XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA III

ANDRÉ PARMO FOLLONI

RICARDO DOS REIS SILVEIRA

JULIA MAURMANN XIMENES

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

C758
Constituição e democracia III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;
Coordenadores: André Parmo Folloni, Julia Maurmann Ximenes, Ricardo Dos Reis Silveira – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-290-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Constituição. 3. Democracia.
I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA III

Apresentação

Entre os dias 7 e 9 de dezembro o XXV Congresso Nacional do CONPEDI ocorreu em Curitiba, com o tema Cidadania e Desenvolvimento sustentável: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

Diante da pertinência com esta temática, o grupo de trabalho Constituição e Democracia se reuniu em diferentes salas, e a presente apresentação trata do grupo III.

A tensão entre Direito e Política esteve presente durante as discussões, com debates sobre o momento histórico, político e constitucional brasileiro após os acontecimentos de 2016, bem como a atuação dos diferentes atores da sociedade, do campo político e do campo jurídico.

Assim, as pesquisas refletem inquietações sobre a efetivação da democracia no Brasil a partir de diferentes atores sociais: cidadão, Sindicatos, Poder Legislativo, Supremo Tribunal Federal, Ministério Público dentre outros objetos analisados.

Algumas pesquisas trataram de casos específicos, como a ADI 4429/DF, a PEC 65 e a PE 33 /2011.

As inquietações continuam mas o debate proporcionou um rico momento para a pesquisa jurídica.

Boa leitura!!!

Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Prof. Dr. André Parmo Folloni - PUCPR

Prof. Dr. Ricardo Dos Reis Silveira - UNAERP / UNIFEB

O MODELO DE DEMOCRACIA AMPLIADA E OS SINDICATOS NO BRASIL

THE MODEL OF EXPANDED DEMOCRACY AND THE UNIONS IN BRAZIL

Felipe Prata Mendes
Suzy Elizabeth Cavalcante Koury

Resumo

O presente trabalho tem o objetivo geral de analisar, à luz do modelo de organização sindical adotado pela CF/88, a necessidade de uma revisão da dinâmica das relações sindicais no Brasil. O distanciamento entre representantes e representados e uma cultura marcada pelo individualismo agravam-se com o sistema de organização sindical brasileiro. As conclusões demonstram a necessidade de promoção de uma reforma sindical, aproximando o sindicalismo brasileiro de uma democracia ampliada. A mudança de modelo deve ser acompanhada da mobilização dos trabalhadores, que são os atores maiores interessados na construção de uma democracia ampliada no seio das relações sindicais.

Palavras-chave: Organização sindical, Reforma, Democracia ampliada

Abstract/Resumen/Résumé

This paper aims to analyze, in light of the union organization model adopted by the Brazilian Constitution of 1988, the need of a review in the union relations in Brazil. The detachment between representatives and represented and a culture featured by individualism deteriorate due to the Brazilian union organization system. The conclusions show the need of a union reform, which will bring Brazilian unionism closer to an expanded democracy. The model change must be followed by labors mobilization, which are the most interested actors in building an expanded democracy inside the field of union relations.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Union organization, Reform, Expanded democracy

1. INTRODUÇÃO

A consolidação da ideia de democracia foi um dos acontecimentos mais importantes do século XX. Todavia, com o passar do tempo, percebeu-se que a democracia tinha passado de uma aspiração revolucionária no século XIX a um slogan adotado universalmente, mas vazio de conteúdo no século XX.

A concepção hegemônica de democracia adotada no século XX não é mais capaz de, isoladamente, apresentar soluções diante da complexidade das relações sociais. Nesse sentido, urge a aparição de um modelo de democracia que, sem desqualificar a democracia representativa, complemente-a, promovendo um maior protagonismo dos atores sociais nas questões de relevância para a sociedade, dentre as quais, as relações trabalhistas.

Constata-se, atualmente, uma desorganização e uma desarticulação no movimento operário. Os sindicatos, em geral, não encontram meios eficazes para obter a adesão dos trabalhadores, tampouco para organizar uma luta coordenada contra os problemas econômicos e sociais. É necessária, nesse contexto, uma reformulação das relações sindicais, visando à efetiva tutela dos interesses dos trabalhadores, adaptando-se a lógica dos sindicatos a uma concepção diferente de democracia.

A partir dessa apresentação contextual, elabora-se o seguinte problema: o resgate da força reivindicativa dos sindicatos pode ser alcançado por um modelo de democracia ampliada?

Para alcançar o objetivo proposto, a estrutura do trabalho contempla, primeiramente, a análise da concepção hegemônica de democracia e as ideias que surgiram para questionar essa concepção consagrada, apresentando-se a teoria do alargamento do modelo democrático, que busca promover uma aproximação entre democracia e sociedade.

Em um segundo momento, faz-se a análise da crise na qual o sindicalismo brasileiro está inserido, com a posterior apresentação das bases do modelo de organização sindical consagradas na CF/88. Em seguida, demonstra-se como a crise do modelo democrático afeta as relações sindicais e como a introdução da noção de democracia ampliada pode ser útil para uma mudança de perspectiva.

A metodologia utilizada no trabalho consiste na realização de pesquisa bibliográfica, realizada a partir de material já elaborado, especialmente livros e artigos científicos.

2. A CONCEPÇÃO HEGEMÔNICA DA DEMOCRACIA NO SÉCULO XX: O DISTANCIAMENTO ENTRE DEMOCRACIA E REALIDADE

As lições de Santos e Arvitzer (2009, p. 39) demonstram que o século XX foi marcado por uma acirrada disputa em torno da questão democrática. Ao mesmo tempo em que o debate se encaminhou para a unanimidade no que diz respeito ao desejo pela democracia como forma de governo, a concepção que se tornou hegemônica redundou em uma restrição das possibilidades de participação, acompanhada de uma valorização unidimensional do procedimento eleitoral para a constituição dos governos. Consagrou-se a noção de que os instrumentos de representação eram suficientes para a garantia da democracia, sendo dispensável a combinação deles com mecanismos de participação.

Um dos principais expoentes da concepção hegemônica de democracia adotada no século XX é Joseph Schumpeter (1961), que, a partir de uma abordagem restrita, define a democracia como sendo, meramente, uma maneira de gerar uma minoria governante legítima. Para ele, o papel do cidadão comum é, unicamente, o de escolher seus líderes, responsáveis pela tomada de decisões, escolhas estas que não podem ser questionadas, já que o indivíduo possui interesse político, apenas, para eleger o seu representante.

Entender que o cidadão somente tem alguma utilidade para o regime democrático nos períodos eleitorais é ir de encontro ao próprio conceito de democracia, na condição de governo do povo, aberto à participação dos cidadãos na tomada de decisões.

Santos e Arvitzer (2009, p. 46) apontam uma segunda discussão central na consolidação da concepção hegemônica de democracia. Trata-se da maneira como o caráter indispensável da burocracia foi inserido no cerne da teoria democrática.

Bobbio (1986), por exemplo, defende que o cidadão, ao optar pela sociedade de consumo de massa e pelo Estado de bem-estar social, abdica do controle sobre as atividades políticas e econômicas por ele exercidas em favor de burocracias privadas e públicas.

É inquestionável o fato de que, ao longo do tempo, a burocracia foi um componente que caminhou ao lado do desenvolvimento dos sistemas democráticos. Todavia, questiona-se a crença de autores, como Bobbio, na capacidade de os instrumentos burocráticos resolverem os problemas administrativos, políticos e sociais.

Na verdade, esses mecanismos são incapazes de resolver as questões públicas vez que não se adaptam a um contexto de complexidade social, em que há diferentes atores, apresentando diferentes demandas. Assim, as burocracias centralizadas precisam ser substituídas por arranjos participativos, que proporcionem o enfrentamento adequado de questões sociais, culturais e ambientais, dentre outras.

Santos e Arvitzer (2009, p. 48 e 49) destacam, ainda, um outro elemento que integra a concepção hegemônica de democracia. Trata-se da percepção de que a representatividade política constitui a única solução possível, nas democracias de grande escala, para solucionar o problema da autorização.

Todavia, em uma sociedade marcada pelo pluralismo, a democracia em larga escala também se constrói com a manifestação das múltiplas identidades.

Santos e Arvitzer (2009, p. 50) identificam que, com a reabertura do debate democrático após o fim da Guerra Fria (1991), a teoria hegemônica da democracia deparou-se com uma série de desafios não resolvidos, que tem, como cerne, o debate entre democracia representativa e democracia participativa.

O grande problema da concepção hegemônica de democracia é o isolamento da esfera política em relação ao restante do mundo social. Como destaca Miguel (2005, p. 14), o desenvolvimento da esfera pública burguesa dos séculos XVIII e XIX demonstra uma notável insensibilidade ao problema da exclusão de grupos sociais. Trabalhadores e mulheres, por exemplo, estavam completamente fora do espaço público de deliberação.

Essa exclusão gerou reflexos no século XX, redundando na necessidade de revisão do modelo democrático, que demanda uma aproximação do espaço político das esferas de poder que se constituem no cerne da sociedade.

A concepção hegemônica de democracia não consegue comportar o que Santos e Arvitzer (2009, p. 71) chamam de demodiversidade, que significa a coexistência (pacífica ou conflituosa) de diferentes práticas democráticas. Em um cenário de aumento da complexidade das relações sociais, a democracia precisa fornecer respostas inovadoras, multiplicando suas formas de incidência.

A partir do cenário apresentado, é possível defender a existência de uma crise no modelo democrático representativo. Esta crise, segundo Rocha (2008, p. 186), não se limita a questionamentos sobre a autoridade daqueles que detêm o poder político, mas também se

manifesta na insatisfação dos cidadãos com a função passiva que lhes foi outorgada, no plano político e social.

De fato, a concepção hegemônica de democracia, caracterizada pela sua baixa intensidade, baseada na privatização do bem público por elites restritas, pelo afastamento gradativo entre representantes e representados e por uma abstrata inclusão política, acompanhada de uma crescente exclusão social, promove um distanciamento entre democracia e sociedade.

A existência de uma esfera pública em que várias posições entram em debate é insuficiente. Os indivíduos pertencem a grupos, sendo necessário que se criem espaços para que estes formulem proposições que correspondam aos seus interesses, a fim de que se garanta o bom funcionamento de uma democracia. A sociedade real, diferentemente da ideal, é pluralista. A democracia não pode fugir deste fato.

No que diz respeito aos sindicatos, pode-se afirmar que a força do movimento sindical está intimamente vinculada ao nível de mobilização e de consciência dos trabalhadores.

Ademais, a democracia moderna (representativa), em contraste com a democracia dos antigos (direta), deveria ser caracterizada pela representação política, uma modalidade de representação na qual o representante, convocado a buscar os interesses da nação, não pode estar sujeito a um mandato vinculado.

Todavia, defende-se, aqui, que a democracia representativa engloba, também, a representação de interesses, que recai sobre grupos ou categorias específicas. Não há como apartar, por exemplo, os sindicatos, objeto central do presente trabalho, do diálogo democrático. Resumir a democracia representativa à representação política é fechar os olhos para uma gama de questões sociais que fazem parte do núcleo da deliberação coletiva.

Por fim, cabe referir que a democracia necessita de cidadãos educados, informados, que sejam capazes de exercer um papel ativo na resolução de questões de interesse político e social. Porém, para os governos, são preferíveis os cidadãos passivos, bem mais suscetíveis de manipulação.

Nas instâncias de representação de interesses, como no caso dos sindicatos, também é preferível para aqueles que detêm o poder a formação de um grande contingente de trabalhadores passivos. Representados passivos geram representantes acomodados.

Percebe-se, portanto, que a qualificação da participação provoca um incremento na qualidade da representação. A ampliação das oportunidades de participação gera uma evolução na qualidade da representação.

Assim, as necessidades sociais demandam um modelo democrático que transcenda a concepção hegemônica. A democratização dos sindicatos, por exemplo, perpassa, necessariamente, por uma concepção ampliada de democracia.

3. A TEORIA DO ALARGAMENTO DO MODELO DEMOCRÁTICO

A defesa de um modelo democrático ampliado não significa a instituição da democracia direta no lugar da democracia representativa, retornando-se à democracia dos antigos. As sociedades modernas não comportam um modelo em que todas as pessoas decidam sobre tudo.

Contudo, o alargamento da democracia representativa impõe-se, perpassando pelo reconhecimento da pluralidade humana, que, segundo Santos e Arvitzer (2009, p. 51), baseia-se em dois critérios distintos: a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, que representa a busca por uma nova institucionalidade da democracia.

A esfera pública precisa estar preparada para conceder espaço aos diferentes grupos (trabalhadores, mulheres, negros), que têm o direito de expor, na esfera pública, as situações de desigualdade no âmbito privado.

A reavaliação da concepção clássica de democracia representativa conduz ao grande esforço de limitar a onipotência dos representantes, mas também repensar o funcionamento de instituições que dificultam a aplicação dos mecanismos democráticos. É o caso dos sindicatos, que de forma alguma devem ser extintos, mas sim aperfeiçoados, a fim de se constituírem como mecanismos que garantam a efetiva democratização das relações trabalhistas.

A democracia ampliada, porém, não permite apenas a abertura dos espaços públicos para a deliberação, mas também uma concreta ampliação das possibilidades de participação dos cidadãos na realização de escolhas que influenciem no destino coletivo, que não deve se limitar ao período eleitoral. Os cidadãos precisam estar presentes na gestão das empresas e das escolas, dentre outros, fazendo com que a participação democrática faça parte do seu cotidiano. A lógica da participação ampliada exige a descentralização do poder.

A arquitetura do projeto democrático foi direcionada para uma sociedade muito menos complexa do que a de hoje. Para responder a essas novas necessidades, as estruturas corporativas do Estado moderno não dispõem de mecanismos apropriados para o enfrentamento adequado dos novos desafios.

Muitos dos conflitos sociais são produtos do conflito entre democracia representativa e democracia participativa, que só pode ser equacionado sob a lógica da complementaridade entre as duas formas de democracia, que contribua para o aprofundamento de ambas.

O avanço nessa perspectiva da complementariedade requer reformas democráticas. Infelizmente, como destaca Rocha (2008, p. 181), a grande maioria dos debates sobre a reforma do Estado não leva em consideração a necessidade de execução de reformas democráticas. Normalmente, pensa-se, apenas, na reforma estatal orientada para a sua viabilidade econômica, enquanto que a questão democrática, que provoca um reflexo direto no âmbito social, é deixada de lado.

No caso dos sindicatos, a aproximação a um modelo de democracia ampliada é uma necessidade para o resgate de sua força reivindicatória. O desenvolvimento do Estado moderno permitiu a multiplicação dos atores sociais, mas não reforçou a sua atuação conjunta. É necessário conceder voz ao maior número de atores sociais. De nada adianta a multiplicação dos atores sociais se as suas condições na negociação social forem, paulatinamente, enfraquecidas, como vem ocorrendo com os sindicatos.

O modelo de democracia ampliada está em construção. Em alguns segmentos, são notórios os avanços, em outros, nem tanto. No caso dos sindicatos, há muito o que melhorar.

Arvitzer e Santos (2009, p. 76) alertam para a necessidade de, sob a lógica da complementaridade, introduzir uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa. Os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e de deliberação, tais como conhecidos no modelo hegemônico de democracia. Ao contrário do que pretende este modelo, o objetivo é associar, ao processo de fortalecimento da democracia local, formas de renovação cultural ligadas a uma nova institucionalidade política, que recoloque, na pauta democrática, as questões da pluralidade cultural e da necessidade de inclusão social.

Dentro de uma mesma instituição, essas diversas formas de exercício da democracia podem aparecer em situações distintas. No caso dos sindicatos, algumas situações podem ser

equacionadas, satisfatoriamente, com o exercício da representação, enquanto outras demandam uma participação mais efetiva dos trabalhadores na defesa de seus direitos e interesses.

Antes de passar para a discussão específica da realidade sindical brasileira, uma outra questão precisa ser analisada, a fim de que se possa fazer a relação entre sindicalismo e democracia.

É fato que os sindicatos são instituições representativas, de modo que não estão apartados do diálogo democrático, haja vista que a democracia representativa não pode se resumir à representação política, englobando, também, a representação de interesses, que recai sobre grupos ou categorias específicas.

A expressão "democracia representativa" implica que as deliberações coletivas são tomadas, não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas designadas para esta finalidade. Quando se afirma que entre duas pessoas ou entre uma pessoa e um grupo de pessoas existe uma relação de representação, esta expressão pode ser compreendida de diversas formas.

Bobbio (1986, p. 49) destaca que a representação de interesses (âmbito no qual os sindicatos estão inseridos) ganhou espaço no pensamento socialista inglês do final do século XIX., com o principal objetivo de implantação de uma representação funcional, que tutelasse interesses constituídos e reconhecidos.

Percebe-se, como salienta Bobbio (1986, p. 54), que a democracia está se estendendo da esfera das relações políticas para a esfera das relações sociais. Nesse sentido, a partir de uma perspectiva democrática ampliada, não há a passagem da democracia representativa para a democracia direta, e sim a passagem da democracia estritamente política para a democracia social.

A evolução conceitual da ideia de democracia não pode ser entendida como o estabelecimento de um novo tipo de democracia, mas sim como a ocupação, pelas formas ainda tradicionais de democracia, de novos espaços, até então dominados por organizações burocráticas.

Esse modelo teórico precisa ser implantado no sindicalismo brasileiro, que deve incorporar o desenvolvimento das instituições democráticas, passando da democratização do estado para a democratização da sociedade, vez que a esfera política não é capaz de monopolizar

os ideais democráticos, pois está incluída em uma esfera muito mais abrangente, que é a da sociedade.

Enfrentada a ampliação da ideia de democracia representativa e a necessidade de sua implantação pelos sindicatos, faz-se necessário demonstrar os fatores que geraram o enfraquecimento da força reivindicativa dos sindicatos, para, em seguida, analisar a possibilidade do seu resgate, sob a perspectiva de um modelo de democracia ampliada.

4. O ENFRAQUECIMENTO DA FORÇA REIVINDICATIVA DOS SINDICATOS

4.1 O MODELO BRASILEIRO DE ORGANIZAÇÃO SINDICAL COMO OBSTÁCULO À PLENA LIBERDADE SINDICAL

A questão estrutural dos sindicatos foi, durante muito tempo, negligenciada. As discussões referentes ao movimento operário priorizavam a ideologia operária, em detrimento da organização dos sindicatos. Esse cenário acabou beneficiando líderes sindicais, que se aproveitaram da compreensão da dinâmica interna dos sindicatos para se perpetuarem no poder.

Não se almeja, aqui, afirmar que a questão ideológica não tem importância. Porém, tão importante quanto ela é a discussão dos prejuízos provocados pelo modelo de organização sindical consagrado no artigo 8º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que, em seu inciso II, veda a criação de mais de uma entidade sindical, representativa de categoria profissional ou econômica, estabelecendo a chamada unicidade sindical.

Outro ponto marcante do modelo adotado pela CF/88 é a sindicalização por categoria, cujos contornos são definidos pelo artigo 511 da CLT (Decreto-Lei n.5452/1943), como uma espécie de interesse que impulsiona a reunião dos indivíduos em determinado grupo, com a finalidade de reconhecer supostas associações de fato, formalizando agregados sociais que, naturalmente, se formariam.

Essa normatização tem por base uma suposta coesão, que pode não existir na realidade concreta, mas que é imposta pela CLT, define que a categoria é “homogênea”, levando em consideração somente os limites de identidade, similaridade ou conexidade da atividade econômica ou profissional, sem oportunizar qualquer outra modalidade de interação entre os

grupos de trabalhadores e empregadores, presunção esta que não permite outra aglutinação sindical que não se embase na ideia imposta de categoria.

Nesse contexto, a definição da noção de categoria como parâmetro de organização sindical vai de encontro ao ideal de representatividade, pois impede que os indivíduos formem livremente as entidades, visando à defesa de seus interesses, o que faz com que os interesses dos empregados e dos empregadores fiquem desconectados, pois além de nosso modelo contemplar um sindicato único, a organização é rígida.

Como destaca Brito Filho (2015, p. 96), o modelo brasileiro, marcado pela unicidade sindical e pela sindicalização por categoria, é mais uma restrição à livre organização das entidades, não estando em conformidade com o princípio da liberdade sindical, orque, no mundo livre, os trabalhadores decidem como vão se organizar.

No Brasil, verifica-se que não há liberdade sindical no sentido político, vez que o sindicato é, formalmente, uma pessoa jurídica de direito privado, mas, na prática, não está imune ao controle estatal.

Em um sentido individualístico, a liberdade sindical configura-se como o direito de qualquer trabalhador ou empresa de se filiar ou não a uma entidade sindical. Nesse sentido, a liberdade sindical positiva consiste no direito de se filiar ao sindicato, enquanto que a liberdade sindical negativa se refere ao direito de não participar de qualquer entidade sindical.

É difícil vislumbrar, de forma plena, a garantia da liberdade sindical, no sentido individualístico, em um contexto de unicidade sindical. Segundo Pamplona (2013, p.64), "a unicidade sindical, impede, quanto ao sentido individualístico, que se configure a liberdade sindical na plenitude, já que se impede que o trabalhador possa filiar-se a outro sindicato, caso queira".

A liberdade negativa também não é garantida no nosso sistema, haja vista que o indivíduo que decide não se filiar a um sindicato é obrigado a pagar uma contribuição sindical compulsória anual, prevista no artigo 149 do texto constitucional.

Note-se que o Brasil é o único membro da OIT na América do Sul que não ratificou a Convenção n. 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), chamada de "Convenção sobre a liberdade sindical e a proteção ao direito de sindicalização", de 1948, que, em seu artigo 2º, estabelece a liberdade e a pluralidade sindicais.

Além de não garantir a liberdade sindical de forma plena, o modelo brasileiro impõe inúmeras dificuldades de ordem prática, impedindo que a união dos trabalhadores ocorra de modo mais espontâneo.

A Constituição Federal de 1988 prega a liberdade sindical de forma meramente retórica, visto que, embora seja destacado esse direito no texto constitucional, as limitações posteriores restringiram o alcance da efetiva liberdade, tendo em vista as interferências estatais nas atividades do sindicato.

Sem liberdade, não há como projetar uma aplicação do modelo de democracia ampliada aos sindicatos, vez que a incorporação das liberdades democráticas aos trabalhadores é condição essencial para que os sindicatos nele se insiram.

4.2 O SINDICALISMO NA PERSPECTIVA DE UMA DEMOCRACIA AMPLIADA

Vivemos, segundo Rocha (2009, p. 185), uma crise do modelo democrático, que atingiu, também, as relações sindicais no Brasil, de modo que é necessária uma reavaliação do nosso modelo sindical, adaptando-o à perspectiva de uma democracia ampliada, sem o bloqueio da capacidade de acesso da sociedade à discussão e à solução dos problemas do Estado, que ocasiona uma perda do papel do povo enquanto referência cognitiva nas decisões coletivas.

Hodiernamente, as relações sociais tornaram-se mais complexas, ao incluírem um vasto rol de atores na deliberação social, de modo que é necessário que a ideia de democracia se adapte a essa realidade, para superar a crise de representatividade, acompanhada da desagregação dos entes corporativos – sindicatos principalmente – de expressão de interesses sociais.

O sindicalismo brasileiro está distante de alcançar a representatividade sindical, que vai muito além da mera representação.

A representação sindical representa a prerrogativa, definida por disposições legais, do sindicato de atuar em defesa dos interesses da categoria. Já a representatividade sindical se constitui como a efetiva tutela dos interesses dos indivíduos que integram a categoria. Vale ressaltar que o ordenamento jurídico pátrio não exige qualquer comprovação de que a atividade exercida atenda aos interesses dos representados, uma vez que define, previamente, que a

representação da categoria cabe a um sindicato, ainda que ele não seja capaz de garantir a representatividade da categoria.

Para Nascimento (2009, p.42), representação é uma questão de legalidade, enquanto representatividade é uma questão de legitimidade, de modo que poderia um sindicato deter a representação legal, mas não a real e efetiva representatividade e vice-versa.

A representatividade sindical reflete um sujeito coletivo de trabalho que cumpre a missão de promover a tutela coletiva, fenômeno este que pode ser visualizado no mundo fático. Por outro lado, a representação sindical, de importância jurídica, constitui-se como um pacto contratual oriundo da vontade dos interessados em se verem representados por certo sujeito de direito privado, de acordo com os critérios estabelecidos no ordenamento jurídico de cada nação.

A representatividade não se manifesta a partir de uma imposição de cima (do Estado) para baixo (para os trabalhadores). A avaliação da existência de uma verdadeira representatividade sindical perpassa, necessariamente, pelo contato com as bases, de baixo para cima, do substrato fático à norma jurídica.

Nesse contexto, sustenta-se, com o fundamento, que a representação sindical se adquire, mas que a representatividade sindical, por ser uma questão de autenticidade e de legitimidade, se conquista.

Os sindicatos tornaram-se incapazes de fazer frente aos desejos sociais porque sua função programática não deixa transparecer alternativas claras e soluções novas às aflições sociais, fazendo-se necessário adequá-los ao modelo de democracia ampliada, capaz de conformar a pluralidade e oportunizar a participação dos diferentes atores sociais.

O modelo de organização sindical, desenvolvido historicamente e que permanece até hoje, embasa-se na dependência material dos sindicatos do aparelho estatal. O problema é que, quanto mais o sindicato depende do Estado e das pessoas que se beneficiam do atual modelo, mais ele se aparta dos trabalhadores. Segundo Barison (2016, p. 27), esse cenário gera um paradoxo, pois um movimento que atua sobre a contradição capital-trabalho depende da consciência dos trabalhadores, que são atingidos pelos efeitos perversos que essa relação provoca.

Essa ideologia, que reforça a burocratização, rotula a classe trabalhadora, lançando sobre ela o estigma da passividade, da ignorância e, da desorganização. Nesse sentido, destaca

Boito Jr. (1991, p. 112), que o Estado aparece como o grande redentor, que intervém diante da ausência de capacidade de ação e de organização dos trabalhadores.

Os defensores da manutenção do modelo vigente, dentre outros argumentos, sustentam que o sistema baseado na unicidade sindical, na sindicalização por categoria e na contribuição compulsória evita a fragmentação no agrupamento dos trabalhadores. Todavia, esse problema não deixa de existir no modelo atual, pois existem possibilidades de desmembramento pela especificidade da categoria, com o agravante de que os sindicatos oficialmente constituídos adquirem o monopólio da representação.

Na pluralidade, há a possibilidade, e não a imposição de existência de mais de um sindicato, representando o mesmo grupo, na mesma base. Dentro da pluralidade sindical, podemos ter duas situações distintas: a pluralidade propriamente dita (mais de um sindicato representando o mesmo grupo na mesma base) e a unidade sindical, que representa a existência de um único sindicato, representando determinado grupo em determinada base, não por imposição do Estado, mas pela vontade livre de trabalhadores e de empregadores.

Uma ressalva, aqui, deve ser feita. O fato de defendermos uma maior liberdade de organização sindical não significa que sejamos contrários à intervenção estatal nas relações de trabalho como um todo. Barison (2016, p. 38) atenta para a necessidade de diferenciar a intervenção do Estado na esfera jurídica do capital (Direito Individual do Trabalho) da ingerência no âmbito da organização dos trabalhadores (Direito Coletivo do Trabalho). A legislação trabalhista nacional é resultado não do sindicato de Estado, mas sim da pressão geral dos trabalhadores, no desejo da promoção de relações mais justas entre o capital e o trabalho.

É uma falácia, portanto, afirmar que a defesa de um modelo sindical diferente inviabiliza a ideia de proteção, que se apresenta como o principal pilar das relações trabalhistas. Aliar a garantia de direitos trabalhistas mínimos com uma maior possibilidade de atuação coletiva na defesa dos interesses dos trabalhadores, significa ampliar o grau de satisfação dos direitos fundamentais nas relações de trabalho.

Poder-se-ia afirmar, como crítica ao que aqui se defende, que um cenário de maior liberdade de organização sindical geraria uma ação patronal desarticuladora. Contra essa objeção, é preciso lembrar, na mesma linha sustentada por Barison (2016, p. 28), que todo movimento popular que tem como finalidade a realização de reivindicações materiais está sujeito ao risco de cooptação. Nem as organizações políticas estão livres desse risco.

A cooptação pode ocorrer (como ocorre) no atual sistema de organização sindical, com o agravante de que a parcela mais combativa de trabalhadores não poderá destruir o monopólio. Existindo a possibilidade de concorrência, a tendência é o aparecimento de um movimento sindical agressivo sob o viés reivindicativo.

A diminuição desse perigo se dá a partir da ação concreta, que dá sentido à própria existência dos sindicatos. E essa ação só pode ser levada a efeito com a conscientização dos trabalhadores, que devem ser os principais protagonistas do movimento sindical. É preciso deixar de lado a desconfiança acerca da capacidade dos trabalhadores. Afirmar que eles são incapazes de se organizarem, de se mobilizarem, é ignorar a história da relação capital-trabalho[1]. O que existe, na verdade, é um modelo que dificulta e, acima de tudo, desestimula a ação coletiva.

Essa crença na passividade da base é instrumento de reforço do modelo vigente e, consequentemente, do enfraquecimento da força reivindicativa dos sindicatos.

Caminha ao lado desse ideário a noção de que, os recursos fornecidos pelo Estado, especialmente o dinheiro arrecadado pela contribuição sindical compulsória, representam um acréscimo na defesa do movimento dos trabalhadores.

Porém, como destaca Barison (2016, p. 34), uma ressalva deve ser feita: o conjunto de recursos simbólicos, jurídicos e materiais que o Estado "concede" aos trabalhadores, na prática, originam-se deles próprios. Os mesmos recursos que são fornecidos pelo Estado podem ser angariados por meio da auto-organização dos trabalhadores, cabendo ressaltar que o ordenamento jurídico prevê outros três tipos de contribuição, que não se revestem de caráter obrigatório a sindicalizados e não sindicalizados, preservando o princípio da liberdade sindical[2].

Barison (2016, p. 35) é preciso ao afirmar que, quanto maior é a separação entre os trabalhadores e o aparelhamento do sindicato, maior é a tendência à sua burocratização, que é extremamente nociva à atuação dos sindicatos, pois faz com que eles sejam considerados como

[1]Boito Jr, (1991, p. 18-21) demonstra que a classe trabalhadora brasileira ostenta elevado grau de mobilização e ação grevista. Reunindo números absolutos, o país fica atrás somente da Índia no que tange ao número de jornadas não trabalhadas por motivo de greve/ano.

[2]Contribuição social: denominada, principalmente, de mensalidade sindical, é estabelecida livremente pela assembleia geral, tem por objetivo custear as despesas da entidade, e é devida somente por associados; contribuição confederativa: cobrada a partir de decisão da assembleia geral do sindicato, em favor das 3 entidades que compõem o sistema confederativo, sendo o recolhimento regido pelo art. 545, CLT; contribuição assistencial: também denominada de taxa assistencial ou de taxa de fortalecimento sindical, entre outras, é habitualmente cobrada quando há sucesso na negociação, normalmente com a celebração de um contrato coletivo.

fins em si mesmos, quando, na verdade, são instrumentos para que os trabalhadores tenham seus interesses devidamente tutelados. .

Cardoso (2003, p. 280) destaca que as instituições geram uma estabilização de expectativas entre seus membros e que deve haver o sentimento de representação pelos trabalhadores:

> Instituições representativas tais como os sindicatos, ademais do que se disse, centralizam o processo de constituição do interesse coletivo, promovem identidades coletivas baseadas na diferenciação de interesses em relação a outros atores (em geral os empregadores, mas também o governo), e alimentam a ação coletiva como sua principal fonte de poder. E, dentre outras tantas características importantes, os sindicatos ajudam a ampliar os horizontes de cálculo de seus membros quanto a possíveis ganhos materiais e simbólicos, de tal modo que a confiança sempre renovada na eficiência e na eficácia do desempenho institucional é uma parte integral do processo de identificação política entre dirigentes e membros, sendo parte, também, do sentimento de "se sentirem representados" por sua instituição.

Uma ideia essencial trazida pelo autor é a de "confiança", vínculo que precisa existir entre representantes e representados, para que se possa pensar em um modelo de democracia ampliada aplicável aos sindicatos.

Nesse contexto, a constatação da redução das taxas de sindicalização, no Brasil, que teve um decréscimo de quase 18% entre 1992 e 2002 (Pochmann, 2007), ganha importância, refletindo o fato de que as pessoas não enxergam, nos sindicatos, um instrumento adequado para a efetiva representação de seus interesses.

Por mais que, no sistema brasileiro, os trabalhadores não precisem se filiar aos sindicatos para que tenham acesso aos resultados da negociação coletiva, a adesão a um sindicato é uma medida do grau de compartilhamento dos objetivos e, possivelmente, das ideologias institucionais.

O modelo de organização sindical, nos dias de hoje, não serve apenas aos interesses estatais. Mais do que o Estado, os principais interessados na manutenção do sistema vigente são os dirigentes sindicais, que utilizam os sindicatos para adquirir vantagens pessoais, a ponto de defenderem a unicidade, que, segundo eles, contribui para a coesão e a harmonia das entidades sindicais, sendo a pluralidade um elemento destruidor das "conquistas sindicais históricas".

A unicidade sindical, portanto, é muito mais do que uma mera imposição governamental. Atualmente, as vantagens que esse sistema proporciona a alguns dirigentes fazem com que exista uma "campanha nacional" para sustentar a continuidade dessa

composição institucional. Ao mesmo tempo, a garantia da democracia sindical, no país, vai ficando cada vez mais longe.

Como destaca Touraine (1996, p. 18), a democracia pode ser destruída por um poder autoritário (a partir de cima) ou pelo caos, violência e guerra civil (a partir de baixo). Todavia, a democracia também pode ser enfraquecida a partir de si mesma, por intermédio do exercício do poder por pessoas que acumulam recursos econômicos ou políticos, reduzindo os cidadãos a um papel secundário.

Oliveira (2001, p. 31) afirma que "a regra tem sido o abuso, a formação de sindicatos chamados de cartório, que nada fazem a não ser arrecadar para o deleite exclusivo de sua direção".

É imperiosa, nesse sentido, a alteração do modelo de organização sindical. O sindicalismo é muito mais do que um mero integrante da sociedade capitalista. Ele é o cerne de um antagonismo insuperável entre o capital e o trabalho. É o espaço propício para o desenvolvimento de uma consciência coletiva, uma organização que deve permitir que os efeitos do capitalismo na vida dos trabalhadores sejam menos traumáticos. Infelizmente, em geral, os sindicatos no Brasil vêm se afastando desse objetivo, priorizando o atendimento de interesses particulares.

Romita (2007), atento às relações entre o sindicalismo e os teóricos da democracia, faz uma relação entre a estrutura sindical brasileira e a "lei de ferro da oligarquia" de Michels, segundo a qual o poder é sempre conservador, haja vista que toda organização gera uma minoria dirigente, com interesses diversos dos de sua base. Romita (2007, p. 670-671) relaciona essa lei com a organização sindical brasileira da seguinte forma:

> Caracterizada por um sindicalismo de Estado, carrega a herança do Estado Novo de Getúlio Vargas, exerce funções basicamente assistenciais e seus mais destacados dirigentes, ressalvadas as honrosas exceções, submetem-se gostosamente à lei de bronze da oligarquia de Michels. Após galgarem os degraus que conduzem ao todo das respectivas entidades, eles desenvolvem interesses próprios, particulares, desvinculados dos interesses do grupo que dizem representar. A ação dessas entidades de classe volta-se, quase sempre, para a satisfação de privilégios pessoais ou da diretoria.

A "lei de ferro da oligarquia" de Michels leva os sindicatos ao bloqueio das possibilidades de participação dos trabalhadores. Esse é o cenário imposto pelo atual modelo de organização sindical brasileiro, porém não se apresenta como um quadro irreversível.

O sindicato é um espaço que apresenta potencialidades para o desenvolvimento de uma "lei de ferro da democracia", baseada na integração entre representantes e representados e no maior protagonismo destes no destino da instituição.

O fato de vivermos em um regime democrático já é um passo para essa virada. Uma ditadura torna inviável o desenvolvimento da classe operária enquanto força política e social, pois provoca a prisão de lideranças, a limitação à circulação de ideias e o fechamento de espaços de ação.

Mas a democracia é muito mais do que o mero afastamento de um regime totalitário. A democracia precisa atingir diferentes espaços, aproximando-se do núcleo das relações sociais e atuando em benefício de quem realmente necessita. Os trabalhadores não dispõem de outro recurso para a sua emancipação senão a auto-organização e a consciência coletiva.

A incorporação dessas liberdades democráticas aos trabalhadores não é a resolução de todos os problemas, mas é condição necessária para que os sindicatos se insiram em um modelo de democracia ampliada.

.

A crise atual que os sindicatos enfrentam não significa que eles não têm mais qualquer função na democracia, mas que devem readaptar-se, ampliando a base e o acesso às suas estruturas para, por meio da diversificação, buscar a reconquista do seu papel de liderança institucional.

5. CONCLUSÃO

A concepção clássica de democracia não é capaz de fornecer soluções para o problema da representatividade sindical.

A crise do sindicalismo no Brasil não é apenas quantitativa, mas também qualitativa. Além do decréscimo nas taxas de sindicalização, vislumbra-se uma grande dificuldade para a mobilização dos trabalhadores em prol dos interesses comuns.

Não há dúvidas de que, mesmo com os seus vários defeitos, a democracia é a melhor forma de governo. Todavia, ela precisa se adequar às modificações ocorridas no seio das relações sociais, de forma a dar espaço para a manifestação dos diferentes atores.

Nesse sentido, surge a ideia de democracia ampliada, para oferecer um modelo democrático atualizado, que inclua, gradualmente, um número mais amplo de atores sociais. A democracia ampliada objetiva somar e não sobrepor a força tradicional do Estado democrático.

A crise de representatividade sindical apresenta uma dupla patologia: a patologia da participação, sobretudo em vista da queda dramática do interesse dos trabalhadores em participar do cotidiano das relações sindicais e a patologia da representação, caracterizada pelo fato de que os trabalhadores se sentem cada vez menos representados pelos sindicatos.

Verifica-se um cenário de baixa democratização sindical, tanto do ponto de vista interno, como do externo.

A democratização interna é dificultada em um contexto de inviabilização de criação de novas entidades, pois, aos representados sobra pouco espaço para o exercício democrático dentro dos sindicatos já formados. Além disso, há falta de publicidade de muitas deliberações sindicais, de maneira que algumas discussões, inclusive votações, não atingem o público-alvo.

Quanto à falta de democratização externa, constata-se uma estagnação do arquétipo sindical no Brasil, impedindo novas disposições, o que ocasiona um distanciamento dos integrantes da categoria, que afastam os sindicatos da sua finalidade precípua, que é a luta pelos interesses dos representados.

Para que as relações sindicais se aproximem da perspectiva da democracia ampliada, o primeiro passo é uma alteração do atual modelo, que é viciado pelo poder e pelo dinheiro. Temos pluralidade em diversos segmentos, mas não no sindical. Na época da discussão constituinte, a maioria dos sindicatos almejava a manutenção do modelo vigente. O Estado e o mercado também se servem do modelo, pois entidades débeis não incomodam.

O modelo brasileiro prevê a representação sem, necessariamente, haver representatividade, com a segurança de que o financiamento compulsório garantirá a manutenção da máquina, mesmo que a base não esteja organizada. Com isso, os sindicatos perpetuam-se sem que precisem introduzir, nos trabalhadores, a consciência de classe, que os leva a participar, ativamente, da luta por melhores condições de vida e de trabalho.

Todavia, a simples alteração do modelo de organização não é suficiente. É necessária a mobilização dos trabalhadores, que são os maiores interessados na construção de uma democracia estendida no seio das relações sindicais.

Fala-se muito em reforma trabalhista, de modo que passe a dar prioridade ao negociado sobre o legislado. Porém, esquece-se, com frequência, que a negociação precisa ocorrer com quem defenda efetivamente os interesses dos trabalhadores. Nesse sentido, não cabe uma reforma trabalhista ampla sem que, antes, promova-se uma reforma sindical.

6. REFERÊNCIAS

ARVITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. Para ampliar o cânone democrático. In: *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

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

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.* Rio de Janeiro: Paz e terra, 1986.

BOITO JR., Armando. *O sindicalismo de Estado no Brasil: uma análise crítica da estrutura sindical*. Campinas: Hucitec/Unicamp, 1991

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *Direito Sindical.* 5 ed. São Paulo: LTr, 2015.

CARDOSO, Adalberto Moreira. *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil.* São Paulo: Boitempo, 2003.

MIGUEL, Luis Felipe. *Teoria democrática atual: esboço de mapeamento*. BIB — Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n° 59, 1o semestre de 2005, pp. 5-42.49: 51-77-

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de Direito Sindical.* 6 ed. São Paulo: LTr, 2009.

OLIVEIRA, Fernando Alves. *O sindicalismo brasileiro clama por socorro.* São Paulo: Ltr, 2001.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. Convenção 87: liberdade sindical e proteção ao direito de sindicalização. Disponível em: http://www.oitbrasil.org.br/content/liberdade-sindical-e-prote%C3%A7%C3%A3o-ao-direito-de-sindicaliza%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 25/03/2016.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Pluralidade sindical e democracia*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2013.

POCHMANN, Márcio. *As políticas públicas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança.* São Paulo: LTr, 1995.

ROCHA, Luiz Alberto G. S. *Estado, democracia e globalização.* Rio de Janeiro: Forense, 2008.

ROMITA, Arion Sayão. *A (des) organização sindical brasileira.* Revista LTr, São Paulo, v. 71, n. 6, p. 667-675, jun. 2007.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia.* Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

TOURAINE, Alain. *O que é a democracia?* Petrópolis: Vozes, 1996.