio de Marcus Melo (2002), é possível afirmar que essa indisposição para mudanças é decorrência da inexistência de compromissos críveis do Executivo voltados para as futuras regulamentações e implementação da reforma. Isso aconteceu na reforma tributária do governo FHC e voltava a acontecer porque os atores não têm como controlar e participar de todas as etapas do processo decisório que produzirá o resultado final. Isso eleva o risco que correm ao firmarem acordos em momentos que não definem o resultado final. Quando os atores têm altas taxas de aversão ao risco (e, com certeza, esse era o caso de muitos envolvidos com a reforma sindical), o *status quo* acaba sendo a alternativa mais segura e “preferível”, ainda que sub-ótima. Nesse contexto, a probabilidade de ocorrer uma reforma é ainda menor se houver possibilidade de optar por uma política mais incremental – e essa é a estratégia que o governo deve implementar em 2007.

O *fator confiança*, portanto, representa um nicho promissor de pesquisa e deve ser colocado em uma pesquisa de horizontes mais amplos, dialogando, inclusive, com os estudos sobre capital social.

Por fim, a atual configuração da política sindical é resultado do comportamento de atores que foram capazes de formar alianças e atuarem no sentido de influenciar a política em direções diferenciadas. Os contextos institucionais e sociais, nos quais se desenvolveu a primeira fase do processo decisório dessa reforma, favoreceram a aliança

pró-reforma que adotou estratégias mal elaboradas, que a prejudicou na segunda fase. Nessa fase, os contextos eram totalmente diversos, e os atores contrários à reforma puderam adotar estratégias bem mais ousadas que anteriormente. Como nenhuma das alianças conseguiu ter força suficiente para emplacar definitivamente uma reforma e como, em políticas públicas, as transformações tendem a serem lentas, graduais, mais uma vez, o resultado do processo decisório foi o *status quo*.

BIBLIOGRAFIA

AINSWORTH, Scott. *Analysing Interest groups: group influence on people and policy*. New York e London: WW Norton and Company. 2002.

ALFORD, Robert R. e Roger Friedland. *Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy*. New York: Cambrigde University Press. 1985.

ALLISON, Graham T. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company. 1971.

ALMEIDA, Antônio de. Novas leituras para antigas lutas: representatividade e organização coletiva entre trabalhadores do ABC Paulista – 1964/1990. *Revista Brasileira de História*, Set. 1999, vol.19, no.37, p. 279-309.

ALVES, Giovanni. “Do ‘Novo Sindicalismo’ à ‘Concertação Social’: Ascensão (e crise) do Sindicalismo no Brasil (1978-1998)”. *Revista de Sociologia e Política*. Nº 15. Novembro de 2000. Curitiba, PR.

_____. “Trabalho e sindicalismo no Brasil: um balanço crítico da ‘década neoliberal’ (1990-2000)”. *Revista de Sociologia Política*, Nov 2002, no.19, p.71-94.

ARAÚJO, Angela Maria Carneiro, CARTONI, Daniela Maria e JUSTO, Carolina Raquel D. Mello “Reestruturação produtiva e negociação coletiva nos anos 90”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Fevereiro 2001, vol.16, n.45, p.85-112

ARNOLD, R. Douglas. *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press, 1992.

AROULCA, José Carlos. *O Sindicalismo em um Mundo Globalizado*. São Paulo, SP: Editora LTr. 2003.

BOBBIO, Norberto, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. *Dicionário de Política*. 5ª Edição. vol 1 e 2. Editora Universidade de Brasília e Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. Brasília-DF.São Paulo-SP. 2004.

BORGES, Altamiro (org.). *A reforma sindical e trabalhista no governo Lula*. São Paulo, SP: Editora Anita Garibaldi. 2004.

BRASIL. Reforma Sindical, Perguntas e Respostas. Fórum Nacional do Trabalho, Espaço de Diálogo e Negociação – Ministério do Trabalho e Emprego. 2ª Edição, revista e atualizada. Brasília, DF. 2005.

Barbosa, Mario dos Santos. *Sindicalismo em Tempos de Crise: a Experiência da Volkswagen do Brasil*. Ed. Alpharrabio Edições. Santo André, SP. 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. “O segundo Consenso de Washington e a quase-estagnação da economia brasileira”. *Revista de Economia Política*, 23(3) Julho 2003.

CAPELATO, Maria Helena. O Estado Novo: O Que Trouxe de Novo? In: FERREIRA, Jorge e Lucília de Almeida Delgado (org.). *O Brasil Republicano 2: O tempo do Nacional-estatismo*. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, RJ. 2003.

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. 8ª Edição. Editora Papyrus. São Paulo-SP. 2003.

COSTA, Márcia da Silva. “O Sistema de Relações de Trabalho no Brasil: alguns traços históricos e sua precarização atual”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Out 2005, vol.20, no.59, p.111-131.

DAHL, Robert. *Poliarquia*. São Paulo, SP: Editora Edusp. 1997.

D´ARAÚJO, Maria Celina. “Estado, Classe Trabalhadora e Políticas Sociais”. In: FERREIRA, Jorge e Lucília de Almeida Delgado (org.). *Brasil Republicano 2: O tempo do Nacional-estatismo*. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, RJ. 2003.

DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. Edusp. São Paulo, SP. 2004.

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1999.

FLEISCHER, David. *Deputados Brasileiros: 1946-1967*. Câmara dos Deputados. 1981

FRANÇA, Etienne F. *Coalizões de Advocacia na Formulação da Política de Controle de Drogas Ilícitas no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, DF. 2002.

FUKUYAMA, Francis. *the End of history and the last man*. New york: Perennial Libr, 1992.

GALVÃO, Andréia. *Neoliberalismo e Reforma Trabalhista no Brasil*. Orientador: Armando Boito Júnior. Tese de Doutorado. Universidade de Campinas – Unicamp. Campinas, SP. 2003.

GEORGE, Alexander I. and Andrew Bennett. *Case Studies and Theory Development in Social Science*. MIT press, Cambridge Massachusetts. 2004.

GREMAUD, Amaury Patrick,. Marco Antônio Sandoval de Vasconcelos e Rudinei Toneto Júnior. *Economia Brasileira Contemporânea*. 6ª Edição. Editora Atlas. São Paulo, SP. 2005.

JONES, Bryan D. *Politics and the Architecture of Choice: Bounded Rationality and Governance*. Chicago: the University of Chicago Press. 2001.

LEMOS, Leany Barreiro de S. O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista. *DADOS—Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 3, 2001, pp. 561 a 605.

LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governos em 36 países*. Rio de Janeiro – RJ: Civilização Brasileira. 2003.

LOWI, Theodore. “American Business, Public Policy, Case-study and Political Theory”, *World Politics*. 16 de julho de 1964. pp. 677-715.

MANLEY, John F. Neo-Pluralism: A Class Analysis of Pluralism I and Pluralism II. *The American Political Science Review*, Vol. 77, Nº2. Junho de 1983. pp. 368-383

MELO, Marcus André. Corporativismo, fragmentação e reforma do Estado. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. vol. 13 n. 36 São Paulo fevereiro. 1998.

_____ *Reformas constitucionais no Brasil. Instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan. 2002.

MELO, Carlos Ranulfo; ANASTASIA, Fátima. “A reforma da previdência em dois tempos” *Dados*. Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, 2005.

MENEZES, Mauro de Azevedo. *Constituição e reforma trabalhista no Brasil: interpretação na perspectiva dos direitos fundamentais*. São Paulo, SP: Editora LTr. 2004.

MOE, Terry. *The organization of interests: incentives and the internal dynamics of political interest groups*. Chicago: University of Chicago Press. 1980.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. Editora Atlas. 16ª Edição. São Paulo, SP. 2004.

NORTH, Douglass C. *Instituições, Cambio Institucional y Desepeño Económico Performance*. México: Fondo de Cultura Económica. 1993.

Cambridge University Press, 1990

_____ *Understanding the Process od Economic Change*. New Jersey: rinceton University Press. 2004.

OLIVEIRA, Marco Antônio. *Política Trabalhista e Relações de Trabalho no Brasil da Era Vargas ao Governo FHC*. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP. 2002.

OLSON JUNIOR, Mancur. *The Logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1970.

PASTORE, José. *Reforma Sindical: para onde o Brasil quer ir?*. São Paulo, SP: Editora LTr. 2003.

PEREIRA, Carlos e Bernardo Mueller. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* – Vol. 15 nº 43.

PIERSON, Paul. “*Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*”. Princeton and Oxford: Princeton University Press. 2004.

PITKIN, Hanna. “Political Representation”, in: *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1997.

POCHMANN, Márcio e Amilton Moretto. Reforma Trabalhista: a Experiência Internacional e o Caso Brasileiro. *Cadernos Adenauer*. Ano III, nº 2. 2002. Rio de Janeiro, RJ. pp 69-89.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

_____. *Bowling alone: The collapse and revival of american community*. New York: Touchstone, 2000.

RAMOS, Daniela Peixoto e Paulo Du Pin Calmon (Orientador). *Comportamento parlamentar e grupos de pressão: um estudo de caso da reforma da previdência (1995-1998)*. Dissertação de mestrado – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília. 2005.

RAUCH, Jonathan. *Demosclerosis: the Silent Killer of American Government*. New York: Times Book. 1994.

SAAD, Eduardo Gabriel e José Eduardo Duarte Saad e Ana Maria Saad Castello Branco. “*CLT Comentada*”. Editora Ltr São Paulo. 38ª edição. São Paulo, SP. 2005

SABATIER, Paul A. e Hank C. Jenkins-Smith. The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In: SABATIER, Paul A. *Theories of the Policy Process*. University of California-Davis-Westveiw Press. 1999.

SANTANA, Marco Aurélio. “Entre a Ruptura e a Continuidade: Visões Históricas do Movimento Sindical Brasileiro”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 14. Nº41. Outubro de 1999.

_____. “As centrais sindicais brasileiras e a reestruturação produtiva: análises e propostas”. *Sociologias*, Dez 2000, no.4, p.186-225.

SARTORI, Giovanni. (1987), *Theory of democracy revisited*. Chatham, Chatham House.

SHEPSLE, Kenneth A. and Marck S. Bonchek. *Analysing Politics: Racionality, Behavior and Institutions*. New York e London: WW Norton and Company. 1997

SILVA, Regina Célia dos Santos. *Medicamentos excepcionais no âmbito da assistência farmacêutica no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública; 2000.

SILVA, Fernando Texeira da e Antonio Luigi Negro. Trabalhadores, Sindicatos e Política (1946-1964). In: FERREIRA, Jorge e Lucília de Almeida Delgado (org.). *O Brasil Republicano 2: O tempo do Nacional-estatismo*. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, RJ. 2003.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. “Crise da Ditadura Militar e Processo de Abertura Política no Brasil, 1974-1985”. *O Brasil Republicano 4: O tempo da Ditadura*. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, RJ. 2003.

SIQUEIRA NETO, José Francisco. “Fórum Nacional do Trabalho no Brasil: Espaço de Negociação e de Diálogo”. No prelo.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: De Getúlio a Castelo*. Paz e Terra. 13ª Edição. São Paulo, SP.2003.

_____. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Paz e Terra. 8ª Edição. São Paulo, SP.2003.

TSEBELIS, George. "Decision Making in Political Systems: Veto Player in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism". *British Journal of Political Science*, nº 25, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 289-325. 1995.

_____. *Jogos Ocultos*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo – EDUSP. 1998.

ZIMMER, Carlos José orientador: Armando Vaz Sampaio "*Lula e a Reforma Sindical*" Monografia apresentada ao Módulo: Técnicas de Pesquisas, Como requisito parcial à conclusão Ao Curso de especialização em Economia do Trabalho Setor de Pesquisas Econômicas Universidade Federal do Paraná. Curitiba-PR 2003.

DOCUMENTOS ANALISADOS

AGENCIA CÂMARA. “Para CNI, problemas da reforma sindical são insanáveis”. Tempo real – 7/12/2005 12h53.

AGÊNCIA DIAP. “PSB fecha questão contra a Reforma Sindical” 5/5/2005.

_____ “Centrais debatem reforma sindical na Comissão de Trabalho” DIAP 6/4/2005.

BRASIL "Fórum Nacional do Trabalho: Espaço de Negociação e de Diálogo" Memória Documental. Ministério do Trabalho. 2006. Entrevista Ministro Vantuil Abdala (Presidente do TST).

BRASIL "Fórum Nacional do Trabalho: Espaço de Negociação e de Diálogo" Memória Documental. Ministério do Trabalho. 2006. Entrevista: Sandra Lia Simon, Procuradora Chefe da Procuradoria Geral do Trabalho.

CAMARA FEDERAL. PL 1.528/1989 do Dep. Jones Santos Neves (PL/ES), que “Dispõe sobre a organização sindical e dá outras providências”..

CENTRAL AUTÔNOMA DOS TRABALHADORES. *Circular CAT*. São Paulo, Fevereiro de 2005

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. “A Reforma Sindical que o Brasil precisa: CUT propõe um sistema democrático, moderno, que fortalece os sindicatos e a luta dos trabalhadores”. *Jornal Especial Sobre a Proposta da CUT para a Reforma Sindical e Trabalhista*. Secretaria Nacional de Organização Sindical. Novembro de 2003.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA “*Agropecuária reduz ritmo do crescimento em 2004*”. Notícias – Dezembro 2004 (16/12/2004) <http://www.cna.org.br/>

_____ “*Empregadores defendem manutenção da unicidade sindical*” – Janeiro – 2004 (23/01/2004).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO. *A Negociação Coletiva e a Flexibilização da CLT*. Disponível em <http://www.cnt.org.br/>

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA INDÚSTRIA. Palavra do Presidente Tribuna Sindical – *Jornal da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Industria*. Janeiro / Fevereiro Ano VIII – nº 28 2006

_____ “Mais uma vitória do movimento sindical na Comissão do Trabalho” Tribuna Sindical – *Jornal da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Industria*. Janeiro / Fevereiro Ano VIII – nº 28 2006

_____ Palavra do Presidente Tribuna Sindical – *Jornal da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Industria*. Novembro/Dezembro Ano VIII – nº 32 2006.

CUNHA. Fernanda. “Empresários querem que reformas caminhem juntas”. Agência Fiesp, 15/03/05.

DIÁRIO VERMELHO. "Editorial Reforma Sindical: Patrões, confederações e Conlutas unem-se contra os trabalhadores". 12 de dezembro de 2005

ESTADO DE S. PAULO (O). "Editorial do Estadão: Um agrado aos sindicalistas" 10/5/2006.

FUTEMA, FABIANA. "Centrais querem vetar substitutivo da reforma sindical". 12/12/2005 – 12h58

_____ "Força apóia "monopólio" na base e pluralidade para federações e confederações" *Folha Online*. 19/05/2005 – 18h06

LEMOS, João Batista e Flávio Tonelli. "Reforma Sindical Pluralidade e autonomia privada para os trabalhistas". *Revista Princípios* Edição n78.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO "Comentários sobre a Proposta de Emenda Constitucional / PEC nº 29/03". Guilherme Mastrichi Basso, Procurador-Geral do Trabalho. Brasília, maio de 2003. Disponível no sitio do MPT.

MIRANDA, Lujan. "A Reforma Sindical e o Funcionalismo Público" 17/2/2005 <http://www.ivanvalente.com.br/CN02/artigos/>.

MONTEIRO NETO, Armando (deputado Federal PTB e presidente da Confederação Nacional da Indústria) *Folha de Pernambuco* – 14.04.2005 <http://www.ptb.org.br>

_____ "Contribuição empresarial à reforma sindical". *O Estado de S. Paulo*, em 13/03/2003, Página B-2.

NARDES, Augusto. "Reforma sindical: mais uma contradição do governo do PT" Administrador em Ação. Disponível em <http://empresa.portoweb.com.br/>

NEHME, Frederico Rebello. "Sindicatos empresariais vão em busca de receita e filiados" *Diário do Grande ABC*. 10 de fevereiro de 2005. p.10.

NETO, Antônio "Reforma Sindical: Unir esforços para mudar de fato" <http://www.cgtb.org.br/Artigos/ArtigosIndice.htm>

OLIVEIRA, Fernando Alves de. *A verdadeira reforma sindical* 20/10/2006 <http://www.anamatra.org.br>

PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA. "1º Congresso Nacional do Movimento Sindical do PDT elege diretoria e decidem: Não à Reforma Sindical e Trabalhista de Lula Em Defesa do Legado de Getúlio Vargas". <http://www.pdt.org.br/partido/>

PARTIDO DA SOCIAL-DEMOCRACIA BRASILEIRA. "Reforma de Lula aumenta contribuição sindical em 365%". *Diário Tucano*. Sexta-Feira, 19 de Março de 2004. Numero 198.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. "Núcleos do PMDB fazem balanço das atividades em 2006". Convenção Nacional dos Núcleos – Março – 2007 Mulheres, Jovens E Sindicalistas Mobilizam Todo o País. Sandro Salazar Coordenador dos Núcleos. 11/12/2006.

_____ III CONGRESSO NACIONAL DO PMDB SINDICAL
Reforma Sindical e Trabalhista. 31/05/2006. Disponível no sítio:
<http://www.pmdb.org.br>

_____ “PMDB Sindical realiza seminário para discutir reformas
Sindical e Trabalhista”. 11/03/2004. notícia disponível no sítio:
<http://www.pmdb.org.br/>

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Informes da Liderança do PT na Câmara dos
Deputados: "*Reforma Fortalece Movimento Sindical*" 25 fevereiro de 2005. Disponível
no sítio www.informes.org.br

_____ "Verdades e mentiras sobre a reforma". Disponível no sítio
<http://www.pt.org.br/>. 2006

_____ "*Resolução Do Encontro Sindical Nacional PT*" sítio
<http://www.pt.org.br/>.2005

PARTIDO POPULAR SOCIALISTA. "*Relatório do II Encontro de Sindicalistas
Durante O XV Congresso do Partido Popular Socialista – PPS*". Belo Horizonte, 24 a
25 de março de 2006

_____ "*Reunião de Sindicalistas Do PPS-SP:
Reorganizar O Trabalho Sindical Partidário*". São Paulo, 23 de março de 200

PARTIDO PROGRESSISTA. "*Reforma sindical – Mediante acordo, os deputados
rejeitaram as duas medidas provisórias que tratavam da reforma sindical*".
<http://www.pp.org.br/>.

_____ "Ranzolin repudia a PEC da Reforma Sindical"
<http://www.pp.org.br/info.php?codigo=617>.

RAMOS, Ricardo. "*Reforma interdita: Resistência de aliados, do empresariado e de
sindicalistas faz governo excluir reforma sindical de suas prioridades no Congresso*".
<http://www.simefre.org.br/>

SANTOS, Antônio Oliveira (Presidente da Confederação Nacional do Comércio)
"Fórum Nacional do Trabalho". *Jornal do Commercio* de 09/08/2003, Caderno Opinião,
pág. A-17.

_____ "Em defesa da unicidade sindical" *Jornal do Commercio*
de 25/06/2003, Caderno Opinião, pag. A-17.

_____ "Cenário de incertezas na economia brasileira". *Jornal do
Brasil* de 03/03/2006, Caderno Economia, p. A-18

SENADO FEDERAL. "*Palestra proferida pelo Senador Paulo Paim sobre a Reforma
Sindical*" no dia 29/03/2004.

_____ "*Pronunciamento do Líder do PSB no Senado, Sem. João
Capiberibe.*" DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, página 13435. Sexta-feira 6 de Maio
de 2005.

SILVA, Fernando e William Martani. “Um passo a frente para construir a unidade da esquerda combativa. Rumo a Marcha unitária em Brasília” 27 de agosto de 2004 www.psol.org.br/

VEJA PARANÁ. *PPS lança Roberto Freire à presidência da República* – 26 Abril 2005 – 03:21.

VELAINE, Marcos. "*Reforma sindical: 1/3 do Congresso é contrário ao texto produzido pelo FNT*". Departamento intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP. Disponível no sítio: <http://www.diap.org.br/>.

_____ “Por Dentro da Reforma Sindical (2): Financiamento das entidades sindicais é tema polêmico nos debates do FNT”. *Diário Vermelho*. 4 de MARÇO de 2004.

LISTAS DE ENTREVISTAS/CONTATOS ESTABELECIDOS

Assessoria de Imprensa: Dep. Dornelles

Assessoria de Imprensa: CNF

Assessoria de Imprensa: Força Sindical

Assessoria de Imprensa: Dieese

André Bucar, Coordenador técnico do Fórum Nacional do Trabalho, Ministério do Trabalho e Emprego.

Marco Antônio de Oliveira, Secretário-Executivo, Ministério do Trabalho e Emprego.

ANEXO A: Roteiro padrão das entrevistas:

1. Identificação do entrevistado:
 - A. Nome
 - B. Cargo no governo ou em organização da sociedade civil
 - C. Período que tem se ocupado com reforma sindical
 - D. De quais momentos participou (ou acompanhou)
2. Questionamentos relacionados a participação na reforma sindical:
 - A. Como participou?
 - B. Por que participou?
 - C. Com que objetivo?
 - D. Representando qual(ais) grupo(s)?
3. Questionamento sobre a política sindical no Brasil:
 - A. É necessária uma reforma sindical? Por que?
 - B. Qual seria a situação ideal? Qual a política que defende para as relações sindicais?
4. Avaliação da atual reforma:
 - A. Está sendo conduzida adequadamente? Por que? (Em caso de resposta negativa, qual seria a alternativa?)
 - B. Quais os principais pontos positivos e negativos da atual reforma?
 - C. É democrática? Por que?
 - D. Importância do FNT?
 - E. Assim como outras tentativas de reforma, a atual está enfrentando diversos obstáculos, como o senhor avalia isso? Quais as razões desses obstáculos existirem? Qual a probabilidade de serem vencidos? (se não houver nenhuma probabilidade, por que?)
5. Avaliação do FNT:
 - A. É legítimo?
 - B. É representativo?
 - C. Quais suas principais vantagens?
 - D. Quais são suas maiores fraquezas?
 - E. É uma experiência válida? Por que/ em que sentido?
6. Avaliação da interação dos atores:
 - A. Como se dá (ou deu) sua atuação na reforma atual? Qual o seu papel?
 - B. Está vinculado a alguma organização ou instituição com interesses estreitos na reforma sindical?
 - C. Na defesa dos seus ideais/objetivos, contou com algum aliado? Qual?
 - D. Como avalia a atuação e o comportamento dos outros atores?
 - E. Confia nos outros atores? Por que?
 - F. Existiram alianças entre os atores envolvidos? Quais? Qual sua opinião sobre isso?
7. Impactos da atual reforma:
 - A. Quais os prováveis impactos da atual reforma sobre o(a) senhor(a)?
 - B. Quais os prováveis impactos da atual reforma sobre a estrutura sindical brasileira? São positivos ou negativos?
 - C. Quais os prováveis impactos da atual reforma sobre os trabalhadores?
 - D. Quais os prováveis impactos da atual reforma sobre os empregadores?
 - E. Quais os prováveis impactos da atual reforma sobre o Estado?
 - F. Quais os prováveis impactos da atual reforma sobre a sociedade e a economia brasileiras?
8. Expectativas quanto ao futuro da reforma.

ANEXO B1: Regimento Interno do Fórum Nacional do Trabalho

CAPÍTULO I DOS OBJETIVOS

Art. 1º – O Fórum Nacional do Trabalho – FNT será responsável por promover o diálogo e a negociação entre trabalhadores, empregadores e governo em torno da reforma sindical e trabalhista, tendo como objetivo democratizar as relações de trabalho e adequar a legislação trabalhista às novas exigências do desenvolvimento nacional.

Art. 2º – A atualização das leis sindicais e trabalhistas, bem como das instituições que regulam o trabalho, visa torná-las mais compatíveis com a realidade econômica, política e social do país, de maneira a estimular a adoção de um regime de liberdade e autonomia sindical, nos termos das normas internacionais da OIT, e a criar um ambiente propício à geração de empregos de melhor qualidade e à elevação do padrão de renda da população brasileira.

Art. 3º – O Fórum Nacional do Trabalho pretende, ainda, fomentar o diálogo social, promover o tripartismo e assegurar o primado da justiça social no âmbito das leis do trabalho, das prerrogativas e garantias sindicais e das instituições de regulação do trabalho.

CAPÍTULO II DAS FINALIDADES

Art. 4º – O Fórum Nacional do Trabalho tem por finalidade forjar consensos com base na discussão e negociação em torno de temas relativos ao sistema brasileiro de relações de trabalho, em particular à legislação sindical e trabalhista.

Art. 5º – Encaminhar as conclusões de seus trabalhos ao Ministro do Trabalho e Emprego, para subsidiar a elaboração de projetos legislativos de reforma sindical e trabalhista de caráter constitucional e infraconstitucional.

CAPÍTULO III DA COMPOSIÇÃO

Art. 6º – O Fórum Nacional do Trabalho será composto de forma tripartite e paritária, garantindo assim a participação de trabalhadores, empregadores e governo. O Fórum contará, ainda, com a participação de representantes de pequenos e microempreendimentos e de novas formas de produção responsáveis pela difusão de novas modalidades de relações de trabalho.

CAPÍTULO IV DA ESTRUTURA FUNCIONAL DO FNT

Art. 7º – A estrutura de organização do Fórum Nacional do Trabalho é composta pelos seguintes órgãos:

- 1) Coordenação;
- 2) Plenária Representativa;
- 3) Comissão de Sistematização;
- 4) Grupos Temáticos.

4.1. Os Grupos Temáticos constituir-se-ão a partir dos seguintes temas:

- a) Organização Sindical;
- b) Negociação Coletiva;
- c) Sistema de Composição de Conflitos;

- d) Legislação do Trabalho;
- f) Organização Administrativa e Judiciária;
- g) Normas Administrativas Sobre Condições de Trabalho;
- h) Qualificação e Certificação Profissional;
- i) Micro e Pequenas Empresas e Outras Formas de Trabalho.

CAPÍTULO V DA COMPOSIÇÃO DOS ÓRGÃOS

Art. 8º – A Coordenação será composta por 7 membros do Ministério do Trabalho e Emprego:

1. Compõe a coordenação do FNT:
 - a) Jaques Wagner (Presidente);
 - b) Osvaldo Martines Bargas (Coordenador Geral);
 - c) Ruth Beatriz Vilela (Secretária);
 - d) Marco Antonio de Oliveira (Coordenador Adjunto);
 - e) José Francisco Siqueira Neto (Assessor Técnico Especial).
 - f) Otavio Brito Lopes (Assessor Jurídico)

Art. 9º – A Plenária Representativa é composta por 69 membros:

1. Compõe a Plenária Representativa:
 - a) 20 membros indicados em comum acordo pelas Centrais Sindicais de caráter nacional que desfrutam de reconhecimento público e de notória representatividade;
 - b) 20 membros indicados em comum acordo pelas entidades de classe empresariais de caráter nacional que desfrutam de reconhecimento público e de notória representatividade;
 - c) 20 membros indicados pelo Ministério do Trabalho e Emprego;
 - d) 9 membros indicados pelo Grupo Temático sobre Micro e Pequenas Empresas e Informalidade, criado no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), representando diferentes formas de empreendedurismo que são responsáveis pelo surgimento de novas modalidades de relações de trabalho.
2. As bancadas de trabalhadores e empregadores que compõem a Plenária Representativa deverão nomear, dentre os seus membros, um Coordenador e um Coordenador Adjunto.
3. Deverá ser indicado um suplente para cada membro efetivo das bancadas de trabalhadores e empregadores que compõem a Plenária Representativa.
4. A composição da bancada de representantes de pequenos e microempreendimentos e novas formas de trabalho, a que se refere a letra "d)" deste artigo, deverá respeitar o mesmo princípio de composição paritária estabelecido para a definição das demais bancadas que compõem a Plenária Representativa.

Art. 10º – A Comissão de Sistematização será composta por 21 membros:

1. Compõem a Comissão de Sistematização:
 - a) 6 representantes dos trabalhadores, escolhidos em comum acordo pelas Centrais Sindicais de caráter nacional que desfrutam de reconhecimento público e de notória

representatividade;

b) 6 representantes dos empregadores, escolhidos em comum acordo pelas entidades de classe empresariais de caráter nacional que desfrutam de reconhecimento público e de notória representatividade;

c) 6 membros indicados pelo Ministério do Trabalho e Emprego;

d) 3 membros indicados pelo Grupo Temático sobre Micro e Pequenas Empresas e Informalidade, criado no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), representando diferentes formas de empreendedorismo que são responsáveis por novas modalidades de relações de trabalho.

2. As bancadas de trabalhadores e empregadores que compõem a Comissão de Sistematização deverão nomear, dentre os seus membros, um Coordenador e um Coordenador Adjunto.

3. Deverá ser indicado um suplente para cada membro efetivo das bancadas de trabalhadores e empregadores que compõem a Comissão de Sistematização.

4. A composição da bancada de pequenos e micro-empresários e novas formas de trabalho, a que se refere a letra "d)" deste artigo, deverá respeitar o mesmo princípio de composição paritária estabelecido para as demais bancadas que compõem a Comissão de Sistematização.

Art. 11º – Cada Grupo Temático será composto por 18 membros:

1. Compõem cada um dos Grupos Temáticos:

a) 6 representantes dos trabalhadores, indicados em comum acordo pelas Centrais Sindicais de caráter nacional que desfrutam de reconhecimento público e de notória representatividade;

b) 6 membros dos empregadores, indicados em comum acordo entre as entidades de classe empresariais de caráter nacional que desfrutam de reconhecimento público e de notória representatividade;

c) 6 membros indicados pelo Ministério do Trabalho e Emprego;

2. Cada Grupo Temático contará com o auxílio de 1 (um) mediador e de 1 (um) relator, indicados pela Coordenação do Fórum Nacional do Trabalho;

3. Cada bancada representativa deverá garantir a participação dos mesmos representantes, ou de pelos 1/3 (um terço) deles, nos Grupos Temáticos sobre Organização sindical, Negociação coletiva, e Sistema de Composição de Conflitos.

4. O mesmo critério descrito no item acima deverá ser adotado para os Grupos Temáticos sobre Legislação do Trabalho e Normas Administrativas sobre Condições de Trabalho.

5. Para cada um dos Grupos Temáticos, os representantes dos trabalhadores e dos empregadores deverão indicar, dentre seus membros, um Coordenador das respectivas bancadas.

6. As bancadas dos trabalhadores e dos empregadores deverão indicar um suplente para cada um de seus membros participantes dos Grupos Temáticos.

Art. 12º – Na impossibilidade de participação de algum membro da bancada governista em qualquer das reuniões dos órgãos de funcionamento, a indicação do substituto caberá ao Coordenador Geral do Fórum.

Art. 13º – O credenciamento dos suplentes nas reuniões dos órgãos de funcionamento a que se refere este Regimento somente será garantida mediante a solicitação por escrito do respectivo titular, que deverá ser encaminhada à Coordenação do Fórum Nacional do Trabalho.

Art. 14º – Os membros da Plenária Representativa não necessariamente devem participar da Comissão de Sistematização e/ou dos Grupos Temáticos, podendo estes órgãos contar com a participação de outros membros indicados pelas respectivas bancadas.

Art. 15º – Os membros da Comissão de Sistematização e/ou dos Grupos Temáticos que não sejam oriundos da Plenária Representativa não terão assento nesse órgão do Fórum Nacional do Trabalho.

CAPÍTULO VI DAS COMPETÊNCIAS DOS ÓRGÃOS

Art. 16º – Compete à Coordenação do FNT:

- a) Coordenar e garantir as atividades e o bom funcionamento do FNT;
- b) Convocar as reuniões ordinárias da Plenária Representativa, bem como as reuniões extraordinárias, a seu critério ou por solicitação de mais de uma das bancadas representativas;
- c) Presidir as reuniões ordinárias e extraordinárias da Plenária Representativa na forma estabelecida por este Regimento;
- d) Convocar e presidir as reuniões da Comissão de Sistematização;
- e) Convocar as reuniões dos Grupos Temáticos;
- f) Quando necessário, promover mesas de negociações especiais sobre questões relevantes referentes aos temas em discussão;
- g) Nomear os relatores e mediadores dos Grupos Temáticos mediante consulta prévia às respectivas bancadas dos trabalhadores e dos empregadores;
- h) Dirimir dúvidas relacionadas à compreensão de cláusulas contidas neste Regimento.

Art. 17º – Compete à Plenária Representativa:

- a) Propor, com base nos temas previstos neste Regimento, novos pontos para discussão nos Grupos Temáticos;
- b) Analisar os Relatórios Preliminares dos Grupos Temáticos, bem como o Relatório Final, que será elaborado pela Comissão de Sistematização.

Art. 18º – Compete à Comissão de Sistematização:

- a) Acolher e apreciar contribuições referentes aos temas em discussão no FNT que sejam encaminhadas por personalidades e instituições da sociedade civil;
- b) Responder de forma criteriosa as propostas encaminhadas ao FNT por personalidades e instituições da sociedade civil;
- c) Acolher e apreciar os relatórios elaborados pelas Conferências Estaduais do Trabalho, bem como o resultado de outras atividades que vierem a ser promovidas pelas DRTs;
- d) Sistematizar e discutir os conteúdos dos Relatórios Preliminares, buscando a ampliação da base de consenso alcançada pelos Grupos Temáticos;

e) Quando necessário, promover mesas de negociações especiais sobre questões relevantes referentes aos temas em discussão;

f) Solicitar junto à Coordenação do FNT a participação e o apoio de técnicos da OIT e de outras instituições governamentais e/ou não-governamentais;

g) Preparar, com base nas conclusões dos Grupos Temáticos, Relatórios Parciais, bem como o Relatório Final a ser submetido à apreciação da Plenária Representativa.

Art. 19º – Compete aos Grupos Temáticos:

a) Realizar as discussões e negociações sobre suas respectivas agendas, com base em Relatórios Temáticos preparados pela Coordenação do FNT, e dentro dos prazos estabelecidos no Cronograma de Atividades apresentado pela Coordenação do Fórum, com o objetivo de forjar posições consensuais sobre cada uma das questões apontadas nos referidos Relatórios Temáticos;

b) Produzir um relatório, após cada reunião, contendo as questões acordadas, bem como as divergências, que deverão ser detalhadamente assinaladas.

CAPÍTULO VII DO FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS

SEÇÃO I COORDENAÇÃO DO FNT

Art. 20º – A Coordenação do FNT funcionará dentro dos marcos legais e das atribuições estatutárias do Ministério do Trabalho e Emprego.

SEÇÃO II PLENÁRIA REPRESENTATIVA

Art. 21º – A Plenária Representativa irá se reunir em duas reuniões anuais ordinárias e extraordinariamente quando convocada pela Coordenação do FNT;

1. A Plenária Representativa será presidida pelo Ministro do Trabalho e Emprego;
2. Qualquer questão pautada para o debate nos órgãos do Fórum, só será considerada superada quando for acolhida por consenso pela Plenária Representativa ou quando se tornar explícita e incontornável a falta de entendimento das partes.

SEÇÃO III COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO

Art. 22º – A Comissão de Sistematização irá se reunir ordinariamente conforme calendário de reunião previamente definido e extraordinariamente, quando convocada pela Coordenação do FNT;

1. As reuniões da Comissão de Sistematização serão coordenadas pelo Coordenador Geral, na sua ausência pelo Coordenador Adjunto, e a relatoria estará a cargo do Assessor Técnico Especial da Coordenação;
2. Até o final de novembro de 2003, a Comissão de Sistematização deverá concluir suas atividades relativas à primeira fase do Fórum Nacional do Trabalho.

SEÇÃO IV GRUPOS TEMÁTICOS

Art. 23º – Os Grupos Temáticos irão se reunir ordinariamente conforme calendário previamente definido pela Coordenação do FNT e extraordinariamente, quando decidido pelos seus membros, desde que sejam obedecidos os prazos gerais definidos no Cronograma de Atividades do Fórum;

1. O Grupo Temático que tratará do tema Certificação e Qualificação Profissional concluirá seus trabalhos em abril de 2004.

Art. 24º – As discussões relativas ao tema “Micro e Pequenas Empresas e Outras Formas de Trabalho”, serão realizadas no âmbito do Grupo Temático do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Suas conclusões específicas sobre relações do trabalho, legislação trabalhista e organização sindical, deverão ser encaminhadas diretamente à Comissão de Sistematização dentro do prazo previsto no calendário do Fórum.

Art. 25º – As discussões e entendimentos nos Grupos temáticos contarão com a mediação e relatoria de técnicos indicados pela Coordenação do FNT.

Art. 26º – As reuniões dos Grupos Temáticos serão previamente preparadas pelos coordenadores das respectivas bancadas. Essas reuniões preparatórias terão os seguintes objetivos:

- a) avaliar a reunião anterior;
- b) pontuar as questões polêmicas de maneira a objetivar as discussões;
- c) definir a metodologia e precisar a pauta e o tempo de duração da reunião.

Art. 27º – Cada Grupo Temático contará com um Relatório sobre os assuntos em pauta. Esse relatório abará um breve diagnóstico, a agenda de debates e as diretrizes gerais do Ministério do Trabalho e Emprego sobre cada tema a ser discutido.

Art. 28º – Os Relatórios Preliminares produzidos com base nas reuniões dos Grupos Temáticos deverão ser aprovados na reunião subsequente.

CAPÍTULO VIII DA PARTICIPAÇÃO DAS ASSESSORIAS

Art. 29º – Não haverá limite para a inscrição de assessores das bancadas representativas. Porém, dos assessores inscritos, somente 3 de cada bancada serão credenciados pelo Grupo Temático, bem como para as reuniões da Comissão de Sistematização. O credenciamento desses assessores deverá ser feita no início de cada reunião junto a Secretaria do FNT e somente estes terão acesso às salas de trabalho.

1. Durante as discussões os assessores não terão direito à voz.

CAPÍTULO IX DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

SEÇÃO I DAS FASES DO FNT

Art. 30º – As atividades do Fórum Nacional do Trabalho estão estruturadas em três fases distintas. A primeira fase destina-se aos debates e às negociações em torno das questões pertinentes à reforma sindical e trabalhista, devendo-se encerrar com a entrega das conclusões de seus trabalhos ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES.

1. A segunda fase consiste na definição de estratégias de acompanhamento das discussões e da votação no Congresso Nacional do projeto de reforma sindical e trabalhista, que será formulado e encaminhado pelo governo com base nas conclusões da primeira fase das atividades do FNT.

2. A terceira fase será desenvolvida a partir da nova legislação geral que passará a conformar as relações de trabalho e a organização sindical no país. Nessa fase, o Fórum passará a se dedicar à consolidação das normas gerais e ao detalhamento de legislação específica, considerando as particularidades de cada setor de atividade econômica e/ou profissional.

SEÇÃO II **DO PROJETO LEGISLATIVO**

Art. 31º – Antes de ser enviado pelo Ministro do Trabalho e Emprego ao Presidente da República, o Projeto Legislativo de reforma sindical e trabalhista, contendo os pontos acordados no Fórum Nacional do Trabalho, deverá ser apresentado à Plenária Representativa do FNT.

Art. 32º – Sempre que não houver acordo entre as partes sobre os pontos em discussão relativos à reforma sindical e trabalhista e esgotados as possibilidades de entendimento entre as partes, prevalecerão nos projetos legislativos as posições defendidas pela bancada do governo.

ANEXO B: PEC 29/03 e respectiva justificativa

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 29 DE 2003

(Dos Srs. VICENTINHO, MAURÍCIO RANDS e outros)

*Institui a liberdade sindical,
alterando a redação o art. 8º da
Constituição Federal.*

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os incisos do art. 8º da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes redações:

"Art.

8º.....
.....
.....

II – organizações sindicais representativas de trabalhadores e empregadores podem se organizar a partir do local de trabalho e constituir federações, confederações e centrais sindicais e a elas se filiarem, e qualquer uma dessas organizações pode filiar-se a organizações internacionais de trabalhadores e empregadores;

III – ao sindicato, federação, confederação ou central sindical cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais dos trabalhadores, inclusive como substituto processual, em questões judiciais ou administrativas;

IV – o empregador fica obrigado a descontar em folha de pagamento e a recolher às organizações sindicais as contribuições associativas, as contribuições para o custeio do sistema confederativo e as contribuições de fortalecimento sindical ou similares que sejam aprovadas pela assembléia geral representativa de acordo com os respectivos estatutos;
.....
.....

VIII – é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical, inclusive como representante no local de trabalho e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.” (NR)

Art. 2º O art. 8º da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos:

“IX – nenhum empregado poderá sofrer retaliação, inclusive despedida, por motivo de participação em atividade sindical, sendo-lhe facultado recorrer ao Judiciário pleiteando tutela antecipada específica para anular o ato de retaliação.”

“X – os litígios entre as entidades sindicais pela legitimidade para negociação coletiva serão submetidos à central sindical a que elas sejam filiadas ou a comissão mista composta pelas diversas centrais sindicais quando elas forem filiadas a centrais distintas; ou por mediação e arbitragem, quando não houver acordo na comissão mista ou quando as entidades não forem filiadas a qualquer central.” (NR)

Art. 3º A contribuição sindical compulsória devida por todos os integrantes da categoria profissional ou econômica à entidade sindical será extinta gradualmente, podendo ser cobrada com base no art. 580 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, nas seguintes proporções:

I – 80% (oitenta por cento) do valor previsto no primeiro ano subsequente ao da aprovação desta Emenda;

II – 60% (sessenta por cento) no segundo ano;

III – 40% (quarenta por cento) no terceiro ano;

IV – 20% (vinte por cento) no quarto ano.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

1. A Reforma Trabalhista Necessária

Hoje existe consenso de que o país precisa de um programa de reforma trabalhista para superar a anacrônica legislação atual. Observa-se que o detalhismo da intervenção estatal perde sintonia com um mercado de trabalho diversificado e submetido a mudanças contínuas. Mais autonomia deve ser deixada às partes para que elas, conhecedoras da realidade em que operam, resolvam da melhor forma os seus conflitos.

Por outro lado, existem inúmeros estudos reveladores de que a desregulamentação não é panacéia para fomentar o desenvolvimento nacional. Mostram que, ao contrário, a proteção ao mercado de trabalho, garantindo-se um elenco de direitos fundamentais dos trabalhadores, contribui para a maior estabilidade política e social, bem como para o desenvolvimento de nosso capital humano. Evidenciam, ainda, que estes direitos trabalhistas não são causa do desemprego, o qual sofre mais efeitos negativos dos atuais regimes tributário e previdenciário, da infra-estrutura e do baixo nível educacional da força de trabalho.

Hoje o país está em condições de fazer uma reforma trabalhista sem o temor de que a preservação de direitos fundamentais dos trabalhadores vá inibir o seu desenvolvimento econômico ou fomentar o desemprego que em fevereiro de 2003 estava no elevado patamar de 11,6%. Trata-se, pois, de atualizar a legislação trabalhista, como tem realçado o Ministro do Trabalho Jacques Wagner, sem o dogma de ter que flexibilizar para simplesmente reduzir direitos. Um programa de atualização poderia compreender os seguintes eixos:

- a) reforma sindical, para assegurar autonomia e liberdade sindical positiva;
- b) reforma do Direito Individual do Trabalho, simplificando-o, eliminando alguns dispositivos anacrônicos, mas preservando direitos fundamentais;
- c) criação de uma legislação de fomento à geração de emprego e renda, inclusive alcançando áreas de trabalho não subordinado;
- d) reforma do Direito Processual do Trabalho;
- e) disciplina das relações de trabalho no serviço público a partir da instituição da negociação coletiva nos moldes preconizados pela Convenção 151 da OIT

Uma reforma neste sentido seria capaz de compensar as imperfeições existentes no mercado de trabalho que redundam em relações de poder desiguais entre empregados e empregadores. Esta desigualdade deriva, em última instância, das chamadas assimetrias informativas que integram uma ‘teoria econômica da informação’ e foram bem estudadas por Joseph Stiglitz e Bruce Greenwald, rendendo ao primeiro o Prêmio Nobel da Economia de 2001. Eles demonstraram que os trabalhadores têm menor capacidade de negociação porque têm mobilidade limitada, têm dificuldades de informação para obter novo posto de trabalho quando despedidos, têm menor acesso ao crédito e padecem de outras desvantagens informativas. Se a informação é imperfeita e os mercados incompletos, sustentam, pode haver intervenções na economia que levem

em conta os custos de informação e possam abrir caminho no mercado de modo que todos se beneficiem. Nas palavras de Stiglitz (2002):

“Nossa análise descobriu a existência de falhas do mercado generalizadas que poderiam, em princípio, remediar-se mediante a intervenção dos poderes públicos”. (...) “O mercado é imperfeito e cabe ao governo a tarefa de corrigir-lhes as falhas. Por si sós os mercados possivelmente não asseguram nem o pleno emprego nem as condições de trabalho devidas. Existem imperfeições na competição e na direção das empresas frente as quais as leis que garantem aos trabalhadores os direitos de sindicalização e negociação coletiva podem servir para restaurar o equilíbrio, dar uma voz mais respeitada aos trabalhadores e fortalecer a eficiência econômica geral.”

2. A Reforma da Organização Sindical

O governo anterior tentou mudar a organização sindical através da PEC 623. Limitando-se a eliminar a unicidade sindical e a contribuição sindical obrigatória, a proposição era falha por conceber a liberdade sindical apenas no seu aspecto negativo. A reforma sindical necessária tem que ir mais além. Tem que eliminar interferências indevidas do estado na organização sindical (aspecto negativo), mas tem de criar mecanismos que fortaleçam a organização sindical autônoma e a negociação coletiva (aspecto positivo). Como fazem os EUA desde 1935 com o *National Labor Relations Act* ou a Itália desde 1970 com o *Statuto dei Lavoratori*. Não se trata de simplesmente retirar o Estado das relações sindicais. O país precisa é de que o Estado abandone o detalhe ou o controle da atividade sindical; mas, que intervenha com dispositivos para equilibrar relações estruturalmente desiguais como são as do tipo capital-trabalho.

O Direito Coletivo do Trabalho no Brasil está à espera de uma legislação que reconheça esta desigualdade estrutural existente entre empregadores e empregados, agravada pelo desemprego elevado. Somente com a *liberdade sindical positiva* que fortaleça os sindicatos poderá haver negociação coletiva. Com esta perspectiva a presente emenda introduz alguns elementos inovadores no art. 8º da CF/88, que trata da organização e prerrogativas dos sindicatos:

- a) reconhecimento pleno das centrais sindicais e das organizações nos locais de trabalho;
- b) substituição processual sem limitações como as do Enunciado 310 do TST;
- c) eliminação da unicidade sindical com a solução dos conflitos pela legitimidade para negociar sendo resolvidos pelas centrais sindicais ou pela mediação e arbitragem;
- d) vedação da conduta anti-sindical, com previsão de tutela antecipada específica para reintegrar no emprego ou anular qualquer ato de retaliação contra o trabalhador em virtude de sua participação na vida sindical;
- e) eliminação gradual da contribuição sindical de 20% por ano a partir da promulgação da reforma; e,
- f) obrigatoriedade de desconto e repasse aos sindicatos das contribuições voluntárias dos empregados.

Em primeiro lugar, a presente PEC cuida de devolver ao nosso sistema sindical a cabeça que lhe foi historicamente negada (o reconhecimento jurídico das centrais sindicais) e os pés (as organizações nos locais de trabalho protegidas por imunidades dos seus titulares), bem como a ampla autonomia para participar do movimento sindical internacional.

Garante, na mesma linha, a substituição processual plena dos trabalhadores representados por qualquer das organizações sindicais, sejam de cúpula, sejam de base. E o que é mais importante, assegura a substituição processual plena, tanto em questões individuais como em questões coletivas. Sem as limitações da jurisprudência, como as do Enunciado 310 do TST que tanto prejuízo trouxe à utilização deste que é um dos

mais modernos institutos do direito processual do trabalho. Capaz, inclusive, de diminuir o excessivo acúmulo de processos nos tribunais, pois inúmeras demandas individuais podem ser concentradas num único processo. Capaz, ainda, de criar uma certa proteção ao trabalhador que fica exposto à retaliação patronal quando titulariza ações trabalhistas individuais.

Nossa proposição dispõe também sobre a solução de conflitos de representação para fins de negociação coletiva. Num sistema de liberdade sindical, vários podem ser os sindicatos que representam trabalhadores e empregadores. É preciso definir qual deles tem legitimidade para negociar e, conseqüentemente, firmar convenção e acordo coletivo de trabalho.

Caso ocorra esse tipo de conflito, três são as hipóteses que podem ser adotadas:

1. Submeter o litígio de representação à central sindical à qual são filiados os sindicatos litigantes;
2. Formar uma comissão composta pelas diversas centrais às quais são filiados os sindicatos envolvidos a fim de solucionar a disputa, quando eles pertencerem a diferentes centrais;
3. Submeter o conflito à mediação e à arbitragem, caso os sindicatos não sejam filiados a nenhuma central ou quando não alcançarem uma solução.

Julgamos oportuno estabelecer uma redução gradual do imposto sindical de 20%, 40%, 60% e 80% da contribuição devida ano a ano após a promulgação da emenda constitucional. Em substituição à velha contribuição sindical obrigatória, estabelecemos a obrigatoriedade de o empregador descontar em folha de pagamento as contribuições voluntárias dos trabalhadores, sejam as mensalidades, sejam as contribuições para o sistema confederativo ou taxas de fortalecimento. Todas deixam de ser compulsórias e passam a ser devidas pelos trabalhadores mediante autorização expressa da assembléia geral com representatividade definida nos estatutos da entidade.

Estendemos, ainda, a garantia de emprego, a partir da candidatura até um ano após o final do mandato, ao trabalhador sindicalizado eleito para representar os demais trabalhadores no local de trabalho. Atualmente, essa garantia é válida para cargos de direção e representação sindical.

Propusemos, outrossim, seja vedada a conduta anti-sindical do empregador que pune ou demite seu empregado pela participação em atividades sindicais, com a expressa previsão de medida judicial específica (antecipação de tutela) para restabelecer a situação jurídica anterior. Garante-se, dessa forma, a livre participação nas atividades sindicais.

Com estes elementos, submetemos à Câmara dos Deputados a presente emenda à Constituição a fim de que a Comissão Especial da Reforma Trabalhista encaminhe as discussões a partir de uma proposição que incorpora alguns dos princípios de liberdade sindical positiva preconizados pela OIT e já praticados nos países de relações trabalhistas

Estas medidas, portanto, constituem pressupostos para a atualização da nossa legislação trabalhista. O Direito Individual do Trabalho só pode ser modernizado se a negociação coletiva for baseada em um novo papel do estado. Aquele estado que interferia no detalhe e sufocava a autonomia sindical deve ceder espaço a um estado que estabeleça as bases sobre as quais pode se dar a ação dos sindicatos. Um estado que incentive o poder organizacional dos sindicatos. Que imponha aos empregadores o dever de respeitar e reconhecer a organização sindical dos trabalhadores. Trata-se de um estado que ajude a viabilizar a participação do sindicato nas negociações coletivas que vão introduzir um novo Direito Individual do Trabalho capaz de dar conta das novas modalidades contratuais e das exigências da economia moderna. Esta nova disciplina das relações coletivas de trabalho existe em todo país em que a legislação trabalhista é flexibilizada mediante o controle coletivo do sindicato: a chamada *legislação de*

sustento ou *promocional* que visa garantir a ação do sindicato. Esta legislação promocional é ainda mais necessária numa conjuntura de desemprego como a que ora se vive.

Se aprovada a presente emenda constitucional, o país estará finalmente dotado de uma legislação que tornará viável e minimamente equilibrada a negociação coletiva. Serão superados os velhos pilares do corporativismo: a unicidade sindical, a contribuição compulsória, o sistema confederativo sem cabeça (as centrais) e sem pés (as organizações nos locais de trabalho). A Convenção 87 da OIT, que dormita no Congresso Nacional desde os tempos do Presidente Dutra, poderá ser ratificada. Mais que isto, o país estará dotado de uma das mais modernas legislações sindicais do mundo, pois, ao lado da liberdade sindical negativa, contará com a liberdade sindical positiva que assegura aos sindicatos uma capacidade organizativa real.

Sala das Sessões, em de de 2003.

Deputado VICENTINHO

Deputado MAURÍCIO RANDS

ANEXO C: PEC 369/05 e a Mensagem do Ministro do Trabalho ao Presidente da República

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Dá nova redação aos arts. 8º, 11, 37 e 114 da Constituição.

Art. 1º. Os arts. 8º, 11, 37 e 114 da Constituição passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º. É assegurada a liberdade sindical, observado o seguinte:

I – o Estado não poderá exigir autorização para fundação de entidade sindical, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção nas entidades sindicais;

II – o Estado atribuirá personalidade sindical às entidades que, na forma da lei, atenderem a requisitos de representatividade, de participação democrática dos representados e de agregação que assegurem a compatibilidade de representação em todos os níveis e âmbitos da negociação coletiva;

III – às entidades sindicais cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais

do âmbito da representação, inclusive em questões judiciais e administrativas;

IV – a lei estabelecerá o limite da contribuição em favor das entidades sindicais que será custeada por todos os abrangidos pela negociação coletiva, cabendo à assembléia geral fixar seu percentual, cujo desconto, em se tratando de entidade sindical de trabalhadores, será efetivado em folha de pagamento;

V – a contribuição associativa dos filiados à entidade sindical será descontada em folha de pagamento;

VI – ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;

VII – é obrigatória a participação das entidades sindicais na negociação coletiva;

VIII – o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais; e

IX – é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.

Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de entidades sindicais rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer.” (NR)

“Art. 11. É assegurada a representação dos trabalhadores nos locais de trabalho, na forma da lei.”(NR)

“Art. 37.....
.....

VII – a negociação coletiva e o direito de greve serão exercidos nos termos e nos limites definidos em lei específica;.....” (NR)

“Art. 114.....
.....

III – as ações sobre representação sindical, entre entidades sindicais, entre entidades sindicais e trabalhadores, e entre entidades sindicais e empregadores;.....

§ 2º Recusando-se qualquer das partes à arbitragem voluntária, faculta-se a elas, de comum acordo, na forma da lei, ajuizar ação normativa, podendo a Justiça do Trabalho decidir o conflito, respeitadas as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho, bem como as convencionadas anteriormente.

§ 3º Em caso de greve em atividade essencial, o Ministério Público do Trabalho tem legitimidade para ajuizamento de ação coletiva quando não forem assegurados os serviços mínimos à comunidade ou assim exigir o interesse público ou a defesa da ordem jurídica.” (NR)

Art. 2º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

E.M. Nº 0004

Brasília, 14 de fevereiro de 2005

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Honra-me elevar à sua apreciação anteprojeto de emenda à Constituição que permitirá viabilizar uma ampla reforma sindical, dentro dos princípios da liberdade e autonomia sindical.

A Reforma da Legislação Sindical é um dos mais caros compromissos de mudança desta gestão, em função do atraso estrutural das normas vigentes. Permitir uma organização sindical realmente livre e autônoma em relação ao Estado, além de fomentar a negociação coletiva como instrumento fundamental para solução de conflitos, são objetivos essenciais para o fortalecimento da democracia e estímulo à representatividade autêntica.

A proposta altera os arts. 8º e 11 do vigente texto constitucional, exatamente no que tange aos comandos fundamentais para que se aprove posteriormente uma legislação ordinária que atenda aos objetivos supracitados.

Além disso, com o objetivo de viabilizar a negociação coletiva no serviço público por meio de lei específica, adaptando-a aos postulados de liberdade sindical no âmbito da Administração, necessário se faz o acréscimo ao inciso VII do art. 37 da Constituição Federal, conforme proposto.

As alterações no art. 114 da Constituição Federal devem-se à necessidade de adaptações formais decorrentes da promulgação pelo Congresso Nacional da emenda constitucional destinada à reforma do Poder Judiciário.

A superação dos obstáculos constitucionais à modernização do sistema de relações sindicais é a base para a constituição de uma atmosfera de ampla liberdade e autonomia sindicais, sem a qual persistiremos prisioneiros de um sistema sindical estigmatizado pelo artificialismo em seus mecanismos representativos.

Para deixar absolutamente transparente o debate público e parlamentar, já foi elaborado, de acordo com os compromissos construídos pelo Fórum Nacional do Trabalho, o projeto de lei que dará seqüência ao processo de reforma sindical, se o Congresso aprovar esta proposta de emenda constitucional, da forma como a propomos. Se ocorrerem alterações, pelo soberano Poder Legislativo, providenciaremos as adequações pertinentes.

Assim, Exmo. Senhor Presidente da República, damos mais um passo inequívoco ao processo de modernização institucional liderado por Vossa Excelência.

Respeitosamente,

Assinado eletronicamente por: Ricardo Jose Ribeiro Berzoini

Anexo D: Posições do Fórum Sindical dos Trabalhadores Sobre Reforma e Organização Sindical e Negociação coletiva e composição de conflitos

I – Liberdade, Autonomia e Independência Sindical.

1. Manter a íntegra do artigo 8º da Constituição;
2. Resguardar da ingerência do poder público, dos patrões, dos partidos políticos, das igrejas a organização sindical dos trabalhadores;
3. Só aos trabalhadores é dado o direito de decisão sobre os rumos das suas entidades de representação sindical;
4. Sindicatos representam todos os trabalhadores das categorias profissionais e econômicas.

II – Constituição e Registro dos Sindicatos

5. Existência de um único sindicato por categoria profissional, respeitando-se a base territorial mínima de um Município, podendo ainda ser regional, estadual, interestadual e nacional;
6. Ficam reconhecidos todos os sindicatos existentes no País anteriores a 1943, com funcionamento continuado; todos os existentes que tenham carta sindical expedida depois de 10 de novembro de 1943 e os com certidão de registro, no Cadastro Nacional de Entidades Sindicais depois de 5 de outubro de 1988, desde que sem pendências judiciais;
7. A fundação de novos sindicatos de determinada categoria profissional ou econômica deverá ser feita a partir de critérios definidos pelo CSN.

III – Sistema Confederativo Sindical Brasileiro

8. O sistema confederativo é composto de sindicatos, federações, confederações, que representam as categorias profissionais e econômicas, competindo à figura jurídica da central a representação política e reivindicatória de interesse comum dos trabalhadores, no horizontal e de classe (não de categoria);
9. Compete às federações a coordenação política, legal e reivindicatória na sua base territorial do seu grupo de representação profissional ou econômico, unificar as suas reivindicações, coordenar as ações sindicais e também representar as categorias que não possuem sindicatos de base;
10. Compete às confederações, em âmbito nacional, a coordenação política, legal e reivindicatória no seu plano confederado de representação profissional ou econômico, unificar as suas reivindicações, coordenar as ações sindicais e também representar as categorias que não possuem sindicatos ou federações;
11. Em não havendo outro grupo federativo representativo de categoria profissional ou econômica na mesma base territorial, novas federações podem ser constituídas em âmbito estadual, interestadual e nacional desde que agrupem pelo menos cinco sindicatos;
12. Em não havendo outro plano confederativo, novas confederações podem ser constituídas em âmbito nacional, desde que agrupem ‘no mínimo cinco federações com base territorial em pelo menos doze estados brasileiros.

IV – Conselho Sindical Nacional

13. Fica criado o CSN – Conselho Sindical Nacional, órgão oficial, autônomo, com objetivo de registro e enquadramento sindical com o objetivo da manutenção da unicidade sindical;

14. Mandatos, organização e forma de eleição a ser definido pelo seu regimento interno. Defendemos que seja o mais amplo e democrático possível;

15. Fica em aberto para o debate a participação de entidades de trabalhadores (confederações e centrais), empregadores e governo;

16. Todo o atual acervo de dados e documentação, processos em andamentos, do CNES/MTE deve ser transferido em definitivo para o CSN;

17. Atribuições: a) receber para efeito de registro, todos os pedidos de abertura de entidades em todos os níveis de representação; b) apreciar processos e deliberar sobre registros de entidades sindicais; c) convalidar estatutos sindicais quando ocorrerem modificações de categoria ou de base territorial;

18. Nenhuma de suas deliberações impede que se recorra ao poder judiciário.

V – Sobre o Custeio do Sistema Confederativo

Todos os trabalhadores brasileiros, públicos e privados, terão descontado, para custeio do sistema confederativo, um dia de trabalho referente à folha salarial do mês de março, independente de sua associação à entidade sindical. Propomos modificar a distribuição desses valores para os seguintes: a) Sindicatos – 72%; b) Federação respectiva – 18%; c) Confederação respectiva – 6%; d) CSN – 2%; e) Centrais sindicais – 2%;

19. Independente da atividade da empresa, os profissionais liberais e de categorias diferenciadas, quando contratados para o exercício de suas habilitações profissionais, terão descontado a sua contribuição sindical de empregados de que trata o texto anterior para os sindicatos representativos de sua categoria diferenciada;

20. No caso ainda dos profissionais liberais sem vínculos empregatícios e os trabalhadores autônomos e informais deverão recolher uma vez ao ano, até o dia 28 de fevereiro, em guia própria, a contribuição sindical devida, que será sempre fixada em 30% do valor do salário mínimo nacional;

21. Os sindicatos de profissionais liberais, de categoria profissional e categoria diferenciada, desde que empregados, poderão instituir uma Contribuição que deve ser aprovada em Assembléia, que valerá para todos os trabalhadores da sua categoria respectiva, sócios ou não de seus sindicatos, cujos valores poderão ser expressos em percentuais sobre a remuneração total;

22. Com relação à contribuição anterior, propomos debater a fixação desse percentual sobre

o total da remuneração total dos trabalhadores, podendo este ser descontado em até 12 parcelas. O FST sugere debater duas propostas com as bases, ainda a depender de estudos: a) limite máximo de 12% sobre a remuneração total de um mês ou b) 1% sobre a remuneração anual dos trabalhadores;

23. Propomos discutir com as bases sindicais do país, qual percentual dessa contribuição de assembléia, será distribuída às entidades do sistema confederativo para manutenção e custeio, que será fixado em lei;

24. Os empregadores estarão obrigados a proceder aos descontos de ambas às contribuições, que serão feitos em folha de pagamento e recolhida em guia própria junto

à Caixa Econômica Federal, órgão encarregado da centralização da cobrança e distribuição dos recursos nacionais;

25. O não recolhimento de qualquer uma das contribuições devidas pelos trabalhadores por

parte dos patrões, será considerada apropriação indébita e estará sujeita às penalidades previstas na legislação vigente;

26. Propomos discutir a possibilidade do novo Conselho Sindical Nacional vir a ser o órgão

incumbido da fiscalização e controle dos repasses dos valores previstos neste capítulo;

27. Os valores de ambas as receitas serão distribuídos pela CEF de acordo com os seguintes

percentuais às respectivas entidades:

28. Caso um sindicato não seja filiado a uma central sindical, o percentual correspondente será rateado entre as centrais sindicais existentes e legalizadas. Os valores acima fixados serão descontados em favor das federações e confederações, independente de filiação;

29. Os sindicatos, federações e confederações que forem filiados a uma central sindical, pagarão no máximo 2% de receita bruta anual, na forma de anuidade ou mensalidade ou que melhor lhes convier;

30. Além desses dois valores cobrados compulsoriamente de todos os trabalhadores da base sindical no país, os associados a um sindicato pagarão uma mensalidade sindical à sua entidade no valor fixado em termos percentuais sobre a sua renda mensal, que será fixado em assembléia especialmente convocada para essa finalidade e recolhida em folha de pagamento pelos empregadores, que repassarão diretamente às entidades sindicais de base e sempre de acordo com os estatutos das entidades. Tais valores não estão sujeitos à distribuição dos percentuais acima apresentados e feitos pela Caixa Econômica Federal.

VI – Organização por Local de Trabalho

31. Todas as empresas com mais de 20 empregados, públicas ou privadas, autarquias, de economia mista, de qualquer porte, terão uma Comissão Sindical de Base – CSB formada por pelo menos três trabalhadores eleitos diretamente pelos seus pares, em eleições que ocorrerão em seus respectivos locais de trabalho;

32. As CSBs são de controle dos respectivos sindicatos;

33. Nas empresas com até cem trabalhadores será constituída uma CSB de três membros.

Acima disso, será acrescida de um membro a cada fração de 500 trabalhadores;

34. Os membros da CSB deverão ser sindicalizados;

35. As eleições dos membros da CSB serão feitas nos locais de trabalho, públicos ou privados, respeitando-se as especificidades das categorias profissionais, cabendo ao sindicato a organização dos processos eleitorais;

36. Quando ocorrerem disputas com mais de uma chapa nas eleições, a sua composição será proporcional aos votos obtidos pelos concorrentes;

37. Os mandatos dos membros das CSB serão de dois anos;

38. Todos terão estabilidade no emprego até um ano após o término de seus mandatos;

39. As empresas assegurarão local para a coleta de votos bem como tempo livre para o exercício das atividades dos membros da CSB e estão impedidas de organizar as eleições de seus membros sem a participação dos sindicatos;

40. Atribuições, entre outras, fiscalizar as condições de higiene e segurança do trabalho;

41. Os acordos internos nos locais de trabalho devem ser assinados pelos seus respectivos sindicatos, sem abrir mão de direitos previstos nas convenções e/ou acordos coletivos de trabalho ou das sentenças normativas de suas respectivas categorias profissionais.

VII – Democracia da Organização Sindical

42. Todos os sindicatos, federações, confederações e centrais sindicais, atualizarão seus estatutos num prazo máximo de três anos a contar da eventual promulgação da Lei. Os estatutos deverão observar pelo menos os seguintes requisitos:

a) tempo máximo de mandato de quatro anos;

b) diretoria de entidade sindical em qualquer nível com um mínimo sete diretores e até máximo 12 diretores efetivos e igual número de suplentes, distribuídos em cargos da forma que as entidades acharem melhor e podendo acrescentar mais um diretor para cada 500 trabalhadores sindicalizados ou fração superior a 250 (no caso sindicatos), que gozarão de estabilidade no emprego até um ano após o término dos mandatos sindicais. No caso das federações, a diretoria será de no mínimo 12 diretores efetivos e igual número de suplentes, podendo acrescentar mais um diretor para cada sindicato filiado. No caso das confederações, mantém-se o mínimo de doze efetivos (e igual número de suplentes) podendo acrescentar mais um diretor para cada federação filiada;

c) todas as entidades de qualquer nível, terão ainda um conselho fiscal composto de três diretores e igual número de suplente, que também gozando de estabilidade sindical até um ano após o término do mandato;

d) para gerir as eleições sindicais democraticamente, os trabalhadores formarão uma comissão eleitoral de, no mínimo, três membros, que será eleita em assembleia da categoria especialmente convocada para essa finalidade, proporcional aos votos obtidos. A comissão terá acesso a todos os dados e estrutura da entidade para a realização das eleições;

e) cada chapa que concorre ao pleito indicará um representante que também será membro da comissão;

f) candidatos não podem ser membros da comissão eleitoral;

g) os associados da base dos sindicatos com até seis meses de sindicalização poderão votar e ser votado no pleito sindical, sendo que para ser candidato a diretor de entidades sindical de qualquer nível, terá que ter pelo menos um ano na sua respectiva categoria profissional;

h) as assembleias ordinárias dos sindicatos deliberarão com a presença de pelo menos de dois terços dos sócios em primeira convocação e em segunda convocação com dois terços dos sócios presentes. As assembleias de campanha salarial ou extraordinárias deliberarão em primeira convocação com a presença de dois terços da categoria profissional e em segunda convocação com dois terços dos presentes. Na ausência de entidade sindical de base, as federações e confederações deliberarão pelos seus quoruns estatutários;

i) todos os editais de convocação de assembleia e de eleições devem ser publicados em um jornal de grande circulação na base territorial da entidade e no diário oficial, bem

como nos seus meios de divulgação próprios e meios eletrônicos (Internet, mala direta, mensagens eletrônicas etc.);

j) trabalhadores associados a uma entidade sindical de base poderão solicitar a convocação de uma assembléia extraordinária, desde que apresentem à diretoria um requerimento assinado por pelo menos 10% do quadro associativo da entidade, quites com seus direitos sindicais;

l) todas as contas das entidades devem ser aprovadas em assembléias especialmente convocadas para essa finalidade, até o mês de julho do ano subsequente ao exercício. Se não houver aprovação de contas, a diretoria fica impedida de se candidatar a um novo mandato sindical;

m) em até três anos, todas as confederações sindicais deverão alterar seus estatutos de forma a aceitar a filiação direta de sindicatos de base, desde que sejam filiados a uma de suas federações;

n) vencido o prazo de três anos, as confederações elegerão suas diretorias nacionais com pelo menos uma das seguintes propostas:

a) com pelo menos um voto de cada sindicato a ela filiado e os votos de suas federações filiadas;

b) congresso nacional com delegados eleitos em etapas estaduais ou interestaduais;

c) congresso nacional com delegados eleitos diretamente nas bases;

o) num prazo de até três anos, as federações (de qualquer nível) ajustarão seus estatutos de modo a adotar um modelo de eleição para as suas diretorias em congresso da sua base com delegados eleitos em assembléias sindicais convocadas especialmente para essa finalidade na proporção de associados à entidade.

VIII – Conflitos individuais

44. Defesa do artigo 7º da Constituição Federal;

45. Regulamentação do inciso 1º do artigo 7º da CF nos termos do PL 33/98 de Paulo Paim, que regulamenta a questão das dispensas imotivadas;

46. Apoio a que o Brasil seja signatário da Convenção 158 da OIT que regulamenta a questão das dispensas imotivadas;

47. Ampliação do poder de fiscalização do Ministério do Trabalho e garantindo à entidade sindical denunciante a participação na fiscalização;

48. Que os sindicatos das categorias respectivas sejam informados pelas DRTs das denúncias de irregularidades nas relações do trabalho, bem como recebam cópias de todos os relatórios elaborados pela fiscalização do Ministério do Trabalho;

49. Pela extinção imediata das Comissões de Conciliação Prévia – CCPs;

50. Redimensionar o papel do ministério do Trabalho nas questões que afetem diretamente

a vida dos trabalhadores brasileiros, fortalecendo o seu papel;

IX – Conflitos coletivos e negociação

51. Que o TST revise a sua jurisprudência (súmulas, enunciados e precedentes normativos),

especialmente: ??? (*constam no original*);

52. Garantia das datas-base das categorias profissionais, podendo ocorrer negociações em outros momentos, por iniciativa das respectivas entidades sindicais de trabalhadores;

53. Prerrogativa da entidade sindical representativa da categoria a realização das negociações coletivas, podendo ser realizadas em nível estadual e nacional, pelas federações e confederações, preservando-se os acordos locais que forem melhores para os trabalhadores;

54. Pela criação do conceito de ultra-atividade, ou seja, que fiquem valendo todas as cláusulas negociadas em acordos e dissídios anteriores até que sejam substituídas de forma expressa.

X – Direito de Greve

55. Ficam vedados os interditos proibitórios do poder judiciário, contrários aos interesses dos sindicatos de trabalhadores e contra os interesses da fiscalização das relações do trabalho;

56. Que a justiça do trabalho não julgue as greves realizadas pelos trabalhadores enquanto estiver em curso o processo de negociação com os sindicatos patronais (pela observância do artigo 114 da Constituição Federal);

XI – Negociação no Serviço Público

57. Direito de negociação coletiva para os servidores públicos, com a fixação de datas-base;

58. Criação de um dispositivo legal que caracterize os entes governantes como empregadores, para todos os efeitos;

59. Extensão do direito de negociação coletiva aos servidores públicos, através de câmaras tripartites de negociações prévias ao envio dos projetos de lei ao poder legislativo, composto por integrantes da entidade sindical respectiva, do empregador e de representante do poder legislativo respectivo;

60. Criação de representação por “local de trabalho” (entendendo-se esse conceito por cada repartição do ente público, como ministério, secretaria, autarquia, fundação etc.);

61. Unificação das datas-bases para as três esferas de governo no país (União, Estados e Municípios);

62. Livre forma de organização, por categoria profissional ou carreira pública;

XII – Poder Negocial

63. Aprimoramento da legislação trabalhista, que garanta pelo menos: a) repressão às condutas anti-sindicais; b) garantia de acesso dos sindicalistas aos locais de trabalho da categoria;

c) estabilidade aos dirigentes sindicais em todos os níveis;

XIII – Reforma do Judiciário

64. Ampliação do poder da justiça do trabalho;

65. Ampliação e fortalecimento do poder de fiscalização das relações do trabalho do ministério público do trabalho;

66. Propor a modificação do processo trabalhista no país, de forma a evitar que se usem processos protelatórios contra os direitos dos trabalhadores;

67. Ampliar a estrutura da justiça do trabalho e seu poder e competência nas relações trabalhistas no país;

68. Apoiar a criação de mecanismos de controle externo do poder judiciário e pela sua democratização.

69. Que os TRTs possam ter seus poderes ampliados de forma terem competência em arbitragem pública de forma a poderem ser terminais nos seus julgamentos;

70. Que o poder normativo da justiça do trabalho só possa ser proposto, na forma de instauração de dissídio coletivo, pelos sindicatos de trabalhadores.

Brasília, 20 de janeiro de 2004.

Coordenação do Fórum Sindical dos Trabalhadores

CNTI · CNTC · CNTTT · CNPL · CONTTMAF · CONTEC · CONTAG · CONTCOP ·
CNTEEC · CNTM · CONTRATUH · CNTA · CNTS · CSPB · CONTEE · CNTV ·
COBRAPOL · CGT · CGTB · CAT · CBTE · USI · CCT